L'évaluation des politiques publiques de sécurité : résultats et enseignements de l'étude d'un programme de vidéosurveillance de la Ville de Montpellier

Guillaume Gormand

▶ **To cite this version:**

Guillaume Gormand. L'évaluation des politiques publiques de sécurité : résultats et enseignements de l'étude d'un programme de vidéosurveillance de la Ville de Montpellier. Droit. Université Grenoble Alpes, 2017. Français. NNT : . tel-01934594

HAL Id: tel-01934594
https://shs.hal.science/tel-01934594

Submitted on 26 Nov 2018

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.

Communauté
UNIVERSITÉ Grenoble Alpes

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE LA COMMUNAUTE UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : **administration publique**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Guillaume GORMAND

Thèse dirigée par **Jean-Charles FROMENT, Professeur des universités, Directeur de l'IEP de Grenoble**

préparée au sein du Laboratoire **CERDAP²**
dans **l'École Doctorale de Sciences Juridiques**

« L'évaluation des politiques publiques de sécurité : résultats et enseignements de l'étude d'un programme de vidéosurveillance de la Ville de Montpellier »

Thèse soutenue publiquement le 30 novembre 2017 à Grenoble, devant le jury composé de :

Mme Anne-Cécile DOUILLET
Professeure de Science Politique à l'Université de Lille *(rapporteure)*
Mme Laurence DUMOULIN
Chargée de recherche CNRS, IEP de Grenoble
M. Jean-Charles FROMENT
Professeur des Université, IEP de Grenoble *(directeur de thèse)*
M. Sacha RAOULT
Maître de conférences, Université d'Aix Marseille *(rapporteur)*
M. Jean-Pierre VIALAY
Directeur de la Réglementation et de la Tranquillité Publique, Ville de Montpellier
M. Philippe WARIN *(Président du jury)*
Directeur de recherche CNRS, IEP de Grenoble

Remerciements

En tout premier lieu, j'adresse toute ma reconnaissance et ma gratitude à mon directeur de thèse, Jean-Charles FROMENT, sans qui je ne me serais jamais engagé dans cette aventure universitaire. Je le remercie infiniment de m'avoir amené vers ce projet doctoral et d'avoir su me guider et me donner la confiance nécessaire à la réalisation de ce travail de recherche.

Je tiens ensuite à remercier Jean-Pierre VIALAY, sans qui ce projet n'aurait jamais pu aboutir. Il m'a accueilli au sein de sa direction de la municipalité montpelliéraine, des années durant, en m'offrant les conditions favorables pour conduire un travail de terrain riche et serein.

A ses côtés, de nombreux professionnels montpelliérains m'ont aussi ouvert leur quotidien de praticien et consacré d'innombrables heures. Je pense, entre autres, à Marc VANNIER qui m'a offert de voir de l'intérieur et sans restriction tous les mécanismes de fonctionnement d'un centre de vidéosurveillance. Tous ont su me considérer autant comme un apprenti chercheur, que comme l'un de leurs collègues, voire comme un ami, et je leur en suis extrêmement reconnaissant.

Mon infinie reconnaissance va également à toute l'équipe qui compose aujourd'hui le CERDAP^2, laboratoire de recherche dans lequel je termine cette thèse. Ses chercheurs, jeunes ou confirmés, ont toujours richement contribué à faire avancer mon travail. J'ai notamment une pensée particulière pour Bénédicte, Jérôme, Martine, Paola, ainsi que pour mes camarades doctorants, dont la générosité et l'attention ont été un inestimable soutien. Je remercie aussi les enseignants-chercheurs, de Grenoble et d'ailleurs, qui m'ont permis de préciser la démarche scientifique qui a été la mienne.

Enfin, je ne pourrai jamais suffisamment être reconnaissant envers mes amis et ma famille. Ils et elles m'ont invariablement soutenu, toutes ces années, supportant bien malgré eux mon obstination pour cette vidéosurveillance qui ne les intéressait surement pas autant qu'ils et elles l'ont prétendu. Anthony, Benjamin, Charlotte, Clémence, Damien, Justine, Mathilde, Philippe… et, bien sûr, ma Mère, mon Père, merci.

Sommaire

Introduction **- 7 -**

PREMIERE PARTIE - La contextualisation de l'évaluation de la vidéosurveillance : rencontre d'une démarche confuse et d'un dispositif mythifié **- 31 -**

Titre 1 - La vidéosurveillance, la progressive accession au statut d'outil incontournable des politiques publiques de prévention de la délinquance - 32 -

Titre 2 - La vidéosurveillance, un développement imperméable à l'évaluation ? - 97 -

DEUXIEME PARTIE - L'évaluation de la vidéosurveillance à Montpellier : application pratique d'une démarche théorique **- 153 -**

Titre 1 - La rencontre entre la discipline évaluative et un programme de vidéosurveillance : élaboration d'une démarche sur mesure - 155 -

Titre 2 - L'évaluation de programme appliquée à un terrain : entre rigueur méthodologique et nécessaire adaptation à un *évaluanda* instable - 220 -

TROISIEME PARTIE - Enseignements et interprétations de résultats contrastés d'une mise à l'épreuve empirique de la vidéosurveillance **- 245 -**

Titre 1 - Les résultats de l'évaluation de la vidéosurveillance à Montpellier : présentation des réalités disparates d'une technologie fantasmée - 248 -

Titre 2 - Evaluations et mesures d'impact : des garde-fous insuffisants à contraindre la diffusion de la vidéosurveillance - 365 -

Conclusion **- 414 -**

Acronymes - 420 -

Table des illustrations - 422 -

Références bibliographiques - 424 -

Table des Matières - 448 -

Sommaire des annexes - 451 -

« Ce qui est affirmé sans preuves, peut être nié sans preuve » - Euclyde

« Un monde gagné pour la technique est perdu pour la liberté » - Georges BERNANOS

Introduction

« Qui, des scientifiques ou des responsables politiques, détient la solution à la criminalité ? »[1] Tant irrésolue qu'insoluble, cette question souligne une dualité de protagonistes dans les débats que provoque la nécessité de formuler une réponse aux problèmes d'insécurité. Mais elle rappelle aussi la reconnaissance de la thématique de la sécurité comme un enjeu public majeur. Cependant, bien qu'il semble faire partie prenante du débat public, au côté des problématiques de chômage, de logement ou d'éducation, ce thème se révèle, en réalité, particulièrement récent.

Il est traditionnellement admis que la consécration de la question de l'insécurité parmi les centres d'intérêt politique en France se situe dans les années 1970. Cette période connaît notamment une intense médiatisation du phénomène de la violence. Il est alors affirmé que « la France a peur ». Bien que cette emblématique annonce fasse référence à un fait divers et ne dénonce en rien une situation absolue,[2] elle marque indubitablement une conception affective du phénomène d'insécurité dans notre pays. Finalement, la récurrence de la question de la violence à la fin des années 1970 va

[1] G. LAYCOCK, « Scientists or Politicians: Who Has the Answer to Crime? » Presentation to the Jill Dando Institute of Crime Science. Londres, RU, avril 2001.

[2] Cette expression laconique a marqué les consciences en 1976, après que le présentateur Roger GICQUEL l'a employée en ouverture de son journal télévisé pour aborder l'assassinat d'un enfant : « Bonsoir. La France a peur. Je crois qu'on peut le dire aussi nettement. La France connaît la panique depuis qu'hier soir, une vingtaine de minutes après la fin de ce journal, on lui ait appris cette horreur : un enfant est mort. » (Cf. Journal télévisé de 20h de TF1, présenté par Roger GICQUEL, le 18 février 1976, disponible à http://www.ina.fr/video/CAA87014358).

conduire, en France, à la structuration d'un champ politique, inscrivant durablement la lutte contre l'insécurité sur l'agenda politique.[1] Déjà, cette inscription ne résulte pas d'un constat objectif d'une aggravation avérée de faits de délinquances ou de criminalité. Elle ne relève pas, non plus, de l'observation d'une inadéquation des réponses policières, judiciaires ou pénitentiaires aux problématiques d'insécurité. Cette situation fondera l'instabilité des politiques publiques de sécurité qui persiste encore de nos jours.

Sans avoir été particulièrement anticipée et programmée, la période joignant les décennies 1970 et 1980 donne lieu à une révolution de la question de la sécurité. Coïncidant avec la fin des trente glorieuses, les propositions d'un modèle socio-économique néolibéral se confrontent à l'émergence de doctrines idéologiques et philosophiques alternatives, dans un climat politique et social troublé. Après la mise sur agenda de la thématique de la sécurité, un véritable bouleversement naît de la publication de deux rapports officiels.

Ces deux travaux complémentaires contribuent, aujourd'hui encore, à nourrir les réflexions autour des politiques publiques de lutte contre l'insécurité. Le premier, dit *rapport Peyrefitte*,[2] renouvelle en 1977 la formulation de l'insécurité. Il conduit à reconsidérer les causes d'un phénomène hétérogène et à repenser la variété de réponses qu'il appelle, en écartant la traditionnelle mobilisation policière et judiciaire. Le second travail, dit *rapport Bonnemaison*,[3] conforte, en 1983, certaines orientations de son prédécesseur. Il promeut, notamment, une approche de prévention de la délinquance en soulignant l'importance d'influer sur l'environnement social d'individus plutôt que sur les individus eux-mêmes. Ce rapport réaffirme la place des acteurs locaux, et principalement du maire, dans la lutte contre l'insécurité du quotidien, après avoir dénoncé « un malentendu permanent entre la classe politique locale et les professions de "l'Intérieur" (corps préfectoral et policier) »[4] qui discrédite les « velléités centralisatrices de l'Etat ».[5]

Bien qu'issus de courants politiques divergents, ces deux précédents travaux présentent une vision convergente et résolument progressiste. Toutefois, l'assimilation de leurs propositions demeure imparfaite jusqu'à nos jours. On ne peut, en effet, que déplorer un pilotage incertain et précaire des politiques publiques de sécurité, lorsque l'on observe l'évolution atypique de politiques composées

[1] Modélisé par John KINGDON (« Agendas, alternatives, and public policies », 1984, Little Brown), la « mise sur agenda » est un concept de sociologie politique qui désigne la reconnaissance d'une question comme nécessitant une intervention et un traitement, quelques soit sa forme, de la part des autorités publiques.
[2] A. PEYREFITTE, *Réponse à la violence*. Paris : Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance, juillet 1977. Rapport à M. le Président de la République.
[3] G. BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre*. Paris : Commission des maires sur la sécurité, février 1983.
[4] D. MONJARDET, « Réinventer la police urbaine. Le travail policier à la question dans les quartiers ». *Les Annales de la recherche urbaine*. 1999, vol. 83, n° 1, p. 19.
[5] P. ROBERT, *Le citoyen, le crime et l'État*. Genève/Paris : Librairie Droz, 1999, p. 52.

d'initiatives avortées, de concrétisations maladroites ou de retours en arrière dommageables. Malgré une spécialisation croissante de doctrines scientifiques, de chercheurs, ou de corps de professionnels, le traitement de la question de la sécurité paraît subordonné aux conceptions idéologiques de responsables plutôt qu'à une approche pragmatique soutenant l'analyse et l'évaluation.

Perçue comme une intention de porter un jugement sur un champ d'administration publique réservé, l'évaluation des politiques de sécurité provoque couramment méfiance et résistance. C'est vraisemblablement le conflit entre une activité par nature improbatrice, d'une part, et un champ politique sacralisé d'une autre, qui produit cette inextricable situation.

Fréquemment, les insuffisances quantitatives et qualitatives d'évaluation de programme dans le paysage français sont dénoncées, lorsqu'est déplorée l'immaturité de la culture de l'évaluation. Plus qu'une simple pratique d'analyse des politiques, l'expression *culture de l'évaluation* désigne cet objet comme porteur « de significations, de valeurs, de normes, qui permet de renforcer ou de contredire des visions politiques ».[1] Sa déficience, en France, se rattache à un mouvement de rationalisation des politiques publiques l'ayant insuffisamment associée comme une pratique susceptible d'accompagner la gestion des politiques publiques, par le jugement de ses processus décisionnels ou la mesure d'impact de leurs programmes. La culture de l'évaluation qui s'est longtemps développée et diffusée en France a relégué sa pratique à une activité *ex ante*, limitée à guider les décisions politiques initiales.[2]

En 2006, Anne WYVEKENS décrit le rapport qu'entretiennent les Français avec l'évaluation de programme de lutte contre l'insécurité. Après avoir suggéré une certaine résistance hexagonale vis-à-vis des innovations méthodologiques et disciplinaires anglo-saxonnes et avoir jugé que l'évaluation n'était pas une priorité pour l'administration publique française,[3] l'auteure explique que l'absence d'une culture de l'évaluation ou son insuffisance n'empêchent pas de proposer des réponses aux interrogations sur *ce qui fonctionne* ou non. Ces réponses se fondent alors sur des principes dictés par le positionnement idéologique de leurs auteurs et, ainsi, occultent le besoin de démarche d'évaluation. L'auteure caricature, à titre d'exemple, le fait que, dans les politiques publiques de sécurité, la répression est inaudible et inefficace à Gauche, tandis que les dispositifs de prévention sociale et

[1] C. LAPORTE, *L'évaluation, un objet politique : le cas d'étude de l'aide au développement*. Thèse de doctorat en sciences politiques. Paris : IEP de Paris, 2015, p. 37.
[2] *Ibid.*, p. 50.
[3] A. WYVEKENS, « What Works in reducing crime ? What works? A very unFrench question? » *Champ pénal/Penal field*. novembre 2004, §2.

éducative sont jugés inopérants et inutiles à Droite.[1] Ainsi, les jugements et appréciations d'actions publiques en France se fonderaient systématiquement sur des principes et représentations *a priori*.

Effectivement, l'analyse des politiques de sécurité en France s'offre aisément à la caricature. L'exemple précédent, de l'opposition entre la prévention et la répression, en est parfaitement révélateur. Cette distinction traditionnelle a longtemps été vue comme une expression du clivage classique entre Gauche et Droite. Elle a ainsi, très souvent, permis de clarifier les positionnements d'acteurs sur l'identification des problèmes ou de solutions en matière de sécurité. Nous noterons cependant que cette opposition, entre prévention et répression, s'atténue nettement depuis la fin du XXe siècle. Sans pour autant disparaître, cette distinction s'est clairement vue déstabilisée par l'éloge, depuis la préparation de la LOPS,[2] du concept de prévention situationnelle de la délinquance, sur lequel nous reviendrons.

Au-delà des clivages qui s'effacent à mesure que des décideurs de tous bords se saisissent des questions de sécurité, la caricature de ces politiques reste de vigueur. Que ce soit dans la formulation des problèmes, dans l'identification de solutions ou dans l'analyse des moyens déployés, les politiques publiques françaises de lutte contre l'insécurité semblent dépourvues de conduite pragmatique. Or, cet attachement à des positions dogmatiques, de la part des acteurs de ces politiques comme de leurs observateurs, condamne l'opportunité de réflexions sur *ce qui fonctionne* réellement et sur *ce qui ne fonctionne pas* en matière de sécurité publique. L'histoire récente révèle très clairement ce manque de pragmatisme dans l'engagement des acteurs publics contre l'insécurité. Depuis les années 1970, les problématiques de sécurité ont souffert de n'être considérées que comme l'exutoire d'un positionnement idéologique de responsables publics. Il en résulte un cheminement timide et particulièrement tumultueux, parcouru au rythme des alternances politiques. Or, sans orientation pérenne, les programmes de lutte contre l'insécurité s'inscrivent dans une précarité dommageable. Avec une priorité accordée à répondre de manière visible et déterminée à des préoccupations éphémères, mais redondantes, cristallisées à l'occasion des échéances électorales, les innovations politiques et le traitement de l'insécurité ont échoué à s'inscrire dans le long terme et la stabilité. Nous pourrions ainsi citer, parmi d'autres, les propositions novatrices du rapport de la *Commission Peyrefitte*[3] qui n'avaient été appliquées que quelques mois avant que le « programme de Blois »[4] n'engage un retour en arrière ; la détermination d'objectifs locaux et l'association multipartenariale des Plans Locaux de Sécurité de 1992 qui n'avaient connu qu'une existence éphémère avant d'être

[1] *Ibid.*, §11.
[2] Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité
[3] A. PEYREFITTE, *Réponse à la violence, op. cit.*
[4] Sous titré « Objectifs d'actions pour les libertés et la justice », le programme national présenté par le Premier ministre R. BARRE en 1978 annonce un renforcement des effectifs policiers et l'augmentation des moyens du ministère de l'Intérieur.

remplacés, l'année suivante, par la formule sans envergure de Plans Départementaux de Sécurité imaginée par le nouveau gouvernement ; ou l'abandon hâtif de la « révolution culturelle »[1] que représentaient les polices de proximité, inaugurées en 1998 à la suite du colloque de Villepinte et supprimée en 2003, par un nouvel exécutif national désireux de s'affirmer sur le champ de la sécurité.

Les tergiversations des politiques publiques de sécurité, caractérisées par des successions d'inaugurations et de retours en arrière, résultent systématiquement d'affirmation de positions de principes par les acteurs publics au pouvoir. Répondant à des stratégies politiques plutôt qu'à l'élaboration de politiques publiques pérennes et adéquates, ces turbulences n'ont alors laissé aucune place à l'examen rigoureux des problèmes d'insécurité et à leur formulation réaliste, encore moins à l'expérimentation ou à l'évaluation des programmes engagés.

Par-delà nos frontières, les politiques publiques de sécurité ne connaissent pas la même instabilité. Aux Etats-Unis d'Amérique, par exemple, leurs responsables cherchent fréquemment à associer le monde universitaire afin de déterminer, avec rigueur et objectivité, *ce qui fonctionne*, et donc qu'il faut reproduire ; *ce qui ne fonctionne pas*, qu'il faut alors abandonner ; et enfin *ce qui est prometteur*, c'est-à-dire qui mérite d'être amélioré. Le rapport « Preventing Crime : What Works, What Doesn't, What's Promising »,[2] ou rapport *Sherman*, constitue une parfaite illustration de cette approche rationnelle des programmes de lutte contre l'insécurité. Mais ce type de projets, désignés *méta-analyse*, représente l'aboutissement d'un processus au long cours, car consiste en une compilation d'enseignements de démarches ponctuelles d'expérimentation et d'évaluation. La constitution de ces bilans de connaissances implique fatalement une production *a priori* de ces connaissances, permise par une collaboration entre des acteurs publics, qui élaborent les politiques, et d'évaluateurs, scientifiques ou experts, capables de les analyser. Ces travaux cherchent aussi à consacrer des standards méthodologiques pour la mise à l'épreuve de programmes publics, autant qu'à inciter à systématiquement associer les programmes de politiques publiques, novateurs ou non, de démarche évaluative. Ce mouvement est parfois désigné par l'expression « thoughtfully reflective

[1] P. DEMONQUE, « La police de proximité : Une révolution culturelle à mener tranquillement ». *Les Annales de la recherche urbaine*. 2001, vol. 90, n° 1.
[2] L. W. SHERMAN, D. C. GOTTFREDSON, D. L. MACKENZIE[et al.], « Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Research in Brief. National Institute of Justice. » juillet 1998.

decision making ».[1] Plus classiquement, c'est la foi dans l'*evidence based-policy*[2] qui incite à une production et à un suivi rigoureux des politiques publiques. Cette conception se retrouve aujourd'hui considérée comme un idéal de l'élaboration du *policy-making*, tant par les auteurs qui la promeuvent que par quelques agences gouvernementales qui l'encouragent.[3] Toutefois, bien que ce courant et ses implications vis-à-vis de l'évaluation soient admis comme un idéal, les pratiques se révèlent souvent encore éloignées de ces objectifs. Ainsi, les bilans de connaissances que représentent les méta-analyses ne commandent pas, à l'heure actuelle, la conduite des politiques de sécurité. Nous verrons notamment que des constats d'échecs de dispositifs répétés peinent à engager une réorientation concrète des politiques publiques. Malgré tout, force est d'admettre que cette philosophie rationnelle paraît inconciliable avec une approche dirigée par des positions dogmatiques dépourvues de mises à l'épreuve concrètes.

Les précédents constats suggèrent que le *policy-making* français en matière de lutte contre l'insécurité n'offre pas d'espace à la conduite d'évaluations. Dans la réalité, malgré des conditions défavorables, la culture de l'évaluation tend à progressivement s'affirmer. Jusqu'à être constitutionnellement reconnue comme un vecteur de modernisation de la Ve République en 2008,[4] l'évaluation des politiques publiques a suivi une longue trajectoire de légitimation. Mais, bien qu'elle soit « devenue au fil des ans un thème obligé de tout discours réformateur »,[5] la pratique de l'évaluation n'est pour autant jamais parvenue à s'affranchir de ses difficultés méthodologiques, idéologiques et pratiques. Confrontée aux politiques de sécurité, si le constat d'une insuffisance de démarches semble faire l'unanimité, la mise en œuvre de l'évaluation divise quant aux méthodes à déployer, aux standards à adopter, aux acteurs à mobiliser, ou, encore, aux objets à étudier.

---

[1] H. PETRAS, W. LIU, « Crime and Decision Making: New Directions for Crime Prevention ». In : *Preventing Crime and Violence*. Springer, Cham, 2017.
Soulignons que l'expression *thoughtfully reflective decision making* peut également être utilisée en criminologie pour désigner le comportement réfléchi du criminel, dans une étude des choix amenant à la commission d'infractions, se rapprochant ici des standards des sciences économiques désignant le comportement des agents économiques (cf. PATERNOSTER, POGARSKY, ZIMMERMAN ; 2011).

[2] L'*evidence-based policy* décrit le mouvement, en management des politiques publiques, plébiscitant une construction pragmatique des politiques publiques fondée sur des connaissances rationnelles. Il s'inspire du courant, en médecine, de l'*evidence-based practice (EBP).*
(Cf. not. R. PAWSON, *Evidence-based Policy: A Realistic Perspective*. Londres, RU : Sage, 2006 ; ou en français : C. LAURENT, J. BAUDRY, M. BERRIET-SOLLIEC[et al.], « Pourquoi s'intéresser à la notion d' « evidence-based policy » ? » *Revue Tiers Monde*. 1 décembre 2009, n° 200.)

[3] Ce concept est, par exemple, promu au Etats-Unis d'Amériques par le *National Institute of Justice* et le *National Criminal Justice Reference Service* (cf. le rapport « Rational Choice, Agency and Thoughtfully Reflective Decision Making », disponible à https://www.ncjrs.gov/App/publications/abstract.aspx?ID=249833, consulté le 23 juin 2017)

[4] Art. 22 et 23 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1)

[5] B. PERRET, « L'évaluation des politiques publiques ». *Esprit*. 1 août 2012, Décembre, n° 12, p. 142.

Concernant ce dernier point, paraît pourtant s'imposer la mise à l'épreuve de l'un des fondements modernes des politiques publiques de sécurité : la vidéosurveillance.

La vidéosurveillance, de son apparition à son installation durable dans le paysage français, s'est érigée comme un objet de recherche fascinant. Mainte fois retenu par des études scientifiques, le sujet pourrait paraître éculé. Dans les faits, il n'en est rien. Les démarches d'évaluation de cet objet des politiques publiques de sécurité se révèlent en effet rarissimes ou, tout du moins, insuffisamment rigoureuses lorsqu'elles existent. Malgré de nombreuses et régulières dénonciations depuis ses premières mises en œuvre sur le domaine public, la vidéosurveillance française semble, curieusement, imperméable à l'évaluation. Très tôt érigée comme un dispositif de sécurité digne d'une société de l'an 2000,[1] la vidéosurveillance est présentée comme un outil permettant de lutter efficacement contre la délinquance en facilitant et rationalisant le travail des effectifs de police et de gendarmerie.[2] En parallèle, d'autres dénoncent immédiatement la diffusion de cette technologie. Elle est dénoncée comme le symbole d'une surveillance gouvernementale, voire comme une matérialisation d'un panoptique[3] oppressant.[4] On retrouve dans ce débat, qui a accompagné la genèse et la diffusion de la vidéosurveillance, un parfait exemple d'une conduite des politiques de sécurité mue de positions dogmatiques que nous décrivions plus tôt. En effet, cette opportunité technologique s'est trouvée dispensée de justifier de son impact concret, voir potentiel, sur l'insécurité. Nous le verrons, la vidéosurveillance ne s'est pas même vue assigner d'objectifs précis, permettant de mesurer son efficacité et de son efficience. Occultées par la prédominance de débats et conflits idéologiques, les préoccupations pragmatiques quant à l'utilité sociale de l'outil ont finalement été reléguées telles des considérations accessoires. C'est, principalement, la confrontation des garanties de préservation des libertés individuelles, notamment fondées sur les principes de la loi *informatique et libertés*,[5] et de la capacité offerte d'enregistrement vidéo des espaces publics qui a monopolisé les débats autour de la

[1] E. INCIYAN, « Le projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité pour 1995-1999, *La police de l'an 2000* », *Le Monde*, jeudi 22 juin 1994, p.1

[2] Alors ministre de l'intérieur en charge de défendre le projet de loi d'orientation et de programmation sur la sécurité, Charles PASQUA explique que la vidéosurveillance permettra de soulager efficacement les effectifs des forces de l'ordre en permettant de « durcir la cuirasse pour économiser le glaive » (cf. P. TOURANCHEAU, « Devant 1.500 commissaires, Pasqua promet le maintien de sa politique sécuritaire pour un septennat », *Libération*, mercredi 25 janvier 1995, p.19).

[3] Le terme « panoptique » décrit la position d'où l'on peut tout voir sans être vu. L'utilisation de ce terme s'inspire des thèses développées au XVIIIe siècle par J. BENTHAM (philosophe utilitariste britannique) quant à l'élaboration de modèles architecturaux permettant la soumission des individus placés dans des structures où la configuration matérielle de l'espace suggère une surveillance omniprésente (cf. not. J. BENTHAM, *Panoptique, Mémoire sur un nouveau principe pour construire des maisons d'inspection, et nommément des maisons de force*. Paris : Imprimerie Nationale, 1791). Repris au XXe siècle par le philosophe français M. FOUCAULT, le terme vient désigner la structuration d'un contrôle social de la « société disciplinaire » (cf. M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*. Paris : Gallimard, 1975).

[4] Cf. not. J.-J. DELFOUR, « La vidéosurveillance et le pouvoir du voir. (Du panoptisme comme modèle de société) ». *Lignes*. 1996, vol. 1, n° 27.

[5] Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

légalisation de la vidéosurveillance en 1995. Ce conflit entre deux conceptions sociales et leurs incarnations juridiques avaient même incité quelques auteurs à qualifier le climat de « période de crise ».[1]

La vidéosurveillance n'a toutefois pas attendu l'engagement de ce débat, ni même l'approbation du législateur, pour s'installer dans des espaces publics ou privés. Depuis les années 1980, les caméras ont d'abord été plébiscitées pour la sécurisation d'établissements privés, ouverts ou non au public.[2] Ainsi, elles trouvait aussi bien sa place dans des établissements et lieux considérés sensibles, tels que les banques ou les transports publics, que dans de grands espaces commerciaux ou de petits commerces.[3] Les caméras sont également très tôt considérées comme un moyen de sécurisation des enceintes sportives.[4] En parallèle, la vidéosurveillance se voit aussi très tôt mobilisée pour assister la régulation du trafic routier. Les entreprises privées la choisissent aussi pour protéger leurs installations, non sans soulever une méfiance croissante de la part de leurs salariés.[5] La multiplication des caméras dans des espaces fermés divers provoquera finalement un appel d'air dans les espaces publics. Profitant alors d'un propice vide juridique, la diffusion de la vidéosurveillance s'étend donc au cours de la décennie 1990 au paysage public urbain de quelques communes précurseures, dont Levallois-Perret qui avalise ce procédé dès 1991[6] et en compte près d'une centaine en 1994.[7]

Au milieu des années 1990, le développement anarchique de systèmes ainsi que la multiplication des plaintes adressées à la CNIL concernant la licéité de dispositifs exigent le positionnement du législateur. Ce dernier légalise l'emploi des technologies de surveillance vidéo des espaces privés comme publics, pour une variété diverse d'utilisations à partir de 1995.[8] Dès lors,

[1] R. PELLET, « La vidéo-surveillance et l'application de la loi « informatique et libertés » ». *La Revue administrative*. 1995, vol. 48, n° 284, p. 142.
[2] M. AKRICH, C. MEADEL, « Anthropologie de la télésurveillance en milieu privé ». 1996.
[3] E. INCIYAN, « Citoyens sous haute surveillance », *Le Monde*, lundi 23 aout 1993, p.2
[4] D. ROUARD, « La sécurité n'a pas de prix », *Le Monde*, mercredi 15 octobre 1986.
Notons ici que les premières études répertoriées sur la vidéosurveillance traitent justement de la surveillance des phénomènes de hooliganisme permises par les caméras de stades (cf. P. HANCOX, J. MORGAN, « The Use of CCTV for Police Control at Football Matches ». *Police Research Bulletin*. 1975, vol. 25.)
[5] En 1994 par exemple, la CNIL dénombrait 256 plaintes dans le secteur du droit du travail relatives à l'installation ou l'usage de caméras de surveillance (cf. S. BOGORATZ, C. BAUER, « La vidéosurveillance du salarié : Pour une protection juridique nouvelle de son image et de l'intimité de sa vie privée ». *LEGICOM*. 1995, n° 10, p. 14 ; Voir aussi : R. LAPERRIERE, N. KEAN, « Le droit des travailleurs au respect de leur vie privée ». *Les Cahiers de droit*. 1994, vol. 35, n° 4).
[6] Cf. délibération du Conseil Municipal de Levallois-Perret, n°1991/206, du 02 décembre 1991, relative à la « vidéo surveillance des espaces publics et des voies ».
[7] L. DOULSAN, « HAUTS-DE-SEINE - Les caméras espionnes de Levallois, *Le système de vidéo-surveillance installé par le maire suscite des* protestations », *Le Monde*, lundi 15 mars 1993, pp.21-22
[8] Article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

malgré de précoces mises en garde,[1] nous verrons que la vidéosurveillance connaîtra une croissance presque exponentielle. Cependant, jamais le bienfondé de la vidéosurveillance n'a pu être valablement démontré en France depuis l'allumage des premières caméras destinées à la sécurisation d'espaces publics.

La tenace résistance de la vidéosurveillance à l'évaluation a même conduit quelques auteurs à suspecter une entreprise volontaire d'obstruction de la part des responsables des politiques publiques : « En France, l'évaluation de la vidéosurveillance a été entravée au maximum par des décideurs publics nationaux et locaux […] qui se bornent à citer en boucle l'exemple des attentats dans le métro londonien, qui constituent pourtant un remarquable exemple d'inefficacité préventive de la vidéosurveillance ».[2] C'est pourtant cette approche spécifique que nous avons souhaité mettre en œuvre pour étudier la vidéosurveillance. Car, si l'évaluation de la vidéosurveillance reste fréquemment abordée, elle s'avère trop rarement réalisée concrètement. Or, parmi les diverses approches disciplinaires ou méthodologiques envisageables pour questionner ce dispositif sociotechnique, l'évaluation de programme présente les qualités requises pour examiner cette technologie d'un point de vue pragmatique. Elle permet en effet une démarche raisonnable de production de connaissances[3] affranchie de toute considération idéologique, car « consiste essentiellement en une collecte systématique d'information sur les composantes (la structure), le fonctionnement (le processus), les résultats (l'efficacité) ou l'impact d'un programme ».[4]

- **Délimitation du champ de recherche et précisions sémantiques**

Etudier la vidéosurveillance amène à s'intéresser à un objet de recherche particulièrement hétérogène. Convenons alors de délimiter un cadre à cet objet d'étude, comme nous devrons aussi préciser l'approche adoptée pour l'observer.

Tout d'abord, engageons une incontournable justification sémantique. Nous faisons le choix d'employer dans notre travail le terme de « vidéosurveillance ». Pourtant, nous verrons que le droit

[1] Cf. les nombreuses prises de position intervenues à la suite de l'adoption de la LOPS, telles que, par exemple, E. HEILMANN, A. VITALIS, « La vidéosurveillance : Un moyen de contrôle à surveiller ». *Le Courrier du CNRS*. mai 1996, n° 82 ; L. CADOUX, « La vidéosurveillance dans les lieux publics et les lieux privés ouverts au public ». *Après-demain*, octobre 1995*, op. cit. ;* J.-J. DELFOUR, « La vidéosurveillance et le pouvoir du voir. (Du panoptisme comme modèle de société) »*, op. cit.*

[2] P. ROBERT, « Les politiques publiques. De la prévention à la surveillance ». *Revue Projet*. 12 décembre 2010, n° 319, p. 50.

[3] J. FONTAINE, P. WARIN, « Retour d'évaluations : la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes ». *Pôle Sud*. 2000, n° 12, p. 99.

[4] C. MERCIER, N. PELADEAU, « Approches qualitative et quantitative en évaluation de programmes ». *Sociologie et société*. 1993, vol. 25, n° 2, p. 111.

positif français désigne, depuis 2011, ce même objet comme la « vidéoprotection ».[1] Malgré cela, notre décision s'explique par la volonté de nous restreindre à l'utilisation du seul terme qui soit intemporel, c'est-à-dire indépendant du basculement sémantique inédit opéré par le législateur et sur lequel nous aurons à nous attarder, et universel. Sur ce dernier point, le terme de vidéosurveillance reste en effet celui employé dans la littérature scientifique nationale et internationale et reconnu par les pouvoirs publics étrangers, à l'exception notable de la France. Ainsi, notre choix ne résulte en rien d'un positionnement idéologique, mais se justifie par la volonté de ne pas créer de confusion dans notre propos. Lorsqu'il sera nécessaire, nous pourrons néanmoins faire usage du néologisme de *vidéoprotection*, notamment quand nous analyserons le processus de changement d'appellation du dispositif.

Il nous revient aussi de clarifier ce à quoi renvoie ce vocable de vidéosurveillance, avant de déterminer la forme qui nous intéressera précisément. Concrètement, le terme de vidéosurveillance désigne un ensemble composé, au minimum, d'une caméra et de la technologie permettant d'exploiter les images filmées. Les deux dispositifs techniques étant nécessairement reliés, on parlera alors de « réseau » ou de « système » de vidéosurveillance. Une installation est considérée comme telle sans considération du fait que le moniteur d'exploitation des images soit, ou non, situé dans le même espace que la ou les caméras ; que lesdites caméras soient fixes ou motorisées ; que ces dernières fonctionnent de manière permanente ou non ; que le dispositif filme des images de manière continue, séquentielle ou aléatoire ; que les images soient enregistrées ou non ; ou encore que ces images soient visionnées ou non.[2]

Classiquement, la vidéosurveillance est d'abord considérée comme un dispositif de prévention situationnelle, car tend à créer une modification « des circonstances particulières dans lesquelles des délits pourraient être commis afin qu'ils paraissent difficiles, risqués ou inintéressants pour qui serait tenté de les commettre »[3] ainsi que M. CUSSON définit ce concept. Toutefois, les opportunités matérielles offertes par la vidéosurveillance ont rapidement permis à cette technologie de dépasser le cadre de la prévention situationnelle. Nous verrons que ses facultés de projections immédiates sur le terrain l'ont consacrée comme un outil professionnel apprécié des forces de police ou que ses

[1] Art. 17 de la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (1)

[2] En revanche, semblent échapper à la qualification de système de vidéosurveillance : les systèmes dans lesquels les écrans de visualisation sont installés à la vue de tous et ne permettent pas l'enregistrement des images ; les dispositifs mobiles de captation d'images utilisés par la police ou la gendarmerie nationales (« caméras embarquées », « caméras-piétons », caméras utilisées pour filmer des rassemblements sur la voie publique) ; la diffusion de flux vidéo sur un site internet ou sur un écran de télévision visible de quiconque (cf. le « Guide sur la vidéoprotection », Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques, ministère de l'intérieur).

[3] M. CUSSON, « Prévention situationnelle », *Dictionnaire de criminologie en ligne* (disponible à http://www.criminologie.com/article/prévention-situationnelle, consulté le 11 février 2015)

enregistrements simultanés des événements se déroulant sur les espaces publics ont nourri l'imaginaire d'une aubaine pour les enquêtes judiciaires. Ce sont ses différentes facettes qui ont participé à introniser la vidéosurveillance parmi les politiques publiques de sécurité. C'est pourquoi nous ne nous limiterons pas à la considérer comme un mécanisme de prévention situationnelle de la délinquance, bien que cet aspect occupe une partie substantielle de la recherche d'impact réalisée.

Les caméras et infrastructures informatiques permettant leur exploitation peuvent être appréhendées selon différentes approches. Le procédé peut être strictement réduit à un simple outil technique ou peut être, à l'opposé, regardé comme le moyen d'exercice d'une surveillance organisée, ou encore comme un symbole. Ces différentes conceptions négligent cependant chacune une part plus ou moins importante de la réalité de l'emploi de cette technologie dans nos sociétés. C'est pourquoi nous préférerons adopter la conceptualisation de *dispositif sociotechnique*, notamment décrite par M. AKRICH.[1] L'auteure apporte les éléments d'analyse permettant de se concentrer sur l'examen d'une innovation technique tout en n'omettant jamais le lien fondamental que celle-ci entretient avec ses inventeurs, ses exploitants, ses bénéficiaires ou les sujets sur lesquels elle exerce ses forces. Adopter cette formule pour l'étude de la vidéosurveillance s'avère particulièrement appropriée, car rappelle, ainsi que le soulignaient A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN et S. GERMAIN, « que l'objet est inséparable des acteurs qui le construisent, le portent et se l'approprient et, d'autre part, que l'objet est à la fois le produit de concepteurs — et de l'image qu'ils se font des utilisateurs et des bonnes utilisations — et des appropriations que les opérateurs déploient ».[2]

Nous avons ensuite choisi de limiter notre regard à la vidéosurveillance des espaces publics en France dans le cadre de politiques publiques locales de lutte contre l'insécurité. Si circonscrire ainsi notre objet d'étude permet la faisabilité matérielle de l'étude de terrain, le choix se justifie par l'intérêt d'éprouver l'une des concrétisations les plus répandues des politiques publiques locales de sécurité.

D'un point de vue technique, le réseau étudié comprenait des caméras fixement installées dans plusieurs espaces publics. Brièvement, précisons que l'ensemble se composait d'un vaste ensemble de caméras, et, plus spécifiquement, de quelques unes d'entre elles installées après le début de l'étude sur trois secteurs particuliers. Exploitées en continues par un service spécialisé de la collectivité, les images récoltées bénéficient directement à différents acteurs participant aux politiques locales de sécurité, notamment par le biais de transmission numérique en direct. Les caméras étudiées étaient majoritairement de type *globes*, c'est-à-dire comprenant des objectifs numériques munis de

[1] M. AKRICH, « La construction d'un système socio-technique ». *Anthropologie et sociétés*. 1989, vol. 13, n° 2.
[2] A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN, « Un dispositif sociotechnique à la loupe: le développement de la vidéosurveillance dans trois villes françaises ». *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*. 15 janvier 2011, n° 74, p. 105.

zoom, motorisés et rotatifs sur 360 ° horizontalement et 90 ° verticalement, le tout abrité derrière un demi-globe opaque. En fonction de la configuration du secteur sur lequel elles sont installées, ces caméras sont capables de superviser un périmètre de plus de 200 mètres de rayon. Nous reviendrons, lorsque nécessaire, sur les spécificités techniques et sur le modèle d'exploitation des caméras éprouvées lors de notre enquête.

Les enseignements issus de la démarche de terrain réalisée devront donc être strictement considérés en fonction du cadre délimité ci-dessus. Nos conclusions ne vaudront donc pas pour des ensembles de caméras installées dans des espaces autres que des espaces publics urbains, telles que les caméras installées dans des commerces, dans des transports publics ou en entreprise par exemple. De même, ces conclusions valent pour une certaine configuration de mise en œuvre et d'exploitation de la vidéosurveillance. Ainsi, l'impact et l'efficacité de dispositifs de vidéosurveillance non exploités par un centre spécialisé par exemple, diffèreront des résultats que nous présentons. Toutefois, bien que nous ne les ayons pas étudiées spécifiquement, nous aurons, de façon annexe, à rendre compte des utilisations déviantes de la vidéosurveillance. Nous qualifions ainsi les utilisations de caméras de voie publique éloignées du champ de la sécurité, telle que la gestion urbaine ou la surveillance des phénomènes naturels.

Le second concept qu'il est indispensable de jalonner pour poursuivre notre propos est celui de l'approche adoptée pour étudier la vidéosurveillance : l'évaluation. Bien qu'une partie considérable de notre travail consiste, justement, à décrire le modèle théorique sur lequel repose notre étude de la vidéosurveillance et, plus généralement, sur la pratique de l'évaluation au sein des politiques de sécurité en France, il nous revient dès à présent de préciser l'activité à laquelle renvoie ce terme.

L'évaluation de politique publique est une activité ayant été reconnue par les pouvoirs publics comme visant à apprécier l'efficacité d'une politique en « comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».[1] Malgré sa sobriété, cette définition restitue scrupuleusement l'esprit d'une pratique qui revient toujours, peu importe les variations de méthodes, à mesurer et établir un bilan comparatif des buts attribués à une intervention publique et des produits effectifs de cette dernière. Cette précédente définition appelle toutefois à être complétée, afin de refléter la mise en pratique de l'analyse des processus de politiques publiques, ainsi que la décrit P. DURAN,[2] ou

[1] Article 1 du décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques (abrogé depuis par Décret n°2008-663 du 4 juillet 2008)

[2] P. DURAN, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation ». *Revue française des affaires sociales*. 12 juillet 2010, n° 1‑2, p. 10‑11.

d'intégrer la notion de mesure d'impact de programme que rappelle B. PERRET.[1] Malgré cela, cette succincte définition suffit à isoler l'approche évaluative de concepts voisins en matière d'analyse des politiques publiques, avec lesquels l'évaluation reste amalgamée. Ainsi, cette approche ne ressort pas du domaine du contrôle, qui se consacre à rechercher la conformité d'une organisation aux normes en vigueur. Elle se distingue également du contrôle de gestion, ou pilotage, qui décrit l'activité de mesure, souvent financière, des activités et processus de fonctionnement d'une organisation à des fins de rationalisation de celles-ci. Enfin, cette définition de l'évaluation la dissocie aussi clairement de l'audit, qui est l'activité ponctuelle de comparaison des normes et fonctionnement d'une structure vis-à-vis des normes juridiques et standards d'une profession, visant à déceler ses irrégularités de fonctionnement.

En dernier lieu, il convient de se garder d'une méprise qui, trop souvent, nuit à la pratique et à l'image de l'évaluation. En effet, si l'évaluation constitue indubitablement un jugement, il conviendra de toujours garder la précaution que c'est le jugement d'une intervention que cette pratique permet, mais jamais celui des acteurs en position de maitrise d'œuvre ou d'ouvrage[2] d'un programme. C'est donc bien la restitution d'un processus d'administration publique et de ses impacts que nous proposerons dans le présent travail doctrinal, et non le jugement d'acteurs locaux.

Il nous reste, enfin, à arrêter le positionnement disciplinaire de notre démarche. Cette précaution, parfois aisée, se révèle délicate lorsqu'il s'agit de traiter un sujet sous l'angle de l'évaluation. En effet, bien que cette pratique d'analyse soit parvenue à s'inscrire sur l'agenda politique national,[3] elle peine toujours à s'imposer, en France, comme une activité professionnalisée ou une discipline de recherche.[4] D'un point de vue scientifique, l'évaluation des politiques publiques s'épanouit dans différentes disciplines voisines, tant bien qu'aucune d'elles ne s'en est fermement emparée. Cependant, il serait insensé de chercher à contraindre l'évaluation à un champ disciplinaire unique. En effet, ainsi que le

[1] B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques*. 2ème. La découverte, 2008, p. 49 et s.

[2] Le concept de « maitrise d'ouvrage », auquel nous ferons fréquemment référence, désigne la position de l'acteur commanditaire de la réalisation d'un projet ou d'un programme. Le maitre d'ouvrage désigne l'objectif du projet, son calendrier, les cadres de sa réalisation. Il peut également nommer des acteurs en position de « maitrise d'œuvre », qui reçoivent la charge de la réalisation, de la mise en œuvre ou du suivi de tout ou parti du projet ou programme. Appliqué à notre contexte d'étude, ce concept désigne, généralement, comme maitres d'ouvrage les responsables politiques de la municipalité, tandis que seront qualifiés de maitres d'œuvre l'ensemble des acteurs administratifs de la collectivité en charge de la réalisation, de l'entretien ou de l'exploitation des caméras de vidéosurveillance.

[3] S. JACOB, « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques ». *Revue française de science politique*. 2005, vol. 55, n° 5, p. 847.

[4] J. FONTAINE, P. WARIN, « Retour d'évaluations : la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes », *op. cit.*, p. 97 ; ou, plus récemment, N. MATYJASIK, « L'évaluation des politiques publiques, un milieu professionnel en formation ? Genèse et contribution de la société française de l'évaluation ». *Politiques et management public*. 1 janvier 2014, Vol 31/1.

soulignaient déjà C. MERCIER et N PELADEAU, « du fait que l'évaluation de programmes s'applique à un grand nombre de secteurs d'activités : développement international, éducation, environnement, justice, santé, services sociaux, etc., elle ne se trouve pas rattachée à une discipline particulière, mais emprunte ses méthodes à l'ensemble des sciences sociales. […] Situés au confluent de plusieurs disciplines, les écrits sur l'évaluation de programmes constituent ainsi un point de vue privilégié pour appréhender la diversité des méthodologies ainsi que les enjeux des débats opposant différentes positions méthodologiques. »[1]

Ainsi, la pratique de l'évaluation semble pousser à celle de l'interdisciplinarité. Mais l'étude spécifique des politiques de lutte contre l'insécurité semble également inviter à se placer à la croisée de diverses disciplines. En effet, tandis que ce champ de recherche est exercé par des criminologues chez certains de nos voisins,[2] il n'existe pas, en France, un tel champ disciplinaire unifié. Ceci s'explique, ainsi que le soulignent O. RAZAC et F. GOURIOU, par le fait que « si l'on pose qu'un "savoir" criminologique existe, force est d'admettre la persistance de son éclatement tant épistémologique qu'institutionnel, solidaire d'une légitimité bien fragile ».[3]

In fine, si notre démarche se positionne, à titre principal, comme un travail d'administration publique, notre objet ainsi que notre approche nous inviteront nécessairement à faire appel à des concepts, méthodes et pratiques issus de champs disciplinaires tels que la sociologie, le droit, les sciences politiques ou l'économie.

Notre positionnement interdisciplinaire, s'il s'accompagne de difficultés d'harmonisation et de coordination, se justifie aussi dans le cadre de l'interprétation d'une étude de terrain confrontant la recherche à des objets concrets. Car, « partir de problèmes concrets est une bonne manière de penser l'articulation des sciences et de pousser au dialogue interdisciplinaire. En effet, l'interdisciplinarité ne se décrète pas, faut-il avoir un intérêt à la pratiquer, faut-il avoir des raisons fortes de la mobiliser. Les conséquences fondent en raison la pratique de l'interdisciplinarité, elles la légitiment ».[4]

[1] C. MERCIER, N. PELADEAU, « Approches qualitative et quantitative en évaluation de programmes »*, op. cit.*, p. 111.
[2] Cf. les travaux de référence menés sur la vidéosurveillance et son évaluation par des professeurs de criminologie tels que Martin GILL et Nick TILLEY au Royaume-Uni ou David FARRINGTON et Brandon WELSH aux Etats-Unis (v. références bibliographiques).
[3] O. RAZAC, F. GOURIOU, « Sous une critique de la criminologie, une critique des rationalités pénales ». *Cultures & Conflits*. 4 mars 2015, n° 94-95‑96, p. 227.
[4] P. DURAN, « L'évaluation des politiques publiques »*, op. cit.*, p. 14.

- **Description du terrain de recherche**

Chercher à éprouver la vidéosurveillance parmi les politiques publiques de sécurité grâce à l'évaluation suppose, de toute évidence, de pouvoir mobiliser des démarches préexistantes ou, à défaut, d'en produire. Or, au moment de l'engagement de notre travail, la Cour des comptes dénonçait justement l'inexistence de ce type de travail dans le paysage français.[1] Ainsi, la mise en œuvre d'une étude empirique s'est naturellement imposée.

Il existe de multiples solutions pour appuyer une étude scientifique sur une recherche de terrain. Toutefois, afin de bénéficier de quantité et qualité de données élevées et fiables, l'immersion se révèle être une solution particulièrement appropriée. Elle l'est d'autant plus lorsque le travail de recherche appelle à la mobilisation d'une hétérogénéité de données, notamment relatives à la construction ou la conduite des politiques publiques. En effet, celle-ci nécessite un accès approfondi au terrain de recherche déterminé, impliquant une étroite collaboration entre un commanditaire, un évaluateur et, éventuellement, les divers acteurs des processus étudiés.

A ces besoins, le cadre offert par les conventions de formation par la recherche (CIFRE)[2] présente de nombreux bénéfices. Ce dispositif permet en effet d'engager un rapprochement entre le monde universitaire et la sphère professionnelle, grâce à la mobilisation d'un étudiant engagé dans un projet de thèse de doctorat. Ces conventions envisagent une immersion de trois années de ce dernier au sein de la structure professionnelle d'accueil qui lui offre, par une embauche à durée déterminée, un accès privilégié au terrain de recherche ciblé. Cette solution, trop souvent négligée des sciences humaines et sociales, constitue un moyen spécialement adapté pour collecter des données concrètes non disponibles par ailleurs ou pour expérimenter des processus novateurs. La CIFRE répond particulièrement bien aux implications de l'évaluation des politiques publiques, car cette formule cherche à promouvoir le lien entre les mondes scientifiques et professionnels en insistant sur la possibilité offerte aux acteurs accueillants de valoriser les acquis scientifiques de l'expérience dans leurs activités. Nous verrons que cette préoccupation recoupe celle de l'évaluation, lorsque cette dernière ambitionne d'inscrire ses enseignements dans l'élaboration et la réalisation des politiques publiques. Cependant, cette forme de réalisation des recherches de terrain implique la mobilisation

[1] *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, Paris : Cour des comptes, juillet 2011. Rapport public thématique.

[2] Les « Convention Industrielles de Formation par la REcherche », ou CIFRE, répondent au « double objectif de placer les doctorants dans des conditions d'emploi scientifique et de favoriser les collaborations de recherche entre le milieu académique et les entreprises ». Le Ministère de la recherche a confié la gestion de cette formule d'accompagnement des projets de recherche doctorale à l'Association Nationale de la Recherche Technologique (ANRT) (cf. http://www.anrt.asso.fr).

d'un acteur professionnel, d'un point de vue matériel comme financier, qui peut constituer un frein à sa concrétisation.

Nous le verrons, la vidéosurveillance de voie publique répond presque systématiquement de la compétence des municipalités. L'évaluation de ce dispositif passe alors nécessairement par une démarche locale, en se situant à l'échelle d'une ou plusieurs communes. De plus, ainsi que nous le décrierons, la méthode d'évaluation retenue commande que l'étude se mette en œuvre avant le programme spécifiquement analysé, afin de bénéficier de mesures de terrain *ex ante* permettant d'identifier et de calculer l'éventuel impact dudit programme. Ces éléments contraignent le choix du terrain de recherche. Ils impliquent d'identifier une commune prête à engager un programme de vidéosurveillance, soit initial, soit d'extension d'un réseau existant. Mais surtout, l'engagement d'une démarche d'évaluation contraint à rallier un commanditaire, c'est-à-dire un acteur disposé à soumettre un programme, fruit de ses politiques publiques, au jugement de l'évaluation.

Après avoir présenté l'initiative à différentes collectivités territoriales, et avoir retenu l'intérêt de quelques-unes, [1] le choix de notre terrain d'étude s'est finalement arrêté sur la Ville de Montpellier (34). La collectivité présentait en effet les caractéristiques opportunes tant pour la réalisation de l'évaluation que pour l'obtention d'enseignements fiables et substantiels vis-à-vis de la vidéosurveillance. Nous allions trouver sur ce territoire un réseau existant de caméras de vidéosurveillance, exploité de longue date par un service municipal spécialisé. Ce réseau s'intégrait dans des politiques de sécurité locales cohérentes, associant un service de police municipal important et en bonne collaboration avec la direction départementale de sécurité publique. [2] Enfin, la municipalité envisageait la mise en œuvre de nouveau programme d'extension avant notre arrivée, nous permettant d'associer notre évaluation à la réalisation des politiques publiques.

De plus, les responsables et services de la collectivité nous ont témoigné un fort intérêt pour la démarche évaluative. Ce témoignage initial s'est ensuite vérifié tout au long de la réalisation de l'étude de terrain, les services de la municipalité ayant assuré l'accès aux données nécessaire et fourni des conditions matérielles propices à une réalisation sereine de notre démarche. Ce climat favorable a garanti notre autonomie et indépendance quant à notre méthodologie, à l'organisation des

[1] Durant l'année 2011, avant l'engagement de notre travail de recherche, les communes de Nice (06), Nîmes (30), Montpellier (34) et Valence (26) avaient exprimé un intérêt élevé pour notre démarche d'évaluation de la vidéosurveillance.
[2] Les directions départementales de sécurité publique (DDSP) sont les subdivisions locales de la direction centrale de la police nationale.

recherches ou à la présentation de nos résultats. Mais l'implication des services de la collectivité s'est aussi manifestée par la mobilisation de moyens matériels et financiers au profit de la démarche, par la jouissance d'un accès illimité aux données et processus de la collectivité ou par notre association à des projets divers nous ayant permis une fine compréhension des construction et conduite des politiques publiques locales de lutte contre l'insécurité.

Concrètement, notre travail de terrain s'est tenu sur une durée de 41 mois au sein de la municipalité montpelliéraine, s'étant déroulé à temps plein entre le 1er mars 2012 et le 31 juillet 2015. Cette immersion a été accompagnée 30 mois durant par l'ANRT sur la base de la convention CIFRE n° 2012/1524, le reste de l'étude ayant été intégralement pris en charge par la commune de Montpellier.

Cet accès à un riche terrain d'étude nous a permis de mettre en œuvre une diversité d'outils de collecte de données tant quantitatifs que qualitatifs. Ceux-ci visaient, dans un premier temps, à nourrir spécifiquement notre démarche d'évaluation et, dans un second, à enrichir notre recherche doctorale.

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons d'abord mené une étude statistique, appuyée sur les données collectées par divers acteurs locaux (police nationale, police municipale, transporteurs locaux, municipalité). Conçue comme une démarche quasi-expérimentale, notre évaluation nous a également conduit à conduire de nombreuses observations de terrain sur des secteurs destinataires du programme étudié ainsi que sur des secteurs témoins. Ces observations ont été complétées d'observations directes de l'exploitation des flux d'images de vidéosurveillance en salle, aux côtés des opérateurs de la municipalité. Des observations directes ont aussi été réalisées auprès des postes de commandement policiers, pérennes ou occasionnels, bénéficiant de retours d'image de vidéosurveillance. L'évaluation s'est également appuyée sur plusieurs séries d'entretiens, réalisées auprès d'acteurs des politiques publiques de sécurité (policiers, opérateurs de vidéo, magistrats, préfets, etc.) et de terrains (résidents, employés municipaux, acteurs professionnels en poste sur nos terrains d'étude, etc.). Une enquête de terrain, sur la base de questionnaire, est venue ajouter de précieuses données sur le sentiment d'insécurité et la perception de la vidéosurveillance. Nous aurons, bien entendu, à cœur de détailler et justifier ces précédents outils spécifiques à l'évaluation de programme.

Autour de la réalisation de l'évaluation, nous avons aussi tenu à renforcer l'analyse de notre objet de recherche. Ainsi, une importante étude de la littérature disponible, principalement scientifique, nous a permis d'asseoir notre conception de la vidéosurveillance, ainsi que de l'évaluation. En complément de ces lectures nationales et internationales, nous avons aussi étudié des

écrits professionnels, médiatiques ou profanes. L'examen de corpus de textes juridiques et officiels s'est aussi imposé. De plus, afin de mettre en perspective les enseignements issus de l'évaluation, nous nous sommes aussi enrichi d'observations participatives permises par la position octroyée au sein des services de la Ville de Montpellier et de nombreux entretiens, souvent informels. Enfin, il nous a été donné l'occasion de nous affranchir d'une vision de terrain strictement montpelliérain, par la réalisation de visites de sites, d'observations et d'entretiens sur divers terrains (Paris, Lyon, Nîmes, Grenoble, Barcelone).

- **Hypothèses, questionnements et structure de la recherche**

Evaluer des politiques publiques ne constitue pas, en tant que tel, une démarche de recherche. Ce sont les interrogations que soulève cette pratique qui peuvent présenter un intérêt scientifique. Toutefois, « le passage d'une question empirique [posée par l'évaluation] à une question de recherche n'est pas une opération simple et naturelle ».[1] En effet, nourrir l'état de la connaissance sur la construction, la conduite ou l'impact de politiques publiques demeure insuffisant pour justifier la réalisation d'une démarche doctorale. Ainsi, notre démarche ne pouvait pas se satisfaire, par exemple, de présenter des résultats quant à l'effet de la vidéosurveillance sur la sécurisation d'un territoire, ou sur son utilisation professionnelle par des policiers. Malgré tout, dépourvues de réponses claires et fiables, de nombreuses questions autour de la vidéosurveillance restent aujourd'hui en suspens. Quel impact peut-elle décemment revendiquer sur la sécurisation d'un territoire ? Quelles sont ses contributions aux activités des professionnels de la sécurité publique ? Quels effets, favorables ou contreproductifs, peut-on lui attribuer en matière de *policing* ? Nous aurons donc à consciencieusement relater et justifier les résultats obtenus quant à l'impact ou à la plus-value sociale et professionnelle de la vidéosurveillance. Certains de ces résultats viendront réaffirmer, confirmer ou compléter les enseignements issus d'études antérieures, notamment britanniques. Par exemple, les données collectées nous permettront de démontrer l'absence d'effet dissuasif de caméras de vidéosurveillance sur l'espace public, ou un impact négligeable sur l'état de sécurité général d'un territoire. Après avoir rendu compte de la récurrence d'infractions, voire de l'aggravation de situations d'insécurité, après l'installation de caméras de vidéosurveillance, nous aurons à ausculter les liens de causalité entre cet équipement sociotechnique et les phénomènes d'insécurité mesurée, réelle et ressentie. Nous verrons alors que le travail empirique réalisé amène à la formulation d'enseignements originaux. A ce titre, nous détaillerons, par exemple, en quoi la vidéosurveillance peut engendrer l'indésirable effet de retarder l'intervention de force de l'ordre, du fait d'un dysfonctionnement dans

[1] P. DURAN, « L'évaluation des politiques publiques », *op. cit.*, p. 15.

le *process* de traitement d'informations. Enfin, nos résultats justifieront d'écarter fermement quelques idées préconçues vis-à-vis de la vidéosurveillance, comme sa propension à déplacer les lieux de commission d'infraction depuis des espaces surveillés vers des secteurs voisins. Ces enseignements constitueront le fondement de notre travail.

Autour de ce noyau d'interrogations émergent de nombreuses questions portant aussi bien sur l'objet sociotechnique étudié que sur la méthode déployée pour l'analyser. Nous aurons en effet compris depuis les premières lignes du présent écrit que notre sujet implique une délicate dualité entre, d'une part, l'objet sociotechnique que représente la vidéosurveillance parmi les interventions publiques contre l'insécurité et, d'une autre, celui de l'évaluation des politiques publiques. Dans nos réflexions, nous aurons quelques fois à nous attarder sur des points soulevés par l'une ou l'autre de ces facettes. Toutefois, nous nous évertuerons à toujours faire le lien entre elles. Car c'est bien la confrontation de ces deux sujets, ou précisément l'étude du premier par le second, qui consacre tout l'intérêt de notre travail de recherche. Ainsi que nous le constaterons justement, les tentatives infructueuses d'évaluation ont parfois conduit quelques observateurs à juger la vidéosurveillance, voire les politiques publiques de lutte contre l'insécurité, imperméable à ce procédé d'analyse. Si ce type d'affirmation peut dérouter, il semble étayé par une inquiétante rareté des démarches d'évaluation conduites en France pour éprouver cet objet.

Après nous être interrogé sur la véracité et les fondements de cette dénonciation, nous nous efforcerons à démontrer l'accessibilité de cette pratique aux politiques publiques de sécurité en général. Pour cela, nous postulerons que ce n'est pas la vidéosurveillance qui se montre réfractaire à l'évaluation, mais, plutôt, l'approche communément promue de cette pratique en France qui limite son analyse. Ce postulat nous conduira à admettre que cette activité ne constitue pas une discipline aux percepts figés. Contrairement aux jalons catégoriques posés par certains lobbys publics de l'évaluation tels que SFE (Société Française d'Evaluation),[1] ou représentations qu'en admettent certains responsables publics nationaux des politiques de sécurité, l'évaluation de la vidéosurveillance nous amènera à repenser les méthodes disponibles, notamment en s'ouvrant sans préjugés aux doctrines internationales et aux débats qu'elles portent. *In fine*, nous admettrons que, si elle se révèle être une activité rigide, ou plutôt rigoureuse, dans ses principes, l'évaluation de programme reste ouverte à une certaine souplesse méthodologique.[2]

[1] N. MATYJASIK, « L'évaluation des politiques publiques, un milieu professionnel en formation ? », *op. cit.*
[2] N. MATYJASIK, L. MEASSON, « L'évaluation entre opportunité et effets ». 25 septembre 2007; B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.*

La mobilisation de méthodologies étrangères nous conduira aussi à nous interroger sur l'état de l'art en matière d'évaluation. Nous verrons notamment que deux écoles de pensées anglo-saxonnes s'affrontent depuis les années 1990, l'une favorable à la construction de démarches expérimentales et la seconde faisant la promotion de schémas réalistes d'analyse des politiques publiques. Après avoir questionné la pertinence de cette opposition, nous supposerons un possible dépassement du conflit en proposant une formule de conciliation méthodologique puisant dans chacune de ces conceptions, éprouvée sur notre terrain d'étude.

Enfin, notre démarche empirique offre aussi à voir une image, parmi d'autres, de la maturité de la culture de l'évaluation dans l'administration publique. Au travers des difficultés rencontrées quant à sa mise en œuvre, sa réalisation et sa restitution, ainsi que des solutions ou échecs qu'elles ont entraînés, nous contribuerons à la connaissance de la place, de l'acceptation, de la faisabilité ou de la propension à la diffusion et à la normalisation de l'évaluation au sein des institutions publiques.

Au-delà de ces réflexions sur l'évaluation, notre recherche raconte surtout l'histoire de la vidéosurveillance française. Après plus de deux décennies de multiplication de caméras visant à prendre en charge une partie grandissante de notre sécurité dans les espaces publics, notre travail présente l'opportunité d'un point sur leur emploi et leur propagation. En retraçant son histoire et en faisant un bilan des connaissances actuelles, nous pourrons mobiliser nos données empiriques pour répondre à ces interrogations et présenter une synopsis actualisée. Nous pourrons surtout présenter cet objet sociotechnique et sa diffusion depuis le point de vue objectif qu'offre l'évaluation. Car, outre ses effets, la vidéosurveillance constitue un concept véhiculant une symbolique d'efficience forte et dénotant une diffusion vigoureuse. Or, sans démonstration *a priori* de sa plus-value, qu'est-ce qui justifie ce climat favorable ? Ici, l'examen des représentations autour de la vidéosurveillance et l'étude de l'exploitation des flux d'images de surveillance par les opérateurs de vidéo et les agents des polices nous offrira une riche base de réflexion. Nous observerons notamment la constitution de deux groupes d'acteurs locaux, l'un composé de professionnels de la sécurité et l'autre de responsables publics, nourrissent des représentations divergentes, bien que liées de la vidéosurveillance.

L'hypothèse principale que nous souhaitons éprouver dans le présent travail doctoral est que la vidéosurveillance, outil sociotechnique devenu central parmi les politiques locales de sécurité, n'est pas imperméable à l'évaluation, mais plutôt à sa remise en question. En réunissant les enseignements admis à son sujet, issus d'études françaises comme internationales, nous constaterons les sérieux doutes que nourrit la vidéosurveillance quant à son efficacité, sa plus-value ou son ratio coût-bénéfice contre l'insécurité. A l'opposé, nous noterons qu'aucune démonstration tangible ne semble le

conforter. Cette situation soulèvera invariablement la question du moteur de sa diffusion. Face à un phénomène qui se révèle délicat à appréhender, nous aurons à nous affranchir de raisonnement simpliste pour préférer proposer une réponse novatrice.

Enfin, l'usage et la diffusion de la vidéosurveillance nous conduiront aussi à nous interroger sur la répartition de la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité, entre l'Etat et les collectivités territoriales. La prise en charge par les municipalités de l'exploitation des caméras publiques ne suggère-t-elle pas, finalement, une intention injustifiée de « décentralisation » d'un champ d'activité régalien de l'Etat vers les municipalités ? Ce soupçon sera d'autant plus renforcé que nos analyses démontreront en quoi la vidéosurveillance est devenue, rapidement, un outil professionnel au profit de la police. En effet, malgré un usage parfois naïf et un manque de maturité dans la mobilisation de cet outil, nous rendrons compte de la consécration croissante de cet équipement comme un outil logistique majeur des forces de police. Or, il paraît délicat de justifier une organisation où la maîtrise d'ouvrage d'un outil est attribuée à un acteur tandis que le bénéfice en revient à un autre.

Notre propos se partagera en trois temps, articulés autour de la valorisation de notre travail de terrain. Chacun d'entre eux se subdivisera en deux axes.

En amont, nous aurons à contextualiser notre objet d'étude en nous intéressant à l'histoire récente de la diffusion de la vidéosurveillance, tant d'un point de vue national que spécifiquement sur le territoire montpelliérain accueillant notre étude (Partie première). Nous verrons alors comment la vidéosurveillance est progressivement devenue un concept incontournable des politiques modernes de sécurité. Nous chercherons ensuite à vérifier la véracité de l'absence de l'évaluation de ce dispositif sociotechnique.

Dans un second temps, nous nous concentrerons sur la pratique de l'évaluation appliquée à un objet et un contexte spécifiques (partie deuxième). Cette étape intermédiaire nous amènera à présenter le modèle méthodologique que nous avons adopté et ajusté pour conduire l'évaluation du programme de vidéosurveillance engagé par la Ville de Montpellier. La clarification de nos guides théoriques ainsi que de l'application concrète de notre démarche constituera un préalable indispensable à la présentation des résultats que nous avons obtenus.

Enfin, seulement en aval ces clarifications, nous pourrons détailler et interpréter les conclusions issues de l'évaluation réalisée (partie troisième). Cette finalité de notre travail nous mènera à exposer l'ensemble de nos résultats relatifs à l'impact et aux bénéfices de la vidéosurveillance en matière de lutte contre l'insécurité. Nous pourrons ensuite nous interroger sur l'influence de la démarche évaluative quant à la diffusion de la vidéosurveillance, en contrôlant la validité de nos résultats puis en formulant une réponse au phénomène de propagation visiblement imperturbable de ce dispositif sociotechnique.

PREMIERE PARTIE

-

La contextualisation de l'évaluation de la vidéosurveillance : rencontre d'une démarche confuse et d'un dispositif mythifié

Apparaissant, ça et là, depuis le début des années 90 puis adoubées par le législateur en 1995, les caméras de vidéosurveillance ont progressivement conquis succès triomphal, notamment après le dépassement des débats sur sa capacité à contraindre les libertés individuelles. Les promoteurs et défenseurs de la technologie, heureux de laisser derrière eux ce débat houleux considéré stérile, n'ont cependant jamais initié de travaux évaluant les bienfaits de celle-ci. Plus généralement, comme le soulignent les magistrats de la Cour des comptes en 2011, « 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 ». [1] Néanmoins, devant la place centrale acquise progressivement par l'outil (Titre 1), la question de l'évaluation s'est faite pressante et a donné lieu à la construction d'une démarche concrète de mise à l'épreuve d'un programme à Montpellier (Titre 2).

Titre 1 - La vidéosurveillance, la progressive accession au statut d'outil incontournable des politiques publiques de prévention de la délinquance

Depuis le milieu des années 90, la France a connu une légitimation et une émancipation très singulière de la vidéosurveillance comme outil de prévention situationnelle de la délinquance. A l'échelle nationale, cette légitimation a principalement résulté d'une forte campagne de promotion depuis la fin des années 2000, particulièrement visible et offensive (Chapitre 1). Mais l'implantation de cet outil repose toutefois de manière incontestable sur ses bases locales, l'échelon municipal ayant offert dès l'origine le terrain propice à un développement pérenne (Chapitre 2).

Chapitre 1 - Les programmes de vidéosurveillance dans les politiques publiques nationales de prévention de la délinquance : construction d'une légitimation sociopolitique

Après sa légalisation, la vidéosurveillance a connu une installation très progressive, souffrant d'un déficit de légitimité et d'un marquage idéologique handicapant (I), avant de se trouver au croisement des intérêts d'un nombre important d'acteurs pouvant assurer sa promotion nationale (II). Finalement légitimée au prix d'une synergie d'efforts, la vidéosurveillance semble aujourd'hui s'inscrire durablement au sein des dispositifs incontournables des politiques publiques de sécurité (III).

[1] *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, Paris : Cour des comptes, juillet 2011. Rapport public thématique., p.146

I. Un dispositif légal en mal de reconnaissance

Initialement, la vidéosurveillance n'a pas connu la reconnaissance dont elle jouit aujourd'hui. Malgré des développements locaux de collectivités s'étant saisies de cette opportunité légale, l'outil a souffert d'être le cœur d'un débat idéologique marqué autour de la question de la protection des libertés individuelles contre la surveillance (A), qui s'est vu progressivement effacé (B).

A. Un climat idéologique défavorable responsable d'un démarrage timide ?

Il est trivial d'admettre que les dispositifs de prévention de la délinquance sont assez mal connus en France alors même qu'un oligopole d'acteurs leur offre une résonnance certaine dans le débat public. Classiquement, dans l'esprit collectif, la question de la sécurité fait appel aux forces de police, à la justice et à l'administration pénitentiaire. Le débat public, qui organise souvent l'instrumentalisation des questions d'insécurité, n'offre que trop rarement de remise en cause des capacités des moyens classiques. Les auteurs des rapports « Peyrefitte »[1] et « Bonnemaison »[2] relevaient déjà ce constat il y a plus de trente ans. Dès 1977, le rapport Peyrefitte dénonçait par exemple une contradiction entre, d'un côté, la confiance accordée à la répression pour lutter contre l'insécurité : « L'opinion publique, inquiète, est plus sensible à la répression, à laquelle elle fait davantage confiance. »[3] ; et, de l'autre, le fait que les moyens de la répression se voient aisément décriés : « Ne voit-on pas les zélateurs de la répression, aller déplorant une police laxiste, une justice indulgente, des prisons "quatre étoiles" ? ».[4] Dans une situation oligopolistique, où un nombre restreint d'acteurs sont mobilisés pour proposer une faible diversité de réponses, beaucoup ont identifié dans la vidéosurveillance l'outil idéal pour étoffer le catalogue des réponses à l'insécurité. Alors, ce dispositif sociotechnique s'est vu désigné comme une réponse pourvue d'une efficacité évidente, ce qui a permis d'amorcer la construction de sa légitimation en le présentant comme une formidable aubaine technologique pour répondre concrètement aux attentes de prise en charge de la sécurité.

D'un point de vue national pourtant, pendant les 10 premières années de son existence légale, la vidéosurveillance n'a pas connu de porte-étendard notable. Laissé à la libre appropriation des

[1] A. PEYREFITTE, *Réponse à la violence*. Paris : Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance, juillet 1977. Rapport à M. le Président de la République.
[2] G. BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre*. Paris : Commission des maires sur la sécurité, février 1983.
[3] A. PEYREFITTE, *Réponse à la violence, op. cit.*, p.134
[4] *Ibid.*, p.112

acteurs politiques, c'est principalement au travers de prises d'initiatives locales que l'outil s'est développé. Malaisée à définir du fait de la multitude des dispositifs ponctuels mis en place, la vidéosurveillance forme très vite un ensemble national hétérogène et parsemé, dont on ne perçoit pas de doctrine professionnelle d'emploi ou d'installation dominante. Comme nous le verrons, plutôt que de viser des objectifs précis de lutte contre l'insécurité, les communes décidant de s'engager dans la technologie sont parfois motivées par une volonté d'instrumentalisation politique. A l'étude des demandes d'autorisation préfectorale d'installation, il est également difficile de décrire un phénotype des communes conquises par la technologie, avec de grandes villes (comme Lyon ou Nice) comme de plus modestes (telle que Meaux, en Seine-et-Marne ou Levallois-Perret, dans les Hauts-de-Seine, qui a été précurseur de ce procédé dès 1991), chacune touchée par des problèmes de délinquance à la gravité et l'importance variée. Ces communes équipées apparaissent sur l'ensemble du territoire national avec toutefois une préférence initiale pour les zones urbaines plutôt que rurales.[1] On constate aussi que les installations transcendent assez aisément les clivages politiques. Localement, l'initiative même de l'installation d'un système de vidéosurveillance provient tantôt du parcours ou de l'idéologie d'un ou plusieurs individus, élus ou responsables administratifs, tantôt de préconisations d'acteurs publics ou d'entreprises promotrices de l'outil, de cabinets de conseil ou de démarcheurs commerciaux. C'est même souvent la pernicieuse synergie d'un ensemble de rationalités distinctes.[2] La diversité des contextes dans lesquels la vidéosurveillance s'est développée et les multiples formes qu'elle a pu prendre créent un paysage tout à fait hétéroclite, qui écarte dès l'origine l'hypothèse de la diffusion d'un modèle unique.

Malgré les installations locales de systèmes de vidéosurveillance dans quelques villes pionnières, il apparaît que, dans ses premières années, la technologie souffre d'un manque de reconnaissance nationale et que son développement s'improvise. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation. On peut d'abord identifier des justifications très rationnelles, telles que le poids financier de ce type d'installation ou la méconnaissance de ce type de dispositif par les acteurs publics. L'absence de chef de file national fait que les acteurs volontaires pour s'engager dans l'installation de caméras ne sont pas entrainés dans le sillage d'un navire amiral, mais se retrouvent dans une croisade en solitaire. Ces raisons justifient en partie le fait que des communes trop modestes ou trop peu convaincues de la plus-value de cette technologie refusent de s'y engager. Mais il semble surtout que la raison principale du succès initialement mitigé de la vidéosurveillance

[1] Nous verrons que les petites communes rurales, même très modestes, se verront plus tard conquises par l'installation de systèmes de caméras de vidéosurveillance

[2] Sur le processus de légitimation de la vidéosurveillance, tirée d'une étude empirique sur trois villes françaises, voir : A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN, « Un dispositif sociotechnique à la loupe: le développement de la vidéosurveillance dans trois villes françaises ». *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*. 15 janvier 2011, n° 74. ; v. également développement *infra*

réside dans l'image négative du produit, connoté comme un outil de surveillance intrusif et attentatoire aux libertés.

Sans détailler cette doctrine ici, il convient cependant d'aborder les travaux des *surveillance studies* pour comprendre le développement de la vidéosurveillance et ainsi contextualiser cet objet d'étude. Ceux-ci théorisent l'ouverture progressive des sociétés occidentales à une culture de surveillance généralisée. « La surveillance au sens le plus général, apporte des informations, ou comme on dit dans la police, des "renseignements", c'est-à-dire un savoir qui peut s'accumuler sur des individus, des groupes, des entités morales. Cette fonction est inséparable d'un autre effet qui est d'orienter les conduites, de les modifier, voire de les corriger ou de les normaliser par l'effet même du regard braqué, qu'il soit réel ou virtuel, sur les individus, par l'effet du savoir qui peut s'accumuler sur eux ».[1] Ainsi, le mouvement des *surveillance studies* repose sur le fait que les outils dont se dotent les gouvernants nourrissent une volonté de « mise au pas » de la population, plutôt que répondre à un objectif d'efficacité de la lutte contre la délinquance et la criminalité qui est sa justification officielle. La vision de ce courant de pensée repose sur l'analyse sociétale de Michel FOUCAULT, et est symbolisée par le terme de « société panoptique »[2] associé depuis les années 80 à ce que Gary MARX décrit comme la « nouvelle surveillance ».[3]

Les *surveillance studies* ont longtemps trusté le champ académique du « *policing* »,[4] ayant produit un nombre considérable de travaux théoriques. Ce courant associe volontiers les caméras de vidéosurveillance des espaces publics aux autres dispositifs de traçage de la population qu'il étudie (tels que les bases de données, le traçage biométrique, etc.). Cette technologie a même un temps été érigée comme l'avènement technique ouvrant les portes de la société panoptique tant redoutée : « Récemment, les caméras de surveillance se sont massivement développées dans les espaces urbains. On peut affirmer qu'à travers ces caméras, le pouvoir panoptique technologique a été étendu au point que nos villes sont devenues d'énormes structures panoptiques ».[5]

Il n'est pas l'objet ici de s'étendre sur la place de la caméra de vidéosurveillance dans les thèses des *surveillance studies*. Pour ce faire, nous pourrons renvoyer à la lecture de la riche littérature qui abonde tantôt pour fonder la validité de leurs hypothèses, tantôt pour critiquer leur absence de

[1] C. LAVAL, « Surveiller et prévenir. La nouvelle société panoptique ». *Revue du MAUSS*. 1 novembre 2012, n° 40., p.49-50
[2] Le terme est ici lui-même repris à « la panoptique », figuration emblématique du philosophe utilitariste britannique du XVIIIe siècle, Jeremy BENTHAM
[3] G. T. MARX, « La Société de sécurité maximale ». *Déviance et Société*. 1988, vol. 12, n° 2.
[4] Institutionnalisation des recherches et études portant sur le champ lexical de la surveillance
[5] H. KOSKELA, « "Cam Era" - the contemporary urban Panopticon ». *Surveillance & Society*. 2003, vol. 1, n° 3.,p.293
Nous traduisons, depuis l'anglais : « Recently, the number of surveillance camerras in urban space has grown massively. It can be claimed that through surveillance cameras the panoptic technology of power has been electronically extended : our cities have become like enormous Panopticon »

validation empirique et les mettre en défaut.[1] Il n'est pas même le sujet de développer ici l'imprégnation des idées de ce courant de pensée dans la société française. Il n'en est pas moins que les craintes dépeintes par ce courant dans une société traditionnellement attachée à la protection des libertés individuelles n'offrent par les parfaites conditions au développement d'une telle technologie de surveillance. En particulier vis-à-vis de la vidéosurveillance de voie publique, on identifie aisément l'image très connotée du dispositif dans l'inconscient collectif français, notamment à l'occasion des débats qui accompagnent sa légalisation par la LOPS. Réagissant à la loi de 1995, Jean-Jacques DELFOUR écrivait : « Le débat sur la vidéosurveillance est clos, semble-t-il. Il l'est politiquement, dans la mesure où le projet Pasqua est devenu une loi. Il faut l'ouvrir de nouveau, et peut-être plus en profondeur, dans la mesure où les opinions xénophobes progressent régulièrement et avec elles le délire sécuritaire ».[2] On saisit alors le climat plutôt hostile vis-à-vis de la vidéosurveillance, et admet qu'il peut constituer un handicap suffisamment lourd pour l'empêcher de connaître une croissance florissante.

Sans surprise cependant, nous allons voir que cette difficulté va être dépassée. Il s'avère même que l'on se doit de relativiser l'affirmation d'une croissance initialement timide, notamment d'un point de vue quantitatif : « entre 1997 et 1999, plus de 200 communes ont reçu l'autorisation d'installation d'un système de vidéosurveillance dans "des espaces publics particulièrement exposés à des risques d'agressions et de vols" et 259 pour la protection de bâtiments publics, tels que des mairies, des bibliothèques, des écoles ou des musées ».[3] Ainsi, même si le rayonnement national semble très mesuré initialement, la réalité et le nombre des installations locales de caméras traduisent malgré tout un démarrage franc. Afin de pérenniser ce lancement, il reste cependant nécessaire d'assainir le climat qui entoure le dispositif, en remettant en question son image négative au profit d'une mise en avant de son efficacité intrinsèque.

[1] Nous pourrons renvoyer à la lecture des travaux de David LYON, auteur ayant énormément contribué au mouvement en décrivant la société où sont organisés la collecte et le stockage d'informations individuelles par des institutions privées et publiques (1994) et où la caméra offre le moyen technique de 'voir sans être vu' participant à la création d'un « panoptique électronique » (2005). Il a également participé à la nuance du caractère attentatoire de la vidéosurveillance vis-à-vis des libertés publiques, dont il reconnaît les limites techniques (2005), outil qu'il minimise finalement face à d'autres dispositifs techniques de surveillance (2006), dans un contexte de surveillance qui dépasse le seul monde physique classique (2013). Pour une vue d'ensemble de la littérature des *Surveillance Studies*, voir la compilation réalisée par David LYON lui-même en 2007 : « Surveillance Studies: An Overview », éd. Polity Press

[2] J.-J. DELFOUR, « La vidéosurveillance et le pouvoir du voir. (Du panoptisme comme modèle de société) ». *Lignes*. 1996, vol. 1, n° 27., p.151

[3] L. HEMPEL, E. TOPFER, *Urban Eye: Inception Report to the European Commission, 5th Framework Programme*. Berlin, Allemagne : Centre for Technology and Society, Technical University of Berlin, 2002., p.10
Nous traduisons, depuis l'anglais : « between 1997 and 1999 more than 200 cities received the approval for the installation of CCTV in high risk locations and 259 for the protection of public buildings such as town halls, public libraries, schools and museums »

B. L'effacement de l'image négative des caméras de surveillance, *lentement mais surement*

Pour encourager son développement, divers arguments ont été imaginés avant même que ne soit engagée une entreprenante campagne de promotion, symboliquement menée par Nicolas SARKOZY et que nous détaillerons *infra*. Il faut ici s'écarter du débat scientifique traitant de la validité des hypothèses des *surveillance studies*, dont les théories notamment pour ce qui est de la vidéosurveillance, sont souvent déconnectées de portée concrète autant qu'elles sont dépourvues de validations empiriques.[1] Les prémices de la légitimation de cette technologie de surveillance se révèlent très factuelles, et répondent avant tout à rassurer les autorités politiques, clients éventuels, d'une crainte de désapprobation par la population de cette technologie de surveillance.

La démonstration d'un important soutien populaire constitue, au contraire, l'un des facilitateurs du développement de l'outil. A la lumière des mises en garde des auteurs des *surveillance studies*, il paraitrait assez inconcevable d'envisager que le grand public puisse soutenir largement une technologie de surveillance au potentiel intrusif et visant ouvertement les individus. Pourtant, la population, française notamment, semble la soutenir. Ce soutien s'identifie principalement sur la base de résultats de sondages d'opinion. Le plus fameux d'entre eux restant à ce jour l'enquête réalisée par la société IPSOS, qui avait révélé, en 2008, que 71 % des Français se disaient très ou plutôt favorable à l'installation de caméras de vidéosurveillance.[2] Cette méthode de légitimation de la vidéosurveillance a été précédemment observée au Royaume-Uni. Sans avoir besoin d'attester d'un plébiscite massif, des sondages favorables sont instrumentalisés par les partisans du développement de l'outil, afin que le soutien populaire puisse être mis en avant pour faire du peuple un des piliers de la promotion de cette technologie.[3] Pourtant, la véracité même de ce soutien n'a jamais pu être prouvée et de précoces études ont même révélé que les avis favorables reposaient souvent sur une méconnaissance du dispositif et de ses capacités,[4] voire sur un agencement particulier des questionnaires permettant d'orienter les réponses collectées afin d'en manipuler *a priori* les résultats. [5]

[1] Pour tout développement, v. L. DUMOULIN, S. GERMAIN, A.-C. DOUILLET, « Une petite entreprise qui ne connaît pas la crise ». *Champ pénal/Penal field*. 23 janvier 2010, Vol. VII., §15 et s.
[2] Enquête IPSOS pour la CNIL, « Les Français et la vidéosurveillance », mars 2008
[3] Voir notamment : J. DITTON, « CRIME AND THE CITY: Public Attitudes towards Open-Street CCTV in Glasgow ». *The British Journal of Criminology*. 2000, vol. 40, n° 4.
[4] T. HONESS, E. CHARMAN, « Closed Circuit Television in Public Places: Its Acceptability and Perceived Effectiveness ». *London: Home Office Police Department*. 1992, n° 35, (Crime prevention unit series papers)., révélaient que le fort soutien observé à la vidéosurveillance (85% d'avis favorables) reposait sur une profonde méconnaissance des capacités réelles de l'outil.
[5] J. DITTON, « Public Support for Town Centre CCTV. Schemes: Myth or Reality ». In : C. NORRIS. , J. MORAN. , G. ARMSTRONG. *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. ASHGATE. Aldershot, RU, 1998., ayant notamment souligné que les méthodologies de sondage pouvaient fortement faire varier les résultats obtenus, jusqu'à 35 points selon l'agencement du questionnaire par exemple

Pour faire le parallèle avec les enseignements des précédentes études britanniques des années 90, l'étude qui a été conduite à Montpellier, dans le cadre des recherches de la présente thèse, a organisé une modeste enquête publique (ayant abouti à 192 questionnaires exploitables). Les résultats de celle-ci sont assez nuancés. Elle a révélé une croyance assez importante dans l'efficacité de la vidéosurveillance, mais ne débouchant pas nécessairement chez les personnes interrogées sur un soutien du dispositif, ni sur une identification de l'utilité concrète de la technologie, ou sur la reconnaissance d'un côté rassurant à l'équipement. Or, les résultats de l'étude pourraient être facilement biaisés pour être instrumentalisés. En utilisant uniquement certaines des questions, il devient possible d'écarter toute nuance aux résultats. On peut ainsi : se contenter de retenir la croyance dans l'efficacité intrinsèque du dispositif pour plaider en faveur de la technologie, ou inversement ne garder que l'absence de majorité qualifiée de personnes se disant rassurée par le dispositif pour la décrier.[1] Bien que l'échantillon de l'étude menée soit réduit, cette observation actualise l'hypothèse de Jason DITTON que la sélection des questions oriente considérablement le résultat obtenu.

Mais malgré cette possible remise en question, le soutien populaire affirmé par les partisans et promoteurs des caméras reste utilisé, en France comme à l'étranger, pour encourager auprès des décideurs publics le développement de la vidéosurveillance. On peut toutefois s'interroger sur la véracité de ce soutien présenté comme massif, ou sur la difficile émergence d'une opposition construite. Ces questions de la réception sociale de la vidéosurveillance ont été étudiées par Murielle ORY à l'occasion des recherches conduites à l'appui de sa thèse en doctorat en sociologie à l'Université de Strasbourg. Cherchant à identifier l'acceptabilité de la caméra dans les lieux privés ou publics, les entretiens menés révèlent trois groupes aux délimitations poreuses entre lesquels les individus ne cessent de se déplacer : opposants, partisans et indifférents. « Si les enquêtés ne cessent d'osciller entre indifférence, rejet, tolérance ou approbation de ces dispositifs c'est parce ce que les multiples facteurs qui déterminent l'orientation du jugement reposent sur des logiques, des croyances et des valeurs qui peuvent être contradictoires entre elles. »[2] Ainsi, on ne peut pas affirmer de soutien massif, autant qu'on ne peut plaider une nette opposition, car il n'est pas de positionnement social clairement défini et figé.

[1] L'enquête publique conduite dans le cadre des recherches de thèse ont révélé notamment que : 74,5% des personnes interrogées considéraient l'équipement en caméras de vidéosurveillance comme « Prioritaire » ou « Important » et qu'elle était le premier des dispositifs recommandés parmi une liste fermée de huit propositions ; mais que 52% des personnes se disaient plus en sécurité si elles savaient un espace public surveillé par des caméras. A cette même dernière question, Jason DITTON (2000, *op. cit.*) avait trouvé 56%.

[2] M. ORY, *De la vidéoprojection à la vidéosurveillance : une étude sur l'acceptabilité sociale de la caméra*. Strasbourg, 2012, p. 324.

Paradoxalement, on peut également considérer que l'entreprise de promotion de la vidéosurveillance a profité du terrain préparé par la dystopie dépeinte par ORWELL dans son roman *1984*. Car la surveillance quasi omnisciente asseyant le pouvoir de *Big Brother* dans l'œuvre a depuis été principalement matérialisée par la caméra, dont l'œil demeure la représentation la plus évidente du slogan imaginaire « Big Brother is watching you ».[1] Dans l'inconscient collectif, la vidéosurveillance paraît bénéficier sans questionnement de cette capacité de tout voir et de tout détecter. Alors, après avoir servi d'argument à ses opposants, c'est cette capacité qui a permis de créer l'adhésion et a réduit le débat à un positionnement idéologique : la caméra permet de tout détecter et peut donc assurer un état de sécurité élevé. La seule question qui subsiste alors est celle du quota de liberté que les individus sont collectivement prêts à concéder pour bénéficier de cette protection. Or, les partisans interprètent une opinion populaire favorable comme une réponse à cette interrogation, en présentant aux pouvoirs publics que le peuple choisit la caméra de vidéosurveillance dans l'intérêt de sa sécurité. Une autre lecture de ce soutien populaire, probablement plus réaliste, peut être faite selon une interprétation négative. Car moins qu'un soutien, on constate plutôt une absence de réelle opposition populaire, formalisée et organisée.

En définitive, les premières années de développement de la vidéosurveillance en France sont donc principalement marquées par une volonté de faire accepter le dispositif par la population, ou tout du moins d'en donner l'illusion. Ce temps constitue une progressive période de légitimation par accoutumance et habitude, de la population comme des acteurs des politiques publiques de prévention de la délinquance. Cette intégration du dispositif dans le paysage des politiques publiques est assujettie au bon vouloir des communes pour assurer son développement, le gouvernement et le législateur restant après la légalisation assez discret sur son déploiement.[2] Mais après avoir gardé un temps ce positionnement timide, l'Etat va toutefois se montrer plus entreprenant lorsqu'il souhaitera « jouer un rôle d'incitateur »[3] du développement de ce « qui est présenté comme un outil technologique à l'efficacité avérée ».[4] Cette recherche de légitimation prise en charge l'Etat va graduellement s'accélérer, notamment après que le lobbying des promoteurs de la technologie ait enfin percé dans un rapport officiel que l'on peut considérer comme la première pierre à la

[1] G. ORWELL, *1984*. Gallimard, 1950., p.12 : « A chaque palier, sur une affiche collée au mur, face à la cage d'escalier, l'énorme visage vous fixait du regard. C'était un de ces portraits arrangés de telle sorte que les yeux semblent suivre celui qui passe. Une légende, sous le portrait, disait : BIG BROTHER VOUS REGARDE »

[2] On pourra considérer la « légalisation » de la vidéosurveillance comme étant marquée par deux textes fondateurs en France : au premier plan la LOPS du 21 janvier 1995, mais également le décret d'application pris l'année suivante (Décret n° 96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéoprotection pris pour l'application des articles 10 et 10-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité)

[3] T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?* Rennes : Presse Universitaire de Rennes, 2008., p.6

[4] *Ibid.*

constitution d'une promotion étatique réellement engagée. Non rendu public, ce rapport dit « Melchior » conseille aux autorités nationales en 2005 de conduire une « extension des dispositifs » avec une nécessité d'amélioration du réseau des points de vue aussi bien qualitatif que quantitatif.[1]

II. Légitimation et promotion de la présidence Sarkozy : un point de non-retour

Sous l'influence de Nicolas SARKOZY, lors de sa campagne présidentielle dès 2005, puis sous sa présidence de 2007 à 2012, la vidéosurveillance a connu une période d'incitation et de légitimation politique particulièrement insistante (A) et concomitante à une forte promotion financière de l'Etat (B).

A. Une promotion tous azimuts

A l'arrivée au pouvoir de Nicolas SARKOZY au printemps 2007, la promotion de la vidéosurveillance comme outil de prévention de la délinquance va nécessairement connaître une vive accélération. Encore candidat, le futur président avait déjà affirmé une très nette adhésion à cette technologie, qu'il avait entre autres portée en triomphe à la suite des attentats de Londres en 2005. Il l'avait alors désignée capable de « choses tout à fait exceptionnelles » en matière desquelles « nous n'étions pas au niveau ».[2] Les préconisations du candidat à la présidentielle d'alors préfiguraient déjà très nettement la stratégie de promotion qui allait suivre : « mettre davantage de vidéosurveillance dans les lieux publics », favoriser les conservations d'images filmées et « changer la législation » pour permettre aux personnes privées de *vidéosurveiller* les abords de leurs établissements (« les grands magasins, […] les lieux de cultes »). Afin de ne pas donner la vision d'une utilité curative du dispositif, Nicolas SARKOZY prenait alors le temps de préciser que le dispositif qu'il soutenait avait pour but de « prévenir car les terroristes le craignent ».[3]

1) L'amorce d'une légitimation par une mise en avant discursive

Arrivé au pouvoir, Nicolas SARKOZY engage une entreprise de légitimation sans précédent en faveur de la vidéosurveillance. Il mobilise pour cela une équipe hétérogène d'acteurs, de la sphère publique et privée. Comme nous allons le voir dans les développements suivants, la vidéosurveillance

[1] Note réalisée sous la direction de P. MELCHIOR, *La vidéosurveillance et la lutte contre le terrorisme*. Paris, octobre 2005. Note de synthèse IGA.
[2] Interview réalisée par Elise LUCET, diffusée le 26 septembre sur France 3, disponible retranscrite à l'adresse http://discours.vie-publique.fr/notices/053002607.html (consulté le 15/09/15)
[3] *Ibid.*

émerge alors comme étant au croisement d'un faisceau de rationalités. Nous reviendrons *in fine* sur l'étude de ces rationalités en tant que telles, ainsi que sur leurs synergies ou oppositions, mais il est essentiel de comprendre dès à présent comment ce phénomène s'est matérialisé sous la présidence de N. SARKOZY, qui est parvenue à imposer durablement le développement de la vidéosurveillance dans le débat national. L'initiative d'une mise en avant de la vidéosurveillance s'inscrit avant tout dans un renforcement du discours sécuritaire national où « l'expression d'un volontarisme politique effréné dans la lutte contre la criminalité » succède à « l'utilisation d'une rhétorique particulièrement habile destinée à instiller la peur et à sommer le citoyen de choisir entre la cause des "victimes" et celle des "voyous" ».[1] Dans ce climat artificiel de peur, « les caméras de surveillance sont présentées par la propagande publique et la publicité privée comme le seul moyen pour les élus locaux de concrétiser leur volonté d'améliorer la sécurité ».[2]

Mais la promotion de l'outil ne s'arrête bien entendu pas à cette affirmation ou à l'invitation d'engagement des élus locaux. Dans un premier temps, un argumentaire déjà développé est récupéré par les responsables politiques. Il consiste à affranchir la vidéosurveillance de son image attentatoire aux libertés publiques. Les discours développent notamment que la technologie actuelle ne permet pas matériellement l'accession à une société de surveillance. Ce positionnement trouve un écho tant dans des théories variées. Une conclusion similaire est même admise au milieu des années 2000 par certains des principaux penseurs des *surveillance studies*, qui pourtant s'opposent aux technologies de surveillance telle que la vidéosurveillance en vigueur. Ces derniers estiment en effet que la non-centralisation des lieux de surveillance et des capacités techniques limités des systèmes représente une limite à leurs théories.[3] Mais si les promoteurs de la vidéosurveillance partagent alors le constat de certains scientifiques, ils ne partagent pas leurs arguments. La promotion nationale préfère balayer les thèses initiales de « nouvelle surveillance » en diffusant la représentation d'un outil technique bienfaisant, véhiculant des valeurs de protection et de transparence.[4]

La récupération et le stockage de données que permet la vidéosurveillance pour lutter contre les délinquants et criminels présentent aussi une image de fermeté résumée en une phrase « si vous n'avez rien à cacher, vous n'avez rien à craindre ». Inspiré de campagnes de légitimation britanniques

[1] V. SAGNAT, B. HUREL, E. PLOUVIER[et al.], *L'imposture : dix années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy*. Paris : Terra Nova, 2012. Projet 2012 - Contribution n°19, p. 21.
[2] *Ibid.*, p. 120.
[3] Cf. développements *supra*, notamment les critiques de la capacité de la caméra de vidéosurveillance à constituer un vecteur de société panoptique du fait de son champ limité de surveillance, v. également : K. HAGGERTY, « Tear down the wall: on demolishing the panopticon ». In : D. LYON. *Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond*. Willan Publishing. Cullompton, RU, 2006.
[4] cf. E. HEILMANN, « La vidéosurveillance, un mirage technologique et politique ». In : L. MUCCHIELLI. *La Frénésie Sécuritaire*. La découverte. Paris, 2008, p. 123 et s.

et états-uniennes de dispositifs de surveillance divers,[1] ce slogan transposé en France renvoi au compromis plus classique de l'abandon individuel de libertés dans l'impérieux intérêt supérieur de sécurité. N. SARKOZY, qui assume un positionnement clairement tourné vers la sécurité, déclarera par exemple à mi-mandat, à l'occasion du célèbre *Discours de Grenoble* :

> « Je souhaite d'ailleurs qu'au-delà des divergences entre nous, nous nous rassemblions. La vidéosurveillance, la vidéoprotection : on en a besoin. Il n'y a pas les caméras de gauche et les caméras de droite. Il y a le fait que les délinquants grands ou petits craignent par-dessus tout d'être pris dans les images parce que ce sont des preuves judiciaires. […] Il ne s'agit pas du tout d'interférer dans la vie privée des habitants de Grenoble ou du département de l'Isère. Il s'agit que nous soyons le plus efficaces possible. 60 000 caméras seront installées d'ici 2012. Je laisserai ceux qui le veulent crier à l'atteinte aux libertés individuelles. Moi je pense que la liberté individuelle est gravement atteinte lorsque que les voyous font régner la terreur devant des immeubles d'habitation. »[2]

Dans l'étude qu'elle a conduite sur l'acceptabilité sociale de la vidéosurveillance, M. ORY résume « l'argument du "rien à cacher" » comme une représentation de justification de l'installation de la caméra de vidéosurveillance, suivant la logique : « les "bons" ou les "honnêtes" citoyens n'ont rien à craindre face à la caméra puisque sa seule fonction est de déjouer ceux qui contournent les règles communes ».[3] S'intéressant à la diffusion de cette représentation, elle fait le constat qu'il repose sur la perception ou la représentation, de la part du surveillé, du comportement de l'opérateur en charge de la surveillance. Cette argumentation sera d'autant plus admise que les surveillés « estiment ne pas être regardés parce que leur comportement n'intéresse pas l'opérateur ».[4] Mais surtout, M ORY conclue que la diffusion de cet argument chez les partisans de la légitimité de la vidéosurveillance, ainsi que chez ses opposants, renforce considérablement à la fois la conception d'un dispositif intrinsèquement efficace, ainsi que son positionnement en tant qu'outil de sécurité, en mettant de côté les « utilisations secondaires », qu'elles soient légitimes ou non. Car, puisque « ceux qui

[1] « If you've got nothing to hide, you've got nothing to fear », utilisé comme slogan de promotion de la vidéosurveillance, est désigné plus généralement par Bruce SCHNEIER (cryptologue et expert en sécurité informatique états-unien) comme « la réplique la plus commune aux arguments des défenseurs de la vie privée » (« the most common retort to privacy advocates »), réf. : D. J. SOLOVE, « Why Privacy Matters Even if You Have "Nothing to Hide" ». *The Chronicle of Higher Education*. 15 mai 2011.

[2] Discours prononcé à l'occasion de la prise de fonction du nouveau préfet de l'Isère par le président de la République Nicolas SARKOZY, le 30 juillet 2010, à Grenoble (38)

[3] M. ORY, *De la vidéoprojection à la vidéosurveillance, op. cit.*, p. 136.

[4] *Ibid.*, p. 135.

n'acceptent pas d'être filmés ne peuvent être que ceux qui ont quelque chose à se reprocher sur le plan légal, la caméra représente un dispositif légitime dans la lutte contre la délinquance ».[1]

2) De la vidéosurveillance à la vidéoprotection, une légitimation marketing

Toujours avec la volonté d'offrir une image nouvelle et indéniablement positive à l'outil, les promoteurs français de la vidéosurveillance ont également entrepris un renversement sémantique totalement inédit. En l'espace de quelques années, celle-ci s'est trouvée rebaptisée « vidéoprotection ». Il serait imprudent de sous-estimer le caractère primordial de ce basculement qui s'opère à partir de 2008, depuis un terme considéré comme connoté négativement vers le concept plus rassurant de « protection ». Quelques utilisations du néologisme peuvent être trouvées antérieurement, notamment dans les propos du ministre de l'Intérieur Nicolas SARKOZY qui prépare alors sa campagne présidentielle : en octobre 2005[2] et en juin 2006,[3] il l'utilise parallèlement au terme « vidéosurveillance », sans distinction. Le néologisme se diffuse ensuite discrètement dans les propos des responsables politiques fin 2007 — début 2008 : chez les ministres Michèle ALLIOT-MARIE[4] ou François FILLON,[5] ou chez Laurent WAUQUIEZ comme porte-parole du gouvernement.[6]

La consécration officielle du néologisme apparaît lors de la restitution, début 2008, d'un « plan vidéoprotection » par la pourtant dénommée « commission nationale de vidéosurveillance ».[7] C'est à la suite de ce rapport que le terme de « vidéoprotection » vient durablement s'inscrire dans le vocabulaire des responsables politiques, diffusé par le biais des discours officiels ou des prises de parole médiatiques. On peut aisément comptabiliser l'inflation de l'utilisation du terme dans les discours officiels référencés : alors qu'il n'avait que rarement été usité précédemment (une seule occurrence en 2007), on retrouve le néologisme dans 15 discours officiels en 2008, dans 25 l'année suivante.[8] Cette libéralisation de l'utilisation du terme se produit alors même que celui-ci ne bénéficie

[1] *Ibid.*, p. 134.
[2] Nicolas SARKOZY, ministre de l'Intérieur, discours tenu le 13 octobre 2005, portant sur « le projet national de prévention de la délinquance, incluant notamment l'extension de la vidéosurveillance, la collaboration des travailleurs sociaux et le dépistage précoce des troubles psychiatriques »
[3] Nicolas SARKOZY, ministre de l'Intérieur, discours tenu le 1er juin 2006 à Perpignan, portant sur « le bilan des mesures prises après les émeutes d'octobre 2005 et les objectifs du projet de loi sur la prévention de la délinquance »
[4] Michèle ALLIOT-MARIE, ministre de l'Intérieur, discours tenu le 19 novembre 2007 à Paris, intitulé « Déclaration sur la mise en place de coopérations internationales, policières, techniques, judiciaires, pour la lutte contre le terrorisme »
[5] François FILLON, Premier ministre, déclaration le 23 janvier 2008 à Paris, portant « sur le projet de loi modifiant le titre XV de la Constitution en vue de la ratification du Traité européen de Lisbonne »
[6] Laurent WAUQUIEZ, porte-parole du gouvernement, discours tenu le 23 janvier 2008 à Paris, intitulé « présentation du rapport de J. Attali, lutte contre la délinquance, simplification administrative pour les entreprises, restructuration dans la sidérurgie et réponse à des questions sur les élections municipales »
[7] Commission *sui generis* instituée en 2007 par le décret 2007-916 du 15 mai 2007 afin de conseiller le ministère de l'Intérieur sur toute question relative à cette technologie (cf. article 2 du décret).
[8] Discours ou déclarations officiels de membre du gouvernement, référencés sur le site www.vie-publique.fr

d'aucune reconnaissance scientifique ou technique, et surtout tandis que l'appellation reconnue par la loi reste celle de « vidéosurveillance » tel que dispose l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995.

Pour conforter la multiplication des utilisations du néologisme, sa reconnaissance par le législateur est envisagée. Cette étape primordiale permettra aux promoteurs de l'outil de faire coïncider la désignation officielle de l'outil et sa campagne de marketing. Un article, pour le moins singulier, est alors intégré au projet de « loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure » qui est présenté par Michèle ALLIOT-MARIE en 2009 : [1]

> « Art. 17 : Sous réserve des dispositions de la présente loi, dans tous les textes législatifs et réglementaires, le mot : "vidéosurveillance" est remplacé par le mot : "vidéoprotection". »

Sans plus d'explication ou de justification, ni aucune volonté de dissimulation de la démarche, le changement de nom est ainsi soumis au législateur. Les débats parlementaires ne manqueront bien évidemment pas de dénoncer la manœuvre, motivée selon eux par des intentions marchandes et démagogiques :

> *« Vous avez beau dissimuler vos intentions, pour des raisons de marketing évidentes, derrière le vocable de "vidéoprotection", le contenu reste le même. »*[2]

> *« Vous y allez fort, si j'ose dire, puisque vous proposez de remplacer le mot "vidéosurveillance" par "vidéoprotection" »*[3]

Deux amendements (n° 80 et 198) seront déposés pour demander la suppression de cet article 17, justifiant notamment que « Le terme de "vidéoprotection" est en effet erroné puisque la surveillance vidéo ne "protège" pas. Le fait qu'une infraction soit filmée n'empêche pas l'infraction d'avoir lieu. » [4] Néanmoins, ni les objections formulées ni les amendements déposés n'auront l'influence espérée et l'article 17 de la LOPPSI sera adopté avec la loi, promulguée le 14 mars 2011.

Officialisé, ce basculement sémantique crée de fait un véritable schisme dans l'utilisation des termes, où la différenciation lexicale « offre souvent au locuteur la possibilité de présenter le réel d'un certain point de vue, par différence avec d'autres points de vue possibles ».[5] D'un côté, le nouveau

[1] Projet de loi enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 27 mai 2009
[2] M. Jean-Yves LE BOUILLONNEC, extrait des débats sur la LOPPSI du mardi 9 février 2010, 3e séance, XIIIe législature, session ordinaire de 2009-2010
[3] M. François PUPPONI, extrait des débats sur la LOPPSI du jeudi 11 février 2010, 2e séance, XIIIe législature, session ordinaire de 2009-2010
[4] Extrait de l'exposé sommaire de l'amendement n°80 à la LOPPSI déposé présenté à l'Assemblée Nationale par MM. BRAOUEZEC, MEMERE et VAXES
[5] A. KRIEG-PLANQUE, *Analyser les discours institutionnels*. Paris : Armand Colin, 2012, p. 90.

terme, préféré de ses partisans et défenseurs, tend à s'imposer progressivement du fait de sa consécration légale. De l'autre, l'appellation originelle, considérée comme connotée, est reléguée à une utilisation quelque peu dissidente et opposée au développement de cette technologie. En témoigne par exemple cette réaction autoritaire et impérative d'une élue municipale de la Ville de Montpellier, qui nous interpella personnellement après une séance du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, regrettant la terminologie choisie lors d'une intervention orale : « Ici on ne fait pas de "vidéosurveillance", on fait de la "vidéoprotection" ».[1] On notera que ce rappel à l'ordre suggère la coexistence de deux pratiques, voire de deux idéologies d'emploi. Nous ne sommes cependant pas parvenu à obtenir quelques précisions de la part de l'adjointe au maire, ayant répondu à notre interrogation sur la différence des termes par une simple répétition de cette interjection, comme si la nuance entre eux était évidente.

L'appellation « vidéoprotection » constitue un bouclier, bien utile à la promotion de l'outil, visant très clairement à se prémunir des critiques de dérive sécuritaire ou de surveillance généralisée. Malgré l'alternance politique qui résulte des élections présidentielles et parlementaires de 2012, nous verrons que la légitimité longuement construite par une majorité de droite n'est pas dénoncée par la nouvelle de gauche, et se voit au contraire récupérée.

Pour conclure sur ce basculement sémantique, un parallèle, bien que grossier, semble trop évident pour ne pas être abordé. En effet, traiter du sujet de la vidéosurveillance fait bien souvent appel dans l'inconscient collectif, au roman de George ORWELL, déjà précédemment abordé, *1984*. Dans celui-ci, le narrateur décrit un comportement de *Big Brother* qui lui évite l'embarras et facilite l'avilissement du peuple. D'autorité, le leader fait modifier les faits historiques et fait inventer un nouveau langage remplaçant la complexité de l'ancien, appelé le « Novlangue » ou « Newspeak » dans la version originale. Dans cette démarche, de nouveaux mots viennent remplacer et supprimer la variété des anciens, affichant une volonté de plus grande simplicité et clarté du langage. Ainsi, George ORWELL écrit que *« Le vocabulaire du novlangue était construit de telle sorte qu'il pût fournir une expression exacte, et souvent très nuancée, aux idées qu'un membre du Parti pouvait, à juste titre, désirer communiquer. Mais il excluait toutes les autres idées et même les possibilités d'y arriver par des méthodes indirectes. L'invention de mots nouveaux, l'élimination surtout des mots indésirables, la suppression dans les mots restants de toute signification secondaire, quelle qu'elle fût, contribuait à ce*

[1] Invective personnelle en marge de l'Assemblée Plénière du CLSPD de la Ville de Montpellier, le 12 septembre 2013, de Mme H. QVISTGAARD, conseillère municipale de la Ville de Montpellier

résultat ».[1] La modification injustifiée et très autoritaire de la terminologie en France visant à faire mieux accepter la vidéosurveillance rapproche du comportement du régime autoritaire du roman. Éric HEILMANN arrive également à cette comparaison, et pousse même la provocation jusqu'à rapprocher la légitimation de la vidéosurveillance en France aux conclusions du travail du philosophe allemand Victor KLEMPERER de la *Lingua Tertii Imperii* [2] : « Le fait que le gouvernement puisse à volonté choisir et légiférer sur le mot utilisé par le public pour désigner un objet ou un autre ramène de mauvais souvenirs. Bien sûr, *1984* et le "novlangue" de G. ORWELL viennent à l'esprit, mais également les travaux de Victor KLEMPERER sur la langue du III[e] Reich. KLEMPERER avait démontré le pouvoir qu'ont les mots de "penser à la place de la personne qui les emploie" et, plus important encore, d'avoir un impact sur les consciences et de contaminer les esprits ».[3]

S'intéresser à l'appellation française du dispositif suggère de s'intéresser aux choix sémantiques opérés à l'étranger. A cette occasion, il est rapidement fait le constat que le choix du terme de « surveillance » fait l'unanimité dans le monde. La seule nuance qu'il est important de souligner est l'utilisation du terme de « CCTV », [4] utilisé à titre principal dans les pays de langue anglaise devant le terme de *vidéosurveillance.*[5] Sous influence anglo-saxonne, ce sigle peut aussi être utilisé ailleurs, mais de manière anecdotique. A côté des pays anglophones, malgré la diversité linguistique, le terme de surveillance semble faire l'unanimité à l'exception de la France. Dans les pays européens, le terme de « surveillance » est omniprésent, comme en l'Allemagne,[6] aux Pays-Bas,[7] en Italie,[8] en Espagne[9] ou encore au Portugal[10] par exemple. Ailleurs dans le monde, sans avoir procédé à une étude

[1] G. ORWELL, *1984, op. cit.*, p. 396
[2] Du latin, « langue du III[e] Reich» dans V. KLEMPERER, *Lti, la langue du IIIème Reich*. 2e. Paris : Pocket, 2003., éd. originale : 1947
[3] Éric HEILMANN dans C. W. R. WEBSTER, F. R. KLAUSER, E. TOPFER [et al.], *Video Surveillance: Practices and Policies in Europe*. IOS Press, 2012., p.101
Nous traduisons depuis l'anglais : « The fact that the government could express its desire to legislate on the word used by the public to describe one object or another brings back very bad memories. Of course, Georges Orwell's 1984 and his 'newspeak' come to mind, but also the work of the German philologist Victor Klemperer on the language of the Third Reich. Klemperer demonstrated the power that words have to 'think in the place of' the person using them and, even more importantly, to have an impact upon consciences and contaminate minds »
[4] Pour *Closed Circuit Television*
[5] Par exemple, au Royaume-Uni le terme générique reste celui de « CCTV », mais l'expression « video surveillance » est également utilisée indifféremment
[6] En Allemagne : « videoüberwachung » (ou « Videoüberwachungsanlage »), où 'wachung' signifie 'surveillance'
[7] Au Pays-Bas : « Cameratoezicht », où 'toezicht' signifie 'surveillance'
[8] En Italie : « videosorveglianza », où 'sorveglianza' signifie, de manière transparente, 'surveillance'
[9] En Espagne : « Videovigilancia », où 'vigilancia' signifie surveillance
[10] Au Portugal : « videovigilância » où 'vigilância' signifie surveillance

exhaustive, il semble que ce même terme de « surveillance » soit associé systématiquement à celui de « vidéo » pour désigner le dispositif, par exemple au Japon, en Russie ou en langue arabe.[1]

Cette mise en perspective souligne la singularité de la démarche française de changement sémantique. Il apparaît en effet que la France est le seul marché où la promotion de la vidéosurveillance a été suffisamment dérangée par une image connotée de son appellation pour décider de l'abandonner. La diffusion efficace du déplacement lexical offre une parfaite illustration que « promouvoir une cause passe par la capacité à défendre cette cause sous un nom qui la rende politiquement valable ». [2] Cette initiative rappelle incontestablement une stratégie marketing éprouvée, désignée *renaming*. Cette méthode est une des composantes de la stratégie globale dite de « *rebranding* » que peut engager une entreprise afin de modifier son identité auprès de ses consommateurs, investisseurs ou concurrents. Plusieurs raisons peuvent généralement pousser une entreprise dans la voie d'un changement d'identité, les trois principales étant : concrétiser un changement structurel de l'entité (fusion, acquisition, etc.) ; se repositionner ou de s'ouvrir un marché économique ; ou s'éloigner d'une connotation négative attachée à l'identité précédente.[3]

Or, lorsque Frédéric OCQUETEAU théorise le « secteur marchand de la sécurité », initialement pour la sécurité privée en 1997,[4] puis pour la sécurité publique en 2004,[5] il décrit le marché de la sécurité comme un marché économique à part entière. Celui-ci se définit comme un marché au fonctionnement autonome, fonctionnant selon les principes de régulation économique, où se rencontrent l'offre de l'industrie et du commerce d'équipements et de services de protection et la demande d'actions de prévention de risques, de pertes ou de dommages liés à l'intégrité physique à la propriété matérielle ou immatérielle.[6]

La lecture économique du monde de la sécurité, offerte notamment par Frédéric OCQUETEAU, facilite la lecture de la manœuvre de changement de nom de la vidéosurveillance entreprise en France entre 2008 et 2011 comme une stratégie marketing de *renaming*. Cette analogie décrit plutôt fidèlement le processus mis en place pour permettre la modification d'image d'un produit, avec ici deux objectifs : d'une part, faire oublier l'image négative du produit affublé d'un nom connoté ; et

[1] Au Japon : « 監視カメラ » ; en Russie : « Видеонаблюдение » ; en langue arabe : « تصويرى نظارت سيستم », comprenant tous la notion de 'surveillance' associée à celle de 'vidéo'
[2] A. KRIEG-PLANQUE, *Analyser les discours institutionnels, op. cit.*, p. 90.
[3] MUZELLEC (Laurent) & LAMBKIN (Mary), 2006, « Corporate Rebranding: the art of destroying, transferring and recreating brand equity? », European Journal Of Marketing, 40, 7/8, pp.803-824, p.809 et suivantes
[4] F. OCQUETEAU, *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*. Paris : L'Harmattan, 1997.
[5] F. OCQUETEAU, *Polices entre Etat et marché*. Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004.
[6] *Ibid.*, p.14

ensuite, créer l'illusion de proposer un nouveau produit, afin de dynamiser l'attractivité de celui-ci sur le « marché de la sécurité » en créant un effet de nouveauté.

On peut également noter, de manière plus anecdotique, que l'opération de *renaming* engagée se prolongera par l'adoption d'un logo par le site internet du ministère de l'Intérieur, encore visible à ce jour. Le logo est composé d'une représentation quelque peu enfantine de caméras de vidéosurveillance inoffensives dotées d'ailes d'oiseau, tantôt volant, tantôt posées sur une branche d'arbre. Le tout est souligné du slogan « La sécurité au service de la liberté ».[1] Même si ce logo n'a pas bénéficié d'une diffusion importante et n'a que très exceptionnellement été repris dans la campagne de communication accompagnant l'outil, la démarche cherche symboliquement à octroyer une image positive et inoffensive de cette technologie.

3) La Commission Nationale de Vidéosurveillance, institutionnalisation d'un garant de légitimité partial

La Commission Nationale de Vidéoprotection (CNV), qui a joué un rôle dans le basculement sémantique décrit précédemment, représente l'institutionnalisation du *lobbying* privé existant autour de la vidéosurveillance. Placé au plus proche des autorités décisionnaires de l'Etat, cet organe consultatif est incontestablement consacré en 2007 pour faciliter et accélérer de l'entreprise de promotion de la vidéosurveillance. Nous allons le voir, la composition même de cette commission permet déjà de percevoir que sa création constitue en soi la formalisation et l'officialisation d'une influence préexistante, plutôt que d'une volonté des gouvernants de l'époque de créer *ex nihilo* un outil consultatif neutre.

Le détail de la constitution initiale de la commission permet donc d'entretenir de sérieux doutes quant à la neutralité des avis qu'elle formulera. Aux côtés de hauts fonctionnaires représentant les fonctions régaliennes de l'Etat — *comme l'inspection générale de l'administration ou les police et gendarmerie nationales* — et de quelques élus de la République,[2] siègent deux « personnes qualifiées ».[3] Le premier de ces deux experts, Gérard GIREL, est un commissaire de police à la carrière

[1] Logo encore visible, à l'heure de la rédaction du présent travail, sur le site du ministère de l'intérieur : http://www.interieur.gouv.fr/Videoprotection

[2] Faisaient, entre autres, partis de cette commission au titre des élus : M Manuel VALLS (futur ministre de l'Intérieur et premier ministre) et M Patrice CALMEJANE (député UMP ayant défendu avec ferveur le projet de LOPPSI, cf. débats parlementaires des 9-11/02/2010)

[3] L'article 3 du décret 2007-916 du 15 mai 2007 portant création de la Commission nationale de la vidéosurveillance prévoit la qualité des membres qui composent cette dernière, et mentionnent entre autres la nécessité d'associer « deux personnes qualifiées » sans plus de détail quant aux critères de cette qualification

brillante, mais qui n'offre aucune garantie flagrante quant à des connaissances particulières en matière de vidéosurveillance de voie publique. Le second, à qui est également confiée la première présidence de la commission, est Alain BAUER.[1] Ce choix de la présidence de la commission n'est pas anodin. Il est même particulièrement révélateur des conditions de création de cette commission et de l'orientation qu'elle suivra. Cette « personne qualifiée » est pour le moins controversée. A. BAUER se présente comme « Professeur de criminologie appliquée »[2] au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), ayant même revendiqué le statut de « seul professeur de criminologie française » afin d'asseoir sa légitimité.[3] Il entretient une étroite proximité, voire une intimité non dissimulée, avec de nombreuses hautes personnalités politiques.[4] Cette proximité lui octroie souvent un rôle de conseiller, qui se voit parfois concrétisé par l'obtention de fonctions publiques officielles, au travers de la restitution de rapports ou de participations cumulées à diverses commissions.[5] Sa sphère d'influence s'étend également au travers de médias qui font appel à lui comme un expert reconnu, et en qui ils voient une légitimité universitaire.

Du fait de ses cumuls d'activités publiques et privées,[6] A. BAUER est souvent accusé de jouer de conflits d'intérêts. Des remises en question de la pertinence ou de l'intégrité d'Alain BAUER sont régulières dans le monde scientifique[7] et apparaissent aussi plus tardivement chez certains médias.[8] Concernant précisément son encouragement de la vidéosurveillance, A. BAUER s'est parfois défendu de n'en avoir jamais vendu directement, notamment en réponse aux affirmations de Nicolas BEAU,

[1] Cf. le compte-rendu de la réunion d'installation de la commission, sous la présidence de la ministre de l'intérieur de l'époque, Mme M. ALLIOT-MARIE, disponible sur internet à interieur.gouv.fr

[2] Titre cependant sanctionné d'aucun diplôme universitaire, comme le souligne MUCCHIELLI (2014 : 119) qui ne fait l'objet que d'une chaire instituée par décret en 2009 (JO du 29 mars 2009) spécialement à son attention, ayant provoqué une manifestation de colère du monde universitaire (LALLEMENT, LAZERGES & MILBURN, « Nous contestons la nomination de M. BAUER », Le Monde, 12 février 2009) et supprimée depuis par le ministère de l'Enseignement supérieur (cf. JO du 21/08/2012, p.13620 : « Dans le groupe XII, la section 75 intitulée 'criminologie' est supprimée »)

[3] A. BAUER, *Dictionnaire amoureux du Crime*. Paris : Plon, 2013., 4ème de couverture

[4] A. BAUER a notamment été un proche conseiller de Nicolas SARKOZY depuis les années 2000 (L. MUCCHIELLI, *Criminologie et lobby sécuritaire - Une controverse française*. La Dispute, 2014., 116-117), mais est également ami intime de M. VALLS, dont il est le parrain d'un des enfants (A. CHEMIN, « Valls, Bauer, Fouks : le pacte de Tolbiac », Le Monde 26 novembre 2012)

[5] Citons notamment le fait que M. BAUER a, à la même période que sa présidence de la CNV, été nommé membre du nouveau « Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique » (JO du 25 novembre 2009) dont il avait lui-même suggéré la création dans un rapport de 2008 (BAUER, Alain ; « Déceler-Etudier-Former : une voie nouvelle pour la recherche stratégique », rapport au président de la République et au Premier ministre, publié dans les cahiers de la sécurité, supplément n°4) ainsi que président de 2003 à 2013 du « Conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance » devenu « Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales » (cf. Arrêté du 6 mai 2010 portant nomination au conseil d'orientation de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, publié au JORF n°0107 du 8 mai 2010 p.8400)

[6] A. BAUER a notamment des activités commerciales diverses, ayant fondé un cabinet de conseil en sécurité nommé « AB Associates »

[7] Cf. notamment L. MUCCHIELLI, « La criminologie selon le 'professeur' Alain Bauer : petite enquête au CNAM ». , 2012., pour un catalogue des critiques formulées contre A. BAUER par le monde de la recherche et universitaire

[8] cf. parmi d'autres : enquête de Laurent MAUDUIT « Alain Bauer a profité de contrats de complaisance à la Caisse des dépôts », pour Mediapart publiée sur internet le 28 novembre 2014 ; remise en question du rôle d'Alain BAUER dans le développement de la vidéosurveillance dans le reportage télévisé de Jean-Pierre CANET, « Cash Investigation : le business de la peur », présenté par E. LUCET, diffusé sur France 2 le 21 septembre 2015 à 23h

journaliste.[1] Or, même s'il est vrai que la société commerciale d'A. BAUER n'est pas spécialisée dans la vente de cette technologie, il s'avère qu'en réalité, elle en a souvent conseillé l'acquisition à ses clients et orienté sa mise en place. Ainsi, par une promotion précoce, A. BAUER a très tôt bénéficié indirectement des ventes de systèmes de vidéosurveillance.

On notera que, malgré ses remises en question sur la scène publique, la disparition de la section CNU de criminologie par le ministère de l'Enseignement supérieur[2] ou sa démission de la présidence de la CNV en 2012,[3] A. BAUER conserve aujourd'hui encore une forte influence auprès des dirigeants politiques. Ainsi, malgré les alternances politiques, A. BAUER est parvenu à influencer l'orientation des politiques publiques sur des périodes de temps relativement longues, sans être impacté par le temps politique, et ce parfois plus efficacement que certains responsables publics. Concernant la vidéosurveillance, on identifie clairement cette influence dans sa prise de présidence de la CNV. Et il ne fait pas non plus de doute que cet outil bénéficie des faveurs d'A. BAUER. Pourtant en connaissance des études anglo-saxonnes mettant en doute l'efficacité globale du dispositif, car les citant parfois, mais toujours de manière lacunaire,[4] A. BAUER affirme sans fondement l'« efficacité plus ou moins sensible sur [certaines] infractions »[5] et en encourage une installation et une utilisation raisonnée.[6] Afin de consolider sa foi dans son efficacité, il s'offre une image nuancée en admettant de manière futile l'inefficacité de l'outil pour certaines infractions comme les violences domestiques au sein d'un foyer, car une caméra de voie publique ne visionne pas les espaces privés dans lesquels elle est donc inefficace.[7]

Ainsi, la composition même de la CNV, comprenant un président favorable à la vidéosurveillance et aucun opposant ou garde-fou, laisse craindre une orientation partisane, qui se confirmera rapidement avec les productions de l'organe.

La Commission se voit attribuer un rôle consultatif, issu de deux phrases du décret qui l'institue : *« La Commission nationale de la vidéosurveillance est un organisme consultatif chargé de*

[1] « Je n'ai jamais vendu de matériel vidéo ou de quelque autre sorte de toute ma carrière » mise au point adressée par Alain BAUER suite aux propos tenus par le journaliste Nicolas BEAU sur le plateau de l'émission diffusée sur internet « Ligne J@une » 31/03/2009 (cf. droit de réponse publié le 2/04/2009 : « BAUER : "JAMAIS VENDU DE VIDÉOSURVEILLANCE" » à l'adresse : http://www.arretsurimages.net/vite.php?id=3902)

[2] Arrêté du 6 août 2012 modifiant l'arrêté du 2 mai 1995 fixant la liste des groupes et des sections ainsi que le nombre des membres de chaque section du Conseil national des universités, publié au JORF n°0193 du 21 août 2012 page 13620

[3] Suite à sa requalification, la Commission désigne le 4 janvier 2012 désigne son nouveau président, « Monsieur Luc Strehaiano maire de Soisy-sous-Montmorency et son vice-président, M. Gérard GIREL directeur du département sécurité de la Fédération bancaire française » *(nouvelle version de la CNV suite à la LOPPSI du 14 mars 2011 et au d'application du 25 juillet 2011, cf. site internet du ministère de l'Intérieur : http://www.interieur.gouv.fr/Videoprotection/La-commission-nationale-de-videoprotection/Installation-de-la-commission-nationale consulté le 14/10/15)*

[4] A. BAUER, F. FREYNET, *Vidéosurveillance et vidéoprotection*. Paris : Presse Universitaire de France, 2012., p.44

[5] *Ibid.*, p.55

[6] *Ibid.*, p.104-106

[7] *Ibid.*, p.43

donner son avis au ministre de l'Intérieur sur les évolutions techniques et les principes d'emploi des systèmes concourant à la vidéosurveillance. Elle peut être également saisie par le ministre de l'Intérieur de toute autre question relative à la vidéosurveillance ».[1] Initialement donc, la mission confiée est assez imprécise, dénuée de tout objectif et trop impalpable pour se voir assortie d'indicateurs d'évaluation.

Concrètement, son rôle est suffisamment flou pour laisser libre cours à l'entreprise de légitimation et de promotion de la vidéosurveillance. Car ce qui est attendu de la Commission est la légitimation du programme national de vidéosurveillance, dénommé « plan de développement de la vidéoprotection ». Ce plan, construit sur la base des préconisations d'un rapport de 2007 rendu au ministère de l'Intérieur,[2] nécessite une labélisation officielle pour être validé et être présenté publiquement avec la légitimité nécessaire. Ce besoin découle du fait que l'on traite ici d'un programme *a priori* financièrement lourd et portant sur une technologie encore méconnue pouvant provoquer quelques réticences. C'est ici donc toute l'essence de la Commission nationale de vidéosurveillance, qui se voit chargée « de conseiller et de veiller au respect de l'éthique ».[3] Avec ce montage, l'Etat légitimisme son programme qui se voit « contrôlé » et labélisé par les « experts » d'une commission officielle.

Lorsque l'on considère l'appellation « plan national de vidéoprotection », deux processus peuvent être visés. D'abord, un processus global, initié dès l'été 2007 par le ministère de l'Intérieur en application des engagements de campagne du candidat SARKOZY. Il désigne alors la simple volonté de faire installer de manière massive des caméras. Il consiste ici en une déclaration d'intention, avec un objectif quantitatif — *le triplement des caméras de voie publique*[4] —, mais aucune condition de réalisation précisée. On peut ensuite désigner la formalisation des attentes du gouvernement par cette appellation de plan national. Découle alors la démarche globale du gouvernement qui institue la Commission ou qui réoriente les moyens financiers du FIPD sur la vidéosurveillance *(cf. infra).* Cependant, cette formalisation reste limitée, aucun objectif général ou spécifique n'étant arrêtés ni aucun suivi ou évaluation n'étant mis en place.

Après avoir préparé le plan national de développement de la vidéosurveillance, mis en application par le gouvernement, la CNV participe aux travaux de constitution d'une nouvelle loi d'orientation des politiques de lutte contre la délinquance, qui deviendra la LOPPSI. Bien consciente

[1] Art. 2 du décret 2007-916 du 15 mai 2007
[2] P. MELCHIOR, J.-P. DALLE, *Rapport portant proposition d'un plan de développement de la vidéosurveillance*. Paris, 2007. Rapport au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivité territoriales.
[3] Rapport d'information n°2728 « sur la contribution de l'Etat au développement de la vidéoprotection » enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2010, p.14
[4] I. MANDRAUD, C. MONNOT, « Michèle Alliot-Marie : "Je compte tripler le nombre de caméras de vidéosurveillance d'ici fin 2009" ». *Le Monde.fr*, 8 avril 2008, Société.

de l'obscurité de ses fonctions, la Commission sollicite que celles-ci soient précisées et élargies à l'occasion de la rédaction de cette loi. Elle en profite également pour revendiquer la « consécration législative » de son existence et rôle.[1] Elle souhaite alors acquérir le statut de « juge suprême » du contrôle des systèmes de vidéosurveillance, « garde-fou républicain » du développement de cette technologie, en demandant le pouvoir de « contrôler sur place le fonctionnement des dispositifs installés » ou de bénéficier du « rapport annuel concernant l'activité des commissions départementales » au même titre que la CNIL.[2] Interviewé en 2015 sur le rôle de la commission qu'il a présidée, Alain BAUER répond :

> « Si nous estimons qu'un équipement est installé dans un endroit, et qu'il n'est pas conforme aux principes qui ont été donnés, nous pouvons nous en saisir et l'indiquer. Je rappelle que la commission n'est que, comme les commissions départementales, consultatives. »[3]

Cette revendication d'un rôle de contrôle parait très paradoxale au regard du rôle réellement joué dans la promotion de cette technologie par la Commission en tant que telle, et individuellement par ses membres. De plus, la Commission ne réclamera jamais de moyens de contrôle, pourtant indispensables à conduire à bien une telle mission. Elle n'acquiert alors ni de moyens juridiques de contrôle, que ce soit d'autorisation *a priori* ou de sanction de dispositif, ni de moyens matériels pour concrétiser un quelconque contrôle. Contrairement à l'image que souhaite afficher son ancien président, cette Commission nationale ne dispose d'aucun lien, quel qu'il soit, avec les commissions départementales de vidéosurveillance inaugurées à l'occasion de la légalisation de la technologie en 1995. Il ne sera ainsi jamais procédé à une centralisation des autorisations des différentes commissions départementales, ni même d'études des travaux de celles-ci.

Ces commissions départementales, créées pour garantir une utilisation respectueuse de la vidéosurveillance, occupent depuis l'origine une mission de contrôle par autorisation préalable. On notera cependant que leur contrôle n'a apporté que peu de limites au développement de la technologie, étant conduit uniquement *a priori* et étant finalement peu regardant sur les demandes, car se limitant à une étude *a minima* au regard de quelques principes directeurs (tels que les temps de conservations d'images, les autorités d'exploitation ou conditions d'exploitation du système envisagé, etc.).[4] Le rôle de contrôle s'avère même, avec le temps, particulièrement léger concernant des

[1] cf. procès-verbal de la réunion de la Commission Nationale de Vidéosurveillance du jeudi 20 novembre 2008, point III.2
[2] *Ibidem*
[3] Reportage télévisé de J-P. CANET, *op. cit.*
[4] J.-C. FROMENT, « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine: un droit en trompe l'œil ». *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*. 27 mars 2006, n° 13.

extensions de systèmes existants de vidéosurveillance de voie publique, bénéficiant d'une confiance des commissions départementales résultant de la collaboration déjà établie entre l'Etat déconcentré et la collectivité territoriale sollicitant une nouvelle autorisation.

Enfin, la Commission nationale ne rendra jamais de rapport ou avis, que ce soit positif ou négatif, sur des développements de dispositifs qu'elle aurait contrôlés. Ainsi, la CNV ne constituera jamais un frein au développement de la vidéosurveillance pouvant contrebalancer ainsi le rôle de promotion qu'elle a joué.

4) Dans le sillage de la légitimation de la vidéosurveillance, le soutien d'une flottille de bénéficiaires opportuns

A la fin des années 2000 émergent de nombreux autres protagonistes de la promotion de la vidéosurveillance, qui à l'unisson, cherchent à renforcer sa légitimation. On trouve notamment la montée en puissance du consortium AN2V (Association Nationale des Villes Vidéosurveillées) qui, depuis 2004, se positionne comme un carrefour entre vendeurs et consommateurs de vidéosurveillance. Initialement inaugurée comme une association de partage d'expériences, elle acquiert et assume progressivement l'image d'un promoteur proactif œuvrant pour démontrer aux clients potentiels, dont les collectivités territoriales, l'absolue nécessité de cette technologie. Elle multiplie l'organisation d'évènements déguisés comme rencontres neutres, voire scientifiques, visant à perfectionner l'utilisation de la technologie. Les discours qui y sont tenus sont uniformément partisans, mobilisant majoritairement des exploitants impliqués ou entreprises commerciales directement ou indirectement intéressés par la promotion de cet outil. Son fondateur, Dominique LEGRAND, est lui-même issu du milieu privé, ayant auparavant fondé un « bureau d'étude télécom et vidéoprotection », et en a importé les logiques économiques et marchandes. L'association organise des « universités de la sécurité » à partir de 2012, visant la promotion de l'outil sous toutes ses formes (conseil en installation, proposition de technologie, mise à niveau de soft ou hardware, etc.), en s'étant bien entendu alignée sur le basculement sémantique (remplacement du terme « Vidéosurveillées » par « vidéoprotégées »).[1]

D'autres acteurs déjà existants souhaitent s'inscrire dans la démarche de promotion de la vidéosurveillance. L'Institut Nationale des Hautes Etudes sur la Sécurité éditera par exemple un guide pratique qui présente un état de la technologie et ses différentes utilités. Il est intéressant de voir que

[1] Cf. le site internet de l'association : http://www.an2v-pixel.com

dès les premières lignes, le rapport souhaite poser un climat de confiance en rappelant les faveurs dont semble alors bénéficier l'outil auprès de la population, dont il est assuré 71 % d'avis favorables.[1]

L'autre vecteur de promotion, directement mobilisé par l'Etat, est un fondement de la République française : son organisation déconcentrée. Ce sont ainsi les préfets et hauts responsables des forces de sécurité de l'Etat à qui est attribuée la tâche de promouvoir l'outil dans les différents territoires du pays. Deux stratégies majeures de promotion locale se distinguent alors, une directe et franche, et une autre plus insidieuse.

La promotion directe est celle entreprise à l'occasion de rencontres avec les élus municipaux, réunions de CLSPD ou rendez-vous particuliers par exemple. Convaincus de l'absolue nécessité et utilité du dispositif, les hauts fonctionnaires louent les qualités de cette technologie tels de véritables commerciaux, mettant en avant une plus-value incontournable en matière de sécurité ou la désignant comme une démonstration d'un engagement et d'une politique volontariste contre la délinquance de voie publique. L'argumentaire cherche également à balayer les critiques d'atteintes aux libertés individuelles.

Les communes peuvent également être visées par une campagne d'incitation indirecte, qui va les mettre en accusation sur la scène publique locale quant à un manquement d'équipement en vidéosurveillance. Il est souvent naturellement considéré, comme nous le verrons, que l'implication dans cette technologie relève de la responsabilité des communes en matière de prévention de la délinquance. A ce titre, les communes pionnières sont citées comme exemplaire et quelques chiffres favorables, tirés de rapport peu rigoureux,[2] sont mis en avant pour appuyer la pertinence de ce choix. Le directeur de cabinet du préfet de l'Héraut nous déclarera en ce sens qu'« il faut féliciter l'implication d'une municipalité comme Montpellier lorsqu'elle engage des programmes de développement de sa vidéosurveillance. C'est une démonstration de son implication en matière de sécurité aux côtés de l'Etat ».[3] La vidéosurveillance est alors l'illustration d'une implication, ou à défaut, l'illustration d'un manque d'engagement des autorités locales. Ainsi, au contraire, à l'occasion de faits divers relatés par les médias locaux ou d'une annonce d'une évolution négative des statistiques de la sécurité publique, un système de vidéosurveillance insuffisamment étendu, ou à plus forte raison une absence de

[1] *La vidéo protection. Conditions d'efficacité et critères d'évaluation*, Paris : Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité, juillet 2008., p.4, le rapport faisant référence au sondage « Les Français et la vidéosurveillance » réalisé par la société IPSOS entre le 14 et le 17 mars 2008

[2] Cf. notamment le « Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection » de juillet 2009, sur lequel nous reviendrons longuement *infra*

[3] Frédéric LOISEAU, Directeur de Cabinet du préfet de l'Hérault, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 19 mai 2015

système, sera désignée comme un désengagement des élus locaux. Cette dénonciation, dans un rapport de force local, permet simultanément de dédouaner les forces de sécurité de l'Etat et d'inciter publiquement une municipalité à corriger cette « lacune ».

La vigoureuse entreprise de promotion nationale de la vidéosurveillance, qui succède à partir de 2007 à une légitimation qui était plus timide et quasi strictement locale, trouve des raisons éminemment politiques. Nicolas SARKOZY, qui s'est construit une solide image en matière de politiques publiques de sécurité notamment comme ministre de l'Intérieur de mai 2002 à mars 2004, se doit de proposer un programme volontariste et engagé en la matière à l'occasion de sa campagne électorale aux présidentielles de 2007. La vidéosurveillance, qui répond à ses attentes de rigueur et de volontarisme, devient donc l'une des priorités de son mandat. En plus de créer un climat idéologique favorable à son développement, le président de la République mobilise les finances publiques de l'Etat pour engager l'équipement des territoires. Cet engagement financier rend la vidéosurveillance particulièrement concurrentielle d'un point de vue comptable pour les collectivités territoriales.

B. Le FIPD : subventionner la vidéosurveillance pour forcer sa diffusion

La loi du 5 mars 2007 crée un fonds spécial « destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance ».[1] Désigné Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD), il représente un formidable levier pour inciter les élus locaux à se saisir de la thématique prévention de la délinquance. En effet, les maires sont placés, par la loi du 5 mars 2007, au cœur des politiques locales de sécurité, car consacrés légalement comme l'échelon le plus pertinent pour piloter ces politiques. Le FIPD vient donc compenser financièrement la décentralisation de cette responsabilité aux maires en l'accompagnant des moyens de l'assumer. Cette volonté est d'ailleurs très clairement affichée dans la circulaire du 4 mai 2007, première à venir faire application de l'article 5 de ladite loi.[2] Cette circulaire, venant orienter l'attribution de fonds, est particulièrement révélatrice de l'esprit initial du dispositif. En donnant les moyens aux maires de se saisir de leur nouvelle responsabilité, elle s'attache à lier les préoccupations de prévention de la délinquance à celles de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

[1] Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, art. 5
[2] Circulaire n° NOR INT K 0700057 C du 4 mai 2007 du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance pour l'application de l'article 5 de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

Alors, en ce qui concerne spécifiquement l'accompagnement du développement de la vidéosurveillance, il n'apparaît aucun soutien particulier au dispositif dans cette orientation des financements originels. La technologie y est cependant abordée. Dans un premier temps pour expliquer que : le financement de « techniques de prévention des malveillances […] dans les secteurs les plus exposés aux risques », dont la vidéosurveillance fait explicitement partie, « est à favoriser ».[1] Cette annonce est ensuite contrebalancée par une mise en garde : « Il convient de veiller aussi à ce que le FIPD ne conforte une conception locale de la prévention de la délinquance trop étroite ou exclusive, fondée, par exemple, sur la vidéosurveillance et négligeant l'intervention à caractère éducatif ou social ».[2] A ce stade, l'orientation du FIPD admet donc la possibilité de financements de projets de vidéosurveillance, mais refuse catégoriquement d'en faire une priorité.

Cette position de principe bascule à l'arrivée de N. SARKOZY à la présidence de la République, lorsque la manne financière que représente le FIPD est rapidement considérée avec un grand intérêt. La préexistence de ce budget, déjà financé et géré, économise la création d'un fonds spécial pour le développement de la vidéosurveillance. Le fonds est alors récupéré et réorienté afin d'offrir un vigoureux élan à la politique du nouveau pouvoir. Cette réorientation balaye définitivement l'esprit originel du FIPD à l'occasion de la publication de la circulaire « d'orientation du Fond interministériel de prévention de la délinquance pour 2008 ». Cette circulaire, qui fait référence à la lettre de mission du Premier ministre au secrétariat général du CIPD, déclare que la nouvelle priorité absolue du FIPD est l'accompagnement du plan national de développement de la vidéosurveillance, mentionnant l'objectif chiffré d'un triplement des caméras de voie publique en France en deux ans.

La vidéosurveillance est alors placée comme priorité première du fonds, ouvrant des possibilités de financements jusqu'à 50 % des projets d'installation ou d'extension de réseau et jusqu'à 100 % des projets de raccordement des systèmes aux centres de polices et de gendarmerie. Ce soutien financier s'adresse principalement aux collectivités territoriales, mais peut également s'ouvrir à d'autres bénéficiaires comme les transporteurs publics ou les bailleurs sociaux.[3]

[1] *Ibid.*, section 2.1 alinéa 3
[2] *Ibid.*, section 2.3 *in fine*
[3] Circulaire n° NOR INT K 0800042 C du 21 février 2008 du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance pour l'orientation du fonds interministériel de prévention de la délinquance 2008, section 2.2.1

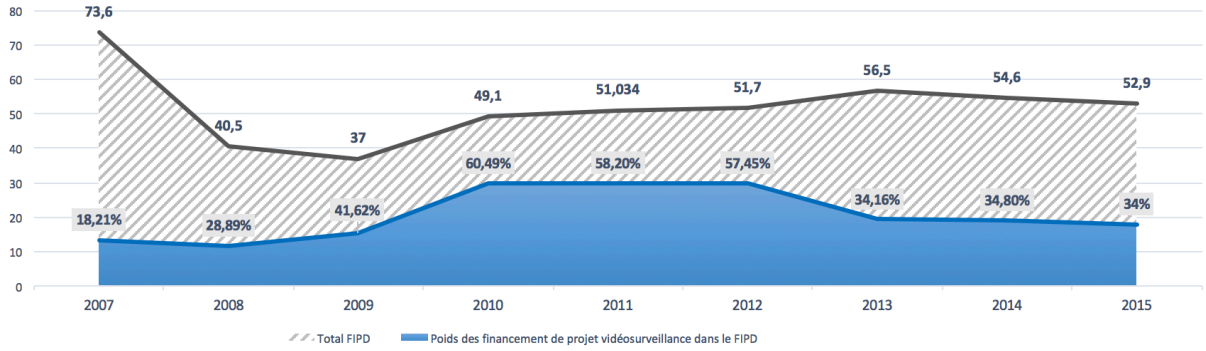


Figure 1 — Poids du financement des projets de vidéosurveillance dans le FIPD entre 2007 et 2015 ***(budget total du fonds en millions d'euros)*** [1]

L'année 2008 marque donc le début de l'ère pendant laquelle la vidéosurveillance va être très fortement accompagnée par l'orientation des financements du FIPD. De 2008 à 2012, le développement de la vidéosurveillance va bénéficier de 116,2 M d'euros de subvention de la part du FIPD. Cette somme est considérable, représentant environ 50,7 % du budget total du fonds attribué uniquement à cette technologie pendant la période. A titre de comparaison, la vidéosurveillance n'avait représenté que 18,2 % du budget à la création du fonds en 2007 et n'a plus représenté qu'un peu plus d'1/3 après 2012.

Au total depuis sa création[2] — *et selon les données cumulées de la commission des finances du Sénat, des lois de finances et des prévisions d'orientation du CIPD pour les années 2014 et 2015* — le FIPD a participé au développement de la vidéosurveillance, à hauteur de 185,9 M d'euros, soit 39,8 % des moyens totaux alloués au fonds. Ainsi, en moyenne, le FIPD contribue au développement des dispositifs locaux de vidéosurveillance à hauteur de 21 millions d'euros par an depuis 2007.[3]

Il est aussi intéressant de se pencher sur le montant du fonds, car il semble insuffisamment mis en avant. A sa création, le fonds dispose d'une enveloppe exceptionnellement haute, avec 73,6 M d'euros. Sur cette enveloppe globale pour 2007, 23,6 M avaient déjà été répartis par l'ACSé sur des actions de prévention de la délinquance, avant la création du FIPD par le législateur en mars 2007 et

[1] Les données utilisées pour ce graphique proviennent : pour les valeurs totales du fonds, des circulaires d'orientation annuelle du FIPD (disponibles sur le site internet du CIPD : http://www.interieur.gouv.fr/SGCIPD) ; pour le poids du financement de la vidéosurveillance entre 2007 et 2013, du Rapport Général au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finance pour 2014, Tome III, Annexe n°27 a, p.31 ; pour le poids de la vidéosurveillance pour les années 2014 et 2015, des estimations d'attribution données par les circulaires du CIPD d'orientation du FIPD (*ibidem*)

[2] Soit de 2007 à 2015

[3] Les données offrant quelques variations selon les sources (ministère de l'Intérieur, commission des finances du Sénat, circulaires d'orientation du FIPD, etc.)

sa mise en œuvre par une circulaire en mai. Depuis 2008, le budget total du fonds varie entre 40 et 55 M d'euros par an. Contrairement à ce que son appellation peut suggérer, le FIPD n'est pas constitué de fonds groupés de ministères. En effet, la participation directe de l'Etat au fond représente, sur le long terme, moins d'1/5ème de ses ressources. La loi du 5 mars 2007 prévoit qu'à côté de cette contribution de l'Etat, le fonds bénéficie de prélèvements annuels sur « le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation ».[1] Et c'est en réalité la principale ressource du fonds, car, selon les circulaires publiées par le CIPD, le FIPD a bénéficié entre 2007 et 2015 de 360 millions d'euros de prélèvement sur le revenu des amendes, soit 78,1 % de ses ressources totales *(cf. fig. 2 infra).*

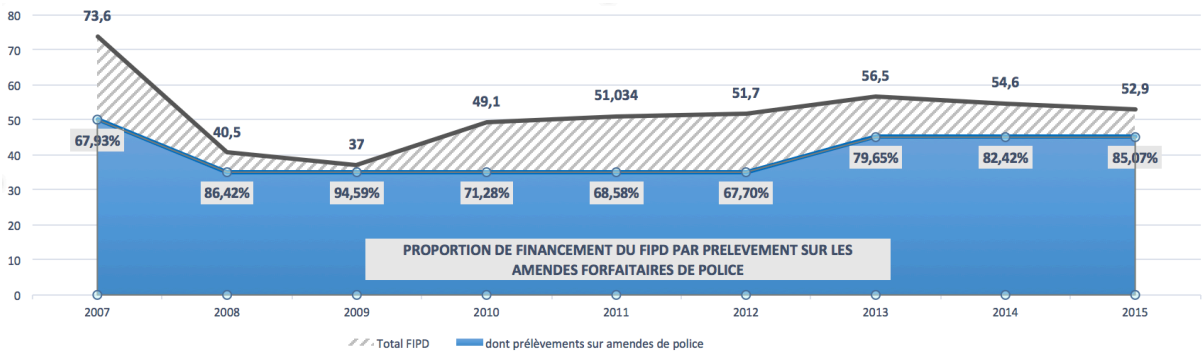


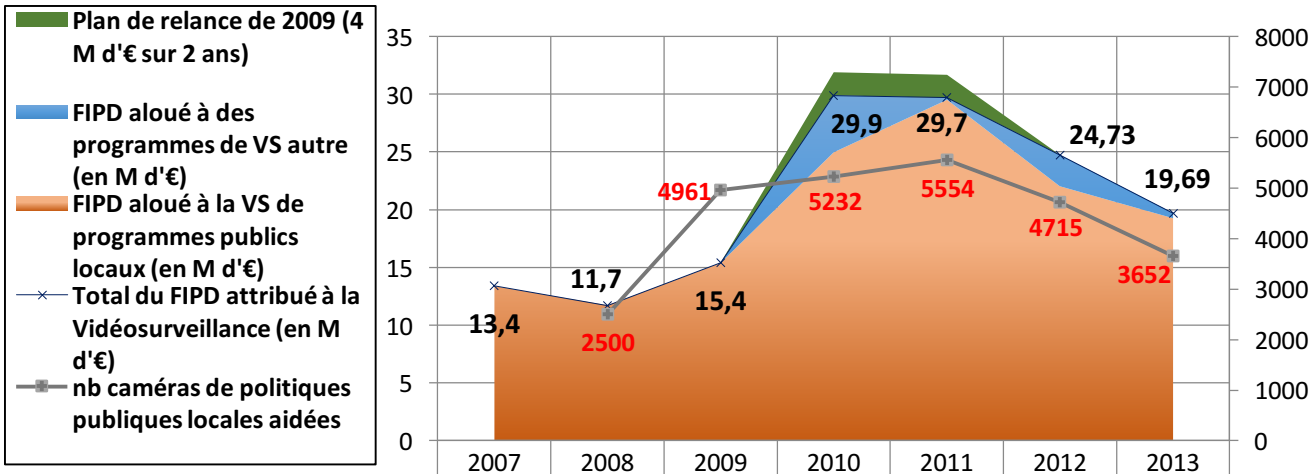
Figure 2 – Proportion de financement du FIPD par prélèvement sur les AF de police entre 2007 et 2015 *(budget total du fonds en millions d'euros)*[2]

Après un prélèvement massif de 50 M d'euros en 2007, visant à amorcer le dispositif, ce montant s'est stabilisé à 35 M d'euros sous les années SARKOZY et est passé à 45 M d'euros après l'élection de François HOLLANDE. Cette ressource principale du FIPD s'avère relativement à l'aise pour nourrir l'accompagnement étatique des politiques de prévention de la délinquance, permettant de constituer une solide base annuelle de financement, complétée par des participations ministérielles. L'exemple de l'année 2009 illustre particulièrement bien cette aisance pour l'Etat dans l'alimentation du FIPD, lorsqu'il n'avait pas alimenté celui-ci, le laissant cette année-là composé : d'un prélèvement de 35 M d'euros sur les amendes de police, ayant représenté près de 95 % du fond ; complété d'un reliquat de l'année précédente de 2 M d'euros.

En octobre 2013, S. CORONADO, député, a demandé au gouvernement de se positionner clairement sur la politique de développement de la vidéosurveillance,[3] suite à la période de promotion

[1] Art. 5 alinéa second de la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance
[2] Sources des données *op. cit.*
[3] Question de Sergio CORONADO n°40747 publiée au JO le 22/10/2013 page 10 986

soutenue par le président SARKOZY, et notamment sur le poids financier que représente l'accompagnement de ce développement. En février 2014, M. le ministre de l'Intérieur répond aux interrogations de Sergio CORONADO, [1] en tentant d'aborder avec le plus d'objectivité possible ce poids sur les finances publiques du soutien de l'Etat à la vidéosurveillance. A l'époque, le ministère de l'Intérieur compte un engagement total depuis 2007 de 148,52 millions d'euros. Il annonce que ces subventions auraient accompagné 2 820 communes et 173 EPCI pour l'installation de 26 614 caméras de voie publique.



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Plan de relance de 2009 (4 M d'€ sur 2 ans)				2	2		
FIPD aloué à des programmes de VS autre (en M d'€)	0	0	0	4,92	0,2	2,72	0,45
FIPD aloué à la VS de programmes publics locaux (en M d'€)	13,4	11,7	15,4	24,98	29,5	22,01	19,24
Total du FIPD attribué à la Vidéosurveillance (en M d'€)	13,4	11,7	15,4	29,9	29,7	24,73	19,69
nb caméras de politiques publiques locales aidées		2500	4961	5232	5554	4715	3652

Figure 3 — Rapport entre le budget du FIPD, le financement de projets de vidéosurveillance et le nombre d'installations de caméras accompagnées entre 2007 et 2013 ***(données du ministère de l'Intérieur, actualisées pour l'année 2013)***

Il est intéressant de noter ici tout d'abord que le ministère ne fait pas preuve de constance dans les chiffres qu'il communique. En effet, il avait fourni à la commission parlementaire de M. Philippe MARINI des chiffres sensiblement différents quelques mois plus tôt.[2] Le rapport, citant

[1] Réponse ministérielle à la question de Sergio CORONADO n°40747, publiée au JO le 11/02/2014 page 1 374
[2] Rapport général fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, *op. cit.*, p.30 et s.

alors comme source le ministère de l'Intérieur, précise en effet pour les années 2010-2012 une attribution de 89,1 M d'euros du FIPD à l'accompagnement du développement de la vidéosurveillance *(soit d'un montant 4,8 M plus élevé que celui présenté en février 2014)* ayant abouti sur ces trois années à l'installation de 20 677 nouvelles caméras de voie publique *(soit un ensemble plus important de 5 176 caméras que dans les chiffres de février 2014)*.

Ainsi, malgré le fait que le ministère de l'Intérieur affirme que les « financements FIPD […] sont précisément recensés depuis 2010 », [1] il s'avère que ce dernier communique des données contradictoires. La précédente comparaison de chiffres n'a pas ici pour objectif de vérifier l'exactitude des valeurs communiquées, tant l'exercice s'avère long, fastidieux et sans intérêt de fond. Ce comparatif tend en réalité à illustrer l'incapacité manifeste de l'Etat à piloter dans le temps son programme de vidéosurveillance. Cette technologie désignée comme une priorité depuis 2007, et dont l'Etat laisse le développement à la charge des collectivités territoriales, évolue finalement dans un flou plutôt salutaire.

De plus, en parallèle de l'orientation massive des financements du FIPD vers les programmes de vidéosurveillance développés par les collectivités territoriales, la promotion de l'ère SARKOZY a également compris un « plan de relance ».[2] Cette enveloppe exceptionnelle accordée en 2009 pour un montant total de 4 M d'euros a été affectée à des projets en 2010 et 2011. Cet apport complémentaire porte donc le coût de la vidéosurveillance pour l'Etat français à environ 190 M d'euros sur 9 années,[3] et à 120 M d'euros sur les seules années de présidence de N. SARKOZY.

Paradoxalement, cet engagement financier de l'Etat est, à moyen terme, bénéfique pour la balance des comptes publics, car va permettre au gouvernement de faire accepter la diminution des moyens humains des forces de l'ordre de l'Etat dans la lutte contre l'insécurité. Car, même si l'ancienne majorité se défend publiquement de baisses des effectifs de police et de gendarmerie pendant sa présence au pouvoir,[4] il s'avère qu'on observe une baisse de plus de 7 000 postes des forces de sécurités du pays.[5] Les magistrats de la rue Cambon dénoncent eux-mêmes cette intention de compensation dans leur rapport de 2011, en précisant que la vidéosurveillance « est considérée,

[1] Réponse ministérielle à la question n°40 747 de Sergio CORONADO, *op. cit.*
[2] Cf.le Rapport Général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finance pour 2014, *op. cit.*, p.30
[3] Soit le cout total de l'aide financière étatique à la vidéosurveillance : pour les années 2007 à 2013 selon la commission des finances du Sénat (148,9 M) ; pour 2014 et 2015, les prévissions d'orientation du FIPD étant les seules disponibles à ce jour (37 M) ; et le plan de relance réparti entre 2010 et 2011 (4 M)
[4] Interview de Nicolas SARKOZY au journal télévisé de 20h de France 2 le mercredi 21 janvier 201, pendant laquelle David PUJADAS remarque que « pendant [son] quinquennat, le nombre de personnels de police et de gendarmerie avait diminué de plusieurs milliers », à quoi Nicolas SARKOZY répond : « C'est faux, c'est faux, c'est totalement faux. [...] Les chiffres parlent d'eux-mêmes : entre 2002 et 2011, on a eu 1 700 postes de plus. »
[5] *Police et Gendarmerie Nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*, Paris : Cour des comptes, mars 2013. Rapport public thématique., p.15, « De la fin 2005 à la fin 2011, les effectifs de la mission budgétaire *sécurité* ont diminué de 7 236 équivalents temps plein employés, soit d'un peu moins de 3% »

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 ».[1]

L'assistance financière de l'Etat français aux programmes locaux de vidéosurveillance est parfois comparée au comportement antérieur de l'un de nos voisins européens. En effet, la Grande-Bretagne, considérée comme pionnière en matière de vidéosurveillance, avait bien avant la France engagé des fonds nationaux pour soutenir le développement local de dispositifs. Eric HEILMANN fait notamment le parallèle en 2012 « Une autre technique utilisée par le ministère de l'Intérieur était de financer les autorités locales pour que soient installés des systèmes [de vidéosurveillance]. La méthode employée était basée sur celle du Home Office dans les années 1990 ("*CCTV Challenge Competition"* par exemple), qui prévoyait que le ministère contribuait aux coûts d'installation de caméras (tant que d'autres partenaires participaient également aux financements), mais ne couvrait aucunement les coûts d'utilisation ou d'entretien ».[2]

A l'image de la France, la promotion idéologique de la vidéosurveillance couplée à un soutien financier considérable a permis à cette technologie de prospérer allègrement en Grande-Bretagne, dix années plus tôt. Au milieu des années 1990, le Home Office britannique a consacré au développement des réseaux locaux de vidéosurveillance de voie publique 78 % de son budget destiné à la prévention de la délinquance, soit une somme cumulée d'environ 250 millions de Livres sterling.[3]

La considérable entreprise de promotion britannique n'a pas uniquement soutenu financièrement la vidéosurveillance, mais a également initié une vive émulation autour de ces dispositifs en lançant une suite d'appels à projets nationaux. L'organisation de concours, nommés « CCTV Challenge Competition », mobilisant le secteur privé et public dans l'intérêt de la sécurisation de sites a donné naissance à une multitude de projets dans un laps de temps relativement faible. Devant le succès de la première édition lancée en 1994, le Home Office a renouvelé l'expérience avec un programme pluriannuel entre 1995 et 1998, en faisant systématiquement croitre ses budgets et le nombre de projets soutenus. Quatre phases se sont ainsi très rapidement enchainées : l'équipement de secteurs privés sensibles (établissements bancaires et commerces notamment) ; l'équipement de

[1] Rapport Cour des comptes *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, op. cit.*, p.124

[2] Éric HEILMANN dans C. W. R. WEBSTER, F. R. KLAUSER, E. TOPFER [et al.], *Video Surveillance: Practices and Policies in Europe, op. cit.*, p.99

Nous traduisons depuis l'anglais : « Another technique used by the Ministry of the Interior was to provide money for local authorities to have systems installed. The method used was based on the one pioneered by the Home Office in the 1990's (CCTV Challenge Competition for example), which meant that the Ministry contributed to the costs of installing cameras (as long as other partners also provided funding), but did not cover the running costs »,

[3] M. McCAHILL, C. NORRIS, « CCTV in Britain ». *Centre for Criminology and Criminal Justice, Urbaneye*. mars 2002, Working Paper n°3., p.2

structures publiques (bâtiments institutionnels, réseaux de transport public, etc.) ; puis l'installation dans des espaces publics, à petite puis grande échelle.[1]

Le modèle qui s'est alors développé est tout particulièrement pertinent et pérenne, car il crée un appel d'air mobilisant des partenariats public-privé, engage un cercle vicieux où la vidéosurveillance se développe et se multiplie par mimétisme, et surtout organise un système où l'Etat central est positionné comme soutien financier, mais pas comme financier unique ni même principal. Sur ce dernier point, les chercheurs britanniques estiment que les £ 250 M investis par le Home Office en 10 années ne représentent qu'une très petite fraction du coût global de l'équipement de la Grande-Bretagne, qu'ils évaluent sur la décennie 1994-2004 entre 4 et 5 milliards de Livres sterling (coûts des installations et de l'entretien du parc cumulé).[2]

Le soutien financier de l'Etat à la vidéosurveillance tel qu'il s'est mis en place en France à partir de 2007, et plus généralement la démarche de promotion de cette technologie, ressemble beaucoup à celui entrepris outre-Manche quelques années plus tôt. Les critiques formulées contre le modèle britannique peuvent également s'appliquer au processus français. Martin GILL qualifie par exemple le comportement de l'Etat britannique auprès des collectivités locales comme pervers. Il explique que, bien que rappelant le libre arbitre des acteurs locaux à définir leurs politiques locales de prévention de la délinquance, le fait de soutenir massivement la vidéosurveillance vicie la balance du choix des acteurs locaux :

> « Pendant les années 1990, le gouvernement britannique a présenté la situation ainsi aux collectivités locales : "si vous avez des problèmes d'insécurité, la vidéosurveillance peut vous aider. Vous obtiendrez des fonds pour en installer dans votre ville. Vous êtes libres de choisir un autre dispositif, mais dans ce cas vous n'obtiendrez pas d'aide financière" ».[3]

[1] C. NORRIS, M. McCAHILL, D. WOOD, « The Growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of video surveillance in publicly accessible space ». *Surveillance & Society*. 2004, vol. 2, n° 2/3., p.118 et s.
[2] *Ibid.*, p.112
[3] GILL (Martin), « Using technologies for prevention », communication orale tenue le 13 décembre 2012 à Saint Denis, pendant la Conférence 2012 du Forum Européen pour la Sécurité Urbaine « Security, Democracy and Cities : the futur of prevention » des 12-14 décembre 2012
Nous traduisons depuis l'anglais : « During the 90's, the UK government said to local community 'if you have crime problems, CCTV can help you. You'll get some money to install it in your town. You're free to chose an other tool, but if you do, you won't get any money' »

Il est à noter que, tout comme dans le modèle de promotion français qui s'en est inspiré, le contexte du soutien britannique suggérait l'efficacité intrinsèque et irrévocable du dispositif. Angela SPRIGGS et Martin GILL écriront notamment que « les objectifs de la vidéosurveillance sont finalement rarement formulés, car les porteurs de projet ont une telle foi en l'efficacité du système qu'ils ne jugent même pas nécessaire de justifier son installation ».[1] Néanmoins, la dynamique britannique se distingue par un soutien précoce à l'évaluation de cette technologie, absent en France et que nous aborderons plus tard dans le présent travail.

III. L'Alternance politique de 2012 : entre timide décélération et récupération opportune d'une légitimité acquise

L'arrivée du parti socialiste au pouvoir en France en mai 2012 a posé la question de la pérennité de la dynamique d'encouragement de la vidéosurveillance conduite par l'Etat depuis 2007. Ces doutes pouvaient légitimement s'interpréter de la vive opposition des nouveaux membres du gouvernement et à l'Assemblée Nationale à la LOPPSI 2 l'année précédente, entre autres concernant la promotion de la vidéosurveillance. Parmi les longs débats et nombreux amendements déposés contre le projet de loi, Manuel VALLS, alors député, invectivait le gouvernement en déclarant qu'investir dans la vidéosurveillance « c'est jeter l'argent par les fenêtres ! »[2]

Mais suites aux élections du printemps 2012, les nouveaux responsables politiques qui prennent leurs fonctions, notamment au gouvernement tel que M. VALLS positionné ministre de l'Intérieur dès le premier gouvernement AYRAULT, n'incarnent pas de rupture avec leurs prédécesseurs sur le sujet. Auparavant maire d'Evry (92) pendant 10 ans, le nouveau ministre de l'Intérieur, principal acteur de l'orientation des politiques publiques nationales de sécurité, s'était déjà distingué par une politique entreprenante en la matière. Il avait notamment mis en œuvre un dispositif de vidéosurveillance de voie publique dans sa commune. Candidat aux primaires socialistes en vue de la présidence de 2012, M. VALLS avait publié un manifeste sur la sécurité dans lequel il se positionnait en faveur de cette technologie controversée, expliquant qu'elle devait être développée dans un cadre légal et règlementaire protecteur des libertés individuelles :

[1] M. GILL, A. SPRIGGS, *Assessing the impact of CCTV*. Londres, RU, 2005. Rapport 292.
Nous traduisons depuis l'anglais : « In summary, objectives were poorly formulated because planners had so much faith in CCTV's efficacy that they saw little need to justify its installation, and there was little incentive for them to consider precisely what effect CCTV might have. »

[2] M. Manuel VALLS, extrait des débats sur la LOPPSI du mercredi 10 février 2010, 1ère séance, XIIIe législature, session ordinaire de 2009-2010

> « La vidéosurveillance — n'ayons pas peur des mots ! – produit de formidables résultats dans les lieux publics, les centres commerciaux, les transports, les parkings ou les espaces clos. Elle répond plus ou moins efficacement aux actions préméditées, peu aux violences spontanées. Elle a des atouts incontestables, mais n'est, en rien, la panacée. […] Elle est très utile au quotidien, pour prévenir, mais aussi pour confondre, *a posteriori*, les délinquants. »[1]

Ainsi, l'opposition marquée un temps par le groupe socialiste au Parlement, au moment du vote de la LOPPSI, n'est plus d'actualité. Sans s'inscrire fidèlement dans les pas du précédent gouvernement, il ne résulte pas du nouvel exécutif de rupture concernant le soutien à la vidéosurveillance. On constate cependant assez rapidement un affaiblissement de ce soutien. Il est d'abord marqué par une réorientation du FIPD, que le secrétariat général du CIPD annonce dès octobre 2012. On retrouve alors dans la circulaire annuelle de 2013, exceptionnellement anticipée, une priorisation d'actions de prévention de la délinquance qui ne ressortent plus prioritairement de la prévention situationnelle. Sont encouragées les actions de prévention éducative, ciblées sur les publics « jeunes » ainsi que sur une catégorie assez hétérogène comprenant « l'aide aux victimes, la lutte contre les violences intrafamiliales et faites aux femmes ». La vidéosurveillance, toujours présente, est reléguée à un second plan, bien que l'on rappelle tout de même son inénarrable efficacité intrinsèque.[2]

L'évolution des chiffres du soutien financier à la vidéosurveillance confirme également une « dépriorisation ». Le système ayant représenté près de 60 % des dépenses du FIPD en 2012 se retrouve stabilisé pour les années suivantes à environ 1/3 (34,2 % en 2013, 34 % en 2014). La course vers l'équipement massif s'est donc ralentie, bien qu'elle ne soit pas pour autant stoppée.

Il apparaît alors une volonté du nouveau gouvernement, après son investiture, de s'éloigner progressivement de cet outil dans l'orientation des politiques publiques de prévention de la délinquance. Il faut cependant nuancer cette lecture en constatant qu'en 2012, le territoire national bénéficie d'un parc de vidéosurveillance substantiel, grâce aux années de promotion du gouvernement précédent. En effet, entre 2008 et 2012, le FIPD a contribué à l'installation d'environ 28 000 caméras de voie publique selon les chiffres répertoriés par le Sénat,[3] ou environ 23 000 selon les chiffres

[1] M. VALLS, *Sécurité : La gauche peut tout changer*. Paris : Moment, 2011., p.73
[2] cf. la circulaire NOR/INT/K/12/29181/C du 31 octobre 2012, section 1.2.3., p.5
[3] Rapport Général au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finance pour 2014, Tome III, Annexe n°27 a, p.31

présentés par le ministère de l'Intérieur.[1] Cette contribution de l'Etat oscille pendant ces années entre 4 600 et 5 600 caméras/an. A titre de comparaison, Rachel ARMITAGE a estimé en 2002 que le programme britannique de soutien par le Home Office du développement de la vidéosurveillance avait contribué à l'installation d'environ 40 000 caméras entre 1994 et 2002, soit environ 3 300 caméras/an.[2] Cette comparaison offre une référence pour juger de l'importance de la campagne de promotion française, bien qu'elle ne soit pas à considérer au premier degré, du fait d'un accompagnement plus diffus par le Home Office[3] et de la différence d'époque ayant eu nécessairement un impact sur les coûts techniques et de savoir-faire relatifs à cette technologie. Ainsi, à son arrivée le nouvel exécutif hérite d'un équipement national particulièrement confortable ainsi que d'un dispositif légitimé. Le parc constitué, n'occasionnant pas de coûts d'entretien ou d'exploitation, car la maitrise d'ouvrage en reste entièrement à la charge des collectivités territoriales, peut être opportunément récupéré comme tel comme outil des politiques publiques de sécurité. De plus, la subsistance dans les faits d'une part substantielle du FIPD consacrée au développement de cette technologie, permettant tout de même l'installation annuelle d'environ 3 500 caméras (3 652 récences en 2013 par le ministère de l'Intérieur), révèle que même si le moteur a été ralenti, le navire a gardé le même cap.

L'absence de rupture claire avec la dynamique d'encouragement du développement de l'équipement en vidéosurveillance peut également s'identifier dans la réaffirmation de la légitimité de la « Commission nationale de vidéoprotection », de laquelle le ministère de l'Intérieur affirme attendre des « apports [qui] peuvent être très utiles afin que le développement de la vidéoprotection se réalise dans les meilleures conditions ».[4] Le nouveau gouvernement a en effet, sur cette question, totalement fait sien les apports de la loi du 14 mars 2011 qui confirmait légalement cette commission comme appui idéal pour fonder le développement de la vidéosurveillance en France, accueillant ses propositions de « réflexions sur les travaux qui pourraient être menés. »[5] La Commission, pourtant mise en place par l'ancien gouvernement,[6] est donc maintenue en l'état, quant à sa composition, son fonctionnement ou sa fonction. Ce maintien marque la continuité de l'influence d'une même doctrine et le suivi d'orientations similaires en matière de politique de développement de la vidéosurveillance.

[1] Réponse ministérielle publiée au JO le 11/02/2014 page 1374, *op. cit.*
[2] R. ARMITAGE, « To CCTV or not to CCTV?: A review of current research into the effectiveness of CCTV systems in reducing crime ». *Nacro Briefing Note*. mai 2002.
[3] Sans étude exhaustive et comparaison stricte des données disponibles, il apparaît que l'accompagnement du Home Office de projets locaux sur sa période la plus intense dans le cadre des « CCTV Challenge Competition » entre 1994 et 1998, a été plus élevé que celle du FIPD dans sa période la plus intense.
[4] Réponse ministérielle à la question écrite n°10 968 de Michel ZUMKELLER, publiée au JO le 15/01/2013 page 598
[5] *Ibidem*
[6] Suite à la loi n°2011-267 du 14 mars 2011, un premier décret en CE n° 2011-877 du 25 juillet 2011 est venu préciser la composition, le fonctionnement et le rôle de la CNV, puis un arrêté ministériel du 29 décembre 2011 a été pris pour nomination de ses membres. La commission nationale, nouvelle formule, est finalement installée le 4 janvier 2012 et est restée en place en l'état après les élections présidentielles et législatives du printemps 2012

Cependant, même si elle n'a jamais été remaniée sous la présidence de François HOLLANDE, force est de remarquer que la CNV se retrouve de fait quelque peu laissée de côté, malgré sa reconnaissance par le législateur. La section qui lui est consacrée sur le site du ministère de l'Intérieur n'est plus mise à jour depuis janvier 2012 et malgré l'importance accordée à cette structure semble avoir considérablement décru. Après avoir vivement rayonné, contribuant à l'évolution positive de l'image de la technologie et influençant son développement, la Commission s'est trouvée vidée de sa substance dès lors que ses objectifs avaient été atteints. Sans autres attentes étatiques qu'un développement des réseaux locaux de vidéosurveillance, désormais pleinement assumé par le CIPD, ni barrière idéologique à renverser, le « lobby vidéosurveillance » ne trouve plus en la Commission un relais utile et cesse donc de la faire vivre.

L'Etat en particulier peut assumer seul sa démarche de promotion des caméras sans se reposer sur l'expertise de la commission. On retrouve ainsi assez une récupération de discours partisans : « L'utilité de la vidéoprotection est majeure en termes d'élucidation et d'aide à l'action des forces de sécurité sur le terrain. Elle a donc, de ce fait, une action préventive et dissuasive sur la délinquance. Compte tenu de l'apport de cette technologie au service de la sécurité, les efforts financiers de l'Etat concourant à son développement doivent par conséquent se poursuivre ».[1] En plus d'un soutien indéfectible, on constate dans cet extrait que le ministère de l'Intérieur maintient la vision d'une incontestable efficacité de la vidéosurveillance. Le dispositif n'est jamais remis en cause, quant à ses impacts en matière de prévention de la délinquance ou de répression, et sont très peu évoqués les besoins de conduire des démarches d'évaluation, problème sur lequel nous reviendrons plus loin.

Aujourd'hui, la vidéosurveillance semble donc avoir acquis un statut d'outil dont on ne pourrait se passer et dont l'évidence n'est plus à démontrer pour ses bénéficiaires et utilisateurs. Toutefois, si elle a fortement bénéficié pendant quelques années d'une insistante promotion étatique, le développement concret de la vidéosurveillance repose incontestablement sur les collectivités territoriales.

[1] Réponse du ministre de l'intérieur publiée au JO le 04/03/2014, p.2 146 à la question de Jean-Luc MOUDENC, elle-même publiée au JO le 03/12/2013, p.12 563

Chapitre 2 - L'échelon municipal, cheville ouvrière de la concrétisation d'une initiative nationale

Toute la campagne de promotion de la vidéosurveillance conduite par l'Etat, qui a été précédemment décrite, ne trouve en réalité son sens qu'à l'occasion de la création des projets locaux qui la concrétisent. Or, force est de constater que la graine de la vidéosurveillance a aisément germé localement, jusqu'à quelques fois vivement proliférer dans certaines communes de France avant même parfois d'être arrosée par la promotion idéologique et financière de l'Etat. Les communes se sont en effet vues, avec une certaine évidence, désignées comme l'échelon pertinent de la mise en œuvre de la vidéosurveillance (I), saisissant l'opportunité du dispositif vu comme un symbole d'une politique locale engagée, comme ce fût le cas de la Ville de Montpellier (II).

I. Une adhésion exponentielle des maires, intronisés maitres d'ouvrage naturels de la vidéosurveillance

Aujourd'hui, le succès du dispositif peut être admis au seul constat de l'évolution quantitative des équipements en France. Le dernier recensement officiel disponible date d'une communication du ministère de l'Intérieur de juillet 2013. Alors, fin 2012, l'Etat dénombrait 1 944 dispositifs de vidéosurveillance de voie publique sur le territoire national.[1] Ce chiffre peut être comparé au précédent de la même source, annoncé en janvier 2008, de 434 dispositifs installés fin 2006.[2] L'intervalle entre ces deux recensements est révélateur, car couvre la période de promotion de la présidence de N. SARKOZY. Alors qu'il avait fallu 11 années pour atteindre à peine plus de 400 dispositifs en 2006, la période de promotion d'environ six années a engendré l'installation de 1 500 supplémentaires, soit une évolution de +348 % de systèmes de voie publique en fonctionnement sur une période de temps de moitié. Rappelons ici toutefois qu'il n'existe pas de données comptabilisant les caméras ou systèmes de vidéosurveillance installés qui soient véritablement fidèles et vérifiables. Comme nous l'avons vu précédemment et l'aborderons de nouveau, l'Etat fait preuve d'un pilotage relativement incertain, faisant que les précédentes données présentées par le ministère de l'Intérieur doivent être considérées comme indicatives.

[1] Réponse du ministre de l'intérieur publiée au JO le 02/07/2013 p.6 969 à la question de M. JL MOUDENC, elle-même publiée au JO 26/02/2013 p.2 076

[2] Réponse du ministre de l'intérieur publiée au JO le 22/01/2008 p.576 à la question de M. JL WARSMANN, elle-même publiée au JO 18/09/2007 p.5625

La distinction, faite par le ministère, entre les zones d'installation est également révélatrice. Il montre une évolution du profil des communes qui s'équipent en vidéosurveillance, en passant typiquement de villes moyennes en zone de compétence police nationale à de plus petites communes situées en zone rurale *(cf. fig. 4)*. Ainsi, en plus d'un net accroissement du nombre de dispositifs, les données présentées par l'Etat pointent le fait que l'expansion de la vidéosurveillance a largement bénéficié du vivier que représentent les petites communes rurales de France.

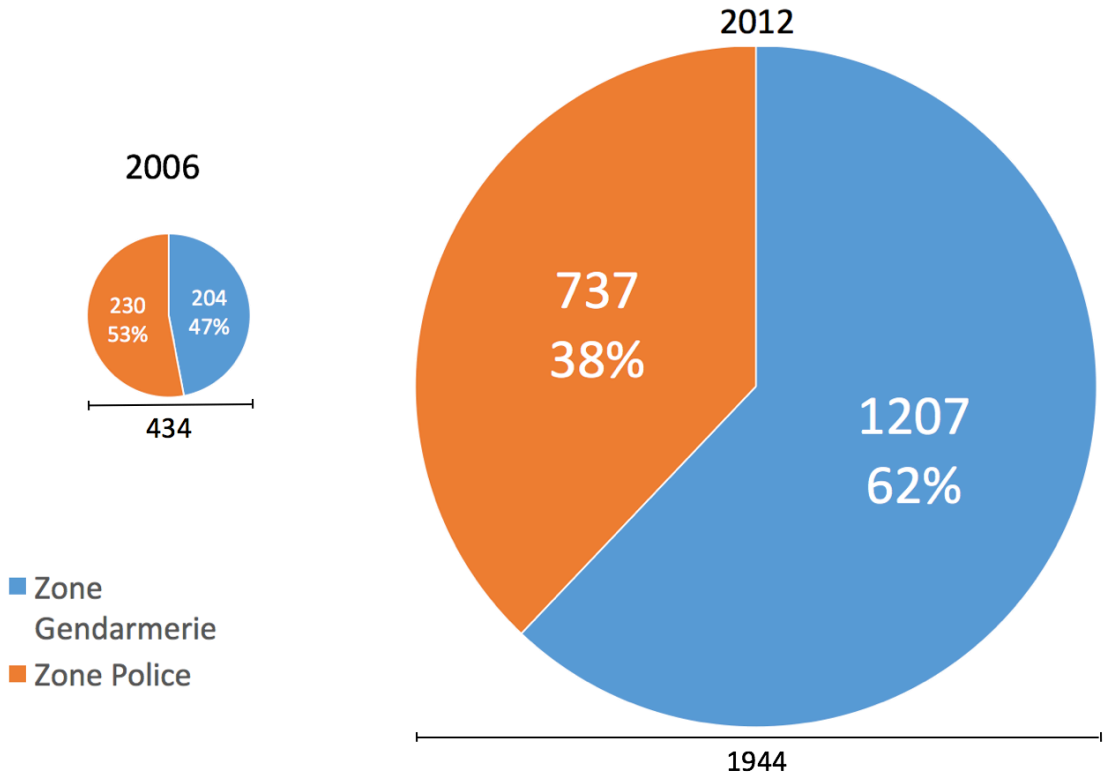


Figure 4 — Evolution du nombre et de la répartition des systèmes de vidéosurveillance de l'espace public en France entre 2006 et 2012 (données ministère de l'Intérieur)

Afin de développer la vidéosurveillance de manière uniforme et permettre une équité des citoyens quant au bénéfice de cette technologie (développement global), ou au contraire pour la développer en fonction de besoins priorisés pour répondre à des problématiques de délinquances sur des territoires donnés (développement stratégique), une politique centralisée aurait semblée pertinente. L'Etat, faisant valoir l'application de ses prérogatives régaliennes, aurait en effet pu se passer d'associer les collectivités territoriales et préférer s'appuyer sur ses services déconcentrés pour

installer des dispositifs dont il aurait été propriétaire et qui auraient été exploités par des professionnels de la sécurité selon des doctrines d'emploi qu'il aurait défini de manière centralisée.

Cependant, cela aurait entrainé un impact financier infiniment plus important, faisant reposer sur l'Etat l'intégralité des coûts d'installation, d'entretien et d'exploitation. Cette politique centralisée suggérait des efforts financiers allant à l'encontre des orientations et engagements budgétaires nationaux contraignants. C'est pourquoi cette option a été écartée au profit d'une « décentralisation » du développement, de l'exploitation et de l'entretien de la vidéosurveillance. Notons ici que cette compétence n'a jamais, en réalité, été endossée par l'Etat, ni que cette solution ait même été envisagée.

Le ciblage des municipalités comme terrain de concrétisation de la vidéosurveillance s'inscrit dans le prolongement du phénomène plus global de mobilisation des maires sur la thématique sécurité. Car les problématiques d'insécurité occupent en France une place de plus en plus prépondérante dans les responsabilités attribuées aux autorités locales. Parmi elles, c'est le maire tout particulièrement qui s'est vu octroyer le rôle principal. Sans revenir ici sur une légitimation inconstante en la matière depuis les années 60-70 ou même sur la consécration de ses pouvoirs de police par la loi d'organisation municipale de 1884, le maire se retrouve aujourd'hui enjoint d'assumer une part considérable de la mission de prévention locale de la délinquance.[1] « Pressés voire sommés d'agir, les maires ont, bon gré mal gré, dû se positionner sur les questions de sécurité et inventer des politiques municipales permettant d'afficher leur volontarisme sur cet enjeu politique. »[2]

Mais fixer l'objectif d'un équipement en vidéosurveillance par les collectivités territoriales, qui plus est d'un équipement massif à partir de la présidence de N. SARKOZY, en se contentant d'incitations demeure une mission à la réussite incertaine. C'est pourquoi un ensemble de paramètres ont été progressivement rassemblés, depuis la légalisation à son accompagnement financier, pour créer un climat favorable à la prolifération des systèmes et des caméras de vidéosurveillance. Clive NORRIS, Mike McCAHILL et David WOOD ont théorisé en 2004 que le développement de la vidéosurveillance comme outil de prévention de la délinquance dans les communes pouvait résulter

[1] Le maire voit la consécration de ses pouvoirs de police dès 1884, par la loi du 5 avril 1884 qui lui reconnait un rôle central localement en matière de préservation de la tranquillité locale et qui sera suivie par plus d'un demi-siècle de consolidation juridique. Il connaît ensuite une très nette valorisation sur ce champ d'activité sur la seconde moitié du XX^{ème} siècle, ayant récupéré et accumulé un nombre grandissant de pouvoirs et responsabilités, avec les concrétisations issues des apports des rapports Peyrefitte (1977) et Bonnemaison (1983), l'avènement des dispositifs successifs de partenariat local (CCPD, PLS, CLS, CLSPD) et celui des polices municipales (loi du 15 avril 1999). Il s'est finalement trouvé élevé au rôle de « pivot » des politiques de prévention de la délinquance, reconnu par la loi du 5 mars 2007. Sur le Rôle du maire en matière de sécurité et notamment son historique, voir, entre autres : T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?, op. cit.*, p.33 et s.

[2] *Ibid.* , p.71

d'une situation favorable regroupant l'adéquation de facteurs socio-économiques, légaux, fiscaux et financiers, ainsi que politiques.[1] Comme nous l'avons vu précédemment, l'Etat français a, lentement dans un premier temps puis de plus en plus vigoureusement, cherché à créer ce climat très favorable.

D'abord, l'effort a porté sur le cadre légal. Lever les limites juridiques au développement d'un tel procédé de surveillance électronique se révèle plus complexe en France que dans des pays avec une faible protection constitutionnelle des libertés individuelles.[2] Ainsi, au Royaume-Uni, la législation n'a pas empêché initialement l'installation de la vidéosurveillance, jusqu'à ce que les autorités soient contraintes juridiquement à encadrer, *a posteriori*, ce développement pour respecter des normes internationales (CESDHLF) ou nationales (comme l'*Human Right Act* de 1998).[3] A l'inverse donc, dans un pays de droit latin comme la France où il existe une forte protection constitutionnelle de la vie privée, il était indispensable d'autoriser *a priori* un tel système et d'en encadrer strictement le développement, notamment l'accorder avec la loi dite « informatique et libertés » (loi du 6 janvier 1978).[4] L'Etat lève progressivement les limites juridiques à la vidéosurveillance par les lois du 21 janvier 1995 — *qui légalise la vidéosurveillance* — du 23 janvier 2006 – *qui assouplie les conditions d'installations de dispositifs* – du 5 mars 2007 — *qui étend aux EPCI la possibilité d'exploiter un dispositif de vidéosurveillance* — ou encore du 14 mars 2011 – *qui élargie les champs d'utilisation et d'exploitation de la vidéosurveillance.* Cette légalisation qui autorise l'installation de caméras sur l'espace public et la subordonne à un cadre juridique souple, crée en France le climat légal approprié à la diffusion de la vidéosurveillance.

Ensuite, sur le point de vue financier, l'Etat français s'est impliqué assez significativement par le biais du FIPD, instrumentalisé dès 2008 comme nous l'avons longuement décrit précédemment. Cet accompagnement confère une attractivité financière forte à l'outil pour les collectivités territoriales.

La création d'un contexte socio-économique favorable se trouve plus délicate à identifier. Ils naissent des discours convergents d'acteurs variés, tant sur le plan national que local, créant un besoin artificiel, voire un au plébiscite, de cette technologie. Les facteurs socio-économiques reposent sur la propension à admettre la thèse que la vidéosurveillance constitue une réponse satisfaisante à une situation d'insécurité. L'évidence de cette réponse née en partie d'une accoutumance vis-à-vis de l'outil, liée à l'installation par de nombreux acteurs de protection par surveillance vidéo. En effet, la multiplication des systèmes de vidéosurveillance dans des lieux privés, ouverts ou non au public (transports publics, parkings, commerces, banques, lieux de travail, locaux d'habitation, etc.), les

[1] C. NORRIS, M. McCAHILL, D. WOOD, « The Growth of CCTV », *op. cit.*, p.120
[2] *Ibid.*, p.122
[3] N. TAYLOR, « State Surveillance and the Right to Privacy ». *Surveillance & Society*. 2002, vol. 1, n° 1.
[4] M. L. GRAS, « The Legal Regulation of CCTV in Europe ». *Surveillance & Society*. 1 septembre 2002, vol. 2, n° 2/3.

responsables des espaces publics se retrouvent en réalité pressés vers cette technologie pour prolonger le maillage déjà existant *(cf. l'extrait d'entretien avec le Directeur de Cabinet du préfet de l'Hérault, infra).* Ce phénomène repose sur la construction de l'illusion de l'efficacité intrinsèque et non contextualisée de la vidéosurveillance. C'est donc en partie par mimétisme des espaces privés que les espaces publics s'équipent. Mais ce peut également être, comme le décrivent NORRIS, MCCAHILL et WOOD, afin de concurrencer les espaces privés et lutter contre la désertification commerciale de centre-ville au profit de zones commerciales périphériques : « La vidéosurveillance est devenue un élément du "package" visant à revitaliser les centres-ville en copiant les mesures de sécurité des centres commerciaux ».[1] Le « retard » de communes vis-à-vis d'acteurs privés ou parapublics quant à l'équipement en caméras sur l'espace public est parfois directement mis en avant localement à des fins de promotion :

> « Lorsque j'étais moi-même DDSP,[2] j'ai eu plusieurs fois l'occasion de promouvoir cet outil devant des élus locaux qui faisaient montre de certaines réserves, principalement idéologique quant à la transgression supposée de l'outil. Je leur expliquais souvent ceci : "Lorsqu'un habitant quitte son domicile, il est souvent filmé, les bailleurs installant de plus en plus de vidéo. Lorsqu'il prend le bus, le métro, le tramway, il est filmé. Lorsqu'il s'arrête dans des commerces, il est filmé. C'est également le cas lorsqu'il rentre dans une banque. Et cela ne pose pas de problèmes, personne ne s'en plaint jamais. Alors, pourquoi ne pas faire bénéficier à cet habitant la même protection dans les espaces publics qu'il va traverser pour aller de lieu filmé en lieu filmé ? Cela ne serait pas plus transgressif que ça ne l'est déjà, mais ce serait assurément plus protecteur" ». [3]

La pression à l'équipement, induite par le contexte socio-économique, est particulièrement pernicieuse, car institut un climat concurrentiel très global. En effet, la multiplication des installations de caméras sur le domaine public profite d'une diffusion insidieuse de pair à pair, semblable à une contamination entre communes voisines en concurrence. Car localement la concurrence entre villes ou agglomérations est similaire à celle qui règne entre entreprises sur un marché économique. Or, l'affichage par une commune d'un équipement de vidéosurveillance, présenté comme rassurant, peut provoquer une crainte de perte d'activité économique, commerciale et touristique notamment chez les communes voisines non équipées. Cette concurrence se joue sur l'activité amenée à s'installer, qui

[1] C. NORRIS, M. McCAHILL, D. WOOD, « The Growth of CCTV », *op. cit.*, p.121
Nous traduisons, depuis l'anglais : « CCTV became part of the package to revitalise the city centres by mimicking the security measures found in the malls »
[2] DDSP, renvoi ici à « Directeur Départemental de la Sécurité Publique »
[3] Frédéric LOISEAU, Directeur de Cabinet du préfet de l'Hérault, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 19 mai 2015

pourrait choisir l'offre de sécurité publique la plus favorable, facteur d'une activité florissante, mais également sur l'activité déjà en place, qui pourrait être amenée à se déplacer. Dans le prolongement de cette logique, cette concurrence entre communes se joue également sur l'évolution démographique, la population pouvant être charmée de la même manière par l'affichage d'une offre de sécurité ou indirectement par l'activité économique que cette dernière attire. Ainsi, les maires, qui de prime abord ne seraient pas favorables à cette technologie, peuvent finalement céder lorsque des communes voisines s'équipent, convaincus par la capacité d'affichage du dispositif.[1]

Enfin, le paramètre politique est déterminant pour concrétiser localement le développement de la vidéosurveillance. Il ne repose pas sur l'impact réel de l'outil ou son utilisation, mais sur la propension symbolique de celui-ci comme démonstration de l'implication des autorités publiques contre les problématiques d'insécurité. Pour cela, il est nécessaire de que s'installe un climat propice à l'engagement des autorités locales, afin qu'elles choisissent de se saisir de ce symbole. Or justement, la vidéosurveillance est systématiquement présentée comme un outil permettant aux maires d'assumer leur responsabilité en matière de prévention de la délinquance. Aux côtés des polices municipales, il est attendu que ce dispositif sociotechnique soit naturellement développé, car il serait la consécration politique de l'implication d'un maire. Nous le développerons *infra*, ce fut ici le moteur principal du développement du système montpelliérain.

La création de ce climat favorable unie tout un consortium qui intime les autorités locales à démontrer leur implication dans lutte contre l'insécurité. Ce lobby cherche pour cela à faire émerger les arguments appuyant la légitimité de cette technologie. Sans réitération des points déjà développés, nous ne rappellerons que certaines influences qui ont été déterminantes. Celle d'abord longuement traitée de l'Etat accompagné d'experts légitimés et institutionnalisés, à l'origine d'une image d'efficacité incontestable de cette technologie.[2] Ensuite, celle des cabinets d'expertises, trustant les obligatoires DLS (Diagnostics Locaux de Sécurité)[3] ou ESSP (Etudes de Sécurité et de Sûreté Publique),[4] qui ont largement contribué à inscrire dans les politiques publiques locales en y faisant appel quasi

[1] Nous reviendrons également dans la suite de nos développements sur le fait que la concurrence, favorable au développement de la vidéosurveillance, peut également se jouer entre secteurs d'une même ville (entre quartiers, voire entre rues équipées ou non)

[2] Nous aborderons plus loin certaines productions critiquables de l'Etat visant à justifier et prouver l'efficacité de la vidéosurveillance, notamment le « Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection », produit par l'IGA, l'IGPN et l'IGN et remis au ministère de l'Intérieur en 2009

[3] La circulaire NOR/INT9700174C du 28 octobre 1997 rend la réalisation d'un DLS obligatoire avant l'établissement d'un Contrat Local de Sécurité

[4] Le décret n°2007-1177 du 3 août 2007 pris pour « l'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme et relatif aux études de sécurité publique » rend obligatoires les ESSP pour des projets concernant des agglomérations de plus de 100 000 habitants.

systématiquement dans leurs recommandations. Encore celle de réseaux de diffusion favorables telle que l'AN2V, promoteur assumé de la vidéosurveillance cherchant à créer des « partages de bonnes pratiques »,[1] ou le FFSU, invitant à des « installations respectueuses ».[2]

Localement, le rôle des préfets dans la diffusion de la vidéosurveillance est incontestable. Ces derniers ont, depuis l'origine, occupé un rôle clé, et ce à plusieurs titres. D'abord, car depuis 1995 c'est aux préfets que revient le pouvoir d'autorisation des dispositifs de vidéosurveillance.[3] Cette autorisation intervient après l'avis consultatif de commission départementales des systèmes de vidéosurveillance (CDV)[4] sur laquelle ils exercent une influence certaine. On notera, pour illustrer cette influence préfectoral, qu'un 'expert' est nommé par ses soins parmi ses quatre membres obligatoires,[5] ou que les réunions de la commission sont souvent organisées par les services de la préfecture et se déroulent dans leurs murs. Par exemple, dans l'Hérault, les services de la préfecture ont la charge du secrétariat de la CDV, accueillent et organisent toutes ses réunions, en font les comptes rendus et le suivi, etc. Il apparaît que la situation est tout à fait similaire dans d'autres départements, et que cette organisation constitue le modèle majoritaire.[6] Il est même parfois étonnant, mais très significatif, de trouver que, contrairement à ce que prévoit la loi,[7] le préfet est désigné Président de ladite commission.[8] Cette présidence de fait est révélatrice du *leadership* local qu'exerce le préfet. Lorsqu'il est impliqué dans le partenariat local qui définit l'orientation des politiques publiques de prévention de la délinquance,[9] lorsqu'il est destinataire des demandes d'autorisation, lorsqu'il suit les travaux de la Commission Départementale ou lorsqu'il juge *in fine* la demande, le préfet se retrouve présent sur l'ensemble de la chaine du contrôle du développement d'un outil.

---

[1] Tel que se présente elle-même l'association sur son site internet http://www.an2v-pixel.com/article.php?r=8&a

[2] Le Forum Français pour la Sécurité Urbaine, bien que plus mesuré sur cette technologie, contribue à la diffusion du dispositif à l'occasion de rencontres (colloque du 25 juin 2008) ou de l'édition de matériels pédagogiques (cf : http://www.ffsu.org/index.php?id=10055)

[3] Art. 10, III, de la loi 95-73 du 21 janvier 1995

[4] Inaugurées par la LOPS en 1995, les CDV sont devenues les « Commissions Départementales des systèmes de Vidéoprotection » en 2011 après l'adoption de la LOPPSI du 14 mars 2011, sans toutefois connaître de transformation substantielle.

[5] Les quatre membres étant : un magistrat (président la CDV), un maire du département, un représentant de la CCI et un expert désigné par le préfet (cf. art 60 du décret n°2006-665 du 7 juin 2006 remplaçant l'article 7 du décret n°96-926 du 17 octobre 1996)

[6] Sans étude exhaustive, nous avons néanmoins trouvé une organisation similaire, en étudiant les documents mis à dispositions par les services publics dans une douzaine de départements : Ardennes (08), Doubs (25), Finistère (29), Haute-Garonne (31), Loiret (45), Marne (51), Nord (59), Oise (60), Haute Savoie (74), Seine-et-Marne (77), Somme (80), Vaucluse (84). Sans biais de sélection, les données auxquelles nous avons pu accéder sont celles d'une minorité de départements communiquant librement sur leur organisation à ce sujet.

[7] L'article 7 du décret n°96-926 du 17 octobre 1996, jamais amendé, prévoit uniquement que c'est le magistrat désigné par le TGI qui préside la CDV

[8] Cf., par exemple, la situation de la préfecture de la Marne, décrite par le site de l'Association des maires de la Marne http://www.maires51.fr/page_type.php?rec=933 (consulté le 4 mars 2017)

[9] Rappelons ici que le préfet est désigné membre de droit des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance mis en place sur le territoire de son département. A ce titre, il va nécessairement orienter les politiques locales, dans la définition des problématiques d'insécurité ou dans la désignation des réponses à formuler et moyens à mobiliser.

Ce positionnement de promoteur local des préfets, déjà considérablement favorables, s'est trouvé régulièrement renforcé depuis 1995. En 2006 par exemple, le législateur accentue ce rôle afin de présenter une réponse ferme aux risques terroristes rappelés par les attentats de Madrid de 2004 et, surtout, de Londres de 2005. Pour cela, deux mesures principales sont imaginées. D'abord il est permis aux préfets, lorsque l'urgence le justifie, de s'affranchir de l'avis préalable de la CDV pour octroyer une autorisation d'installation de caméras.[1] Ensuite, il concède aux représentants locaux de l'Etat de pouvoir contraindre l'installation de caméras de vidéosurveillance à certaines personnes, comme les exploitants d'aéroports ou d'infrastructures de transport public.[2] Bien que les communes ne puissent pas être destinataires de ces injonctions préfectorales, la pénalisation du non-respect de la mise en demeure d'installer des caméras de surveillance[3] assoie encore le lien entre le préfet et la promotion de la vidéosurveillance.

Paradoxalement, les préfets sont investis, en parallèle de ces précédents pouvoirs et reconnaissances, comme le relais local de la promotion de la vidéosurveillance. Tel que l'avait déjà dénoncé J.-C. FROMENT en 2006, « le préfet n'a aucun intérêt à s'opposer à l'installation de systèmes technologiques de ce type dont vont, dans la plupart des cas, directement profiter les forces publiques de l'État pour leur action. Le contrôle en sera donc nécessairement d'autant moins rigoureux ».[4] Le paradoxe est encore plus fortement souligné à partir de 2008, lorsque le préfet se trouve investi de la répartition des enveloppes du FIPD dans les départements. Ainsi, le préfet est parallèlement destinataire de demandes de financement de projets locaux de vidéosurveillance dans le cadre du FIPD, et des demandes d'autorisation légales d'installation.

Cette confusion des rôles, où le préfet devient juge et partie, est alors parfaitement avérée. Elle lui confère une influence forte et non dissimulée sur les autorités locales :

> « Aujourd'hui, le FIPD, comme beaucoup d'autres fonds, est un fond d'amorce. L'objectif de l'Etat est d'harmoniser une situation nationale dans un paysage fortement décentralisé. Il est important pour l'Etat d'homogénéiser, ainsi que

[1] Modifiant la LOPS de 1995, le législateur prévoit alors que « lorsque l'urgence et l'exposition particulière à un risque d'actes de terrorisme le requière, le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police peuvent délivrer […] sans avis préalable de la commission départementale, une autorisation provisoire d'installation d'un système de vidéosurveillance […] pour une durée maximal de quatre mois », *cf*. art. 1, 3°, de la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers

[2] Loi n°2006-64 du 23 janvier 2006, art. 2, désignant les exploitants d'infrastructures de transport public, d'aéroports, ou d'installation sensibles visées par les articles L.1332-1 et 2 du code de la défense.

[3] Une amende de 150 000 € est en effet prévue pour sanctionner le non-respect d'une mise en demeure d'installation de caméras

[4] J.-C. FROMENT, « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine: un droit en trompe l'œil », *op. cit.*, §10.

d'impulser. Le cofinancement un élément qui aide à inviter les collectivités.

Ensuite, lorsque l'on cofinance un projet, il est évident que nous allons avoir un dialogue sur la manière dont les fonds vont être utilisés. Cela ne signifie pas néanmoins que nous allons rester derrière une collectivité avec un bâton. Mais nos attentes sont rappelées de temps à autre afin que les collectivités aidées aillent dans le bon sens. »[1]

L'ensemble de ces influences, incitation et facilitation permet la création climat où un outil sociotechnique devient un parfait symbole de l'implication d'une autorité locale dans les politiques publiques de prévention de la délinquance.

Or, si la vidéosurveillance est efficace pour lutter contre la criminalité, si de nombreuses villes s'en équipent, si les acteurs locaux classiquement en charge de la sécurité, comme le préfet, louent sa pertinence, si l'Etat participe financièrement à son installation, si les habitants et acteurs économiques locaux la réclament et si elle peut être présentée comme la démonstration d'une politique volontariste, pourquoi un maire se passerait de ce miracle permis par l'innovation technologique ? En pratique, le rassemblement de ces facteurs a permis l'émergence et le renforcement de nombreux équipements locaux. Malgré cela, il est fondamental de considérer l'importance du contexte particulier dans lequel elle peut-être amenée à se développer, car « la diffusion de la vidéosurveillance dans les villes n'est pas un phénomène homogène détaché des conditions locales de son développement ».[2]

II. La vidéosurveillance montpelliéraine, illustration précoce de la mise en œuvre d'un outil symbolique

La Ville de Montpellier a largement anticipé la période de lobbying pour s'impliquer dans la vidéosurveillance, sans même attendre le rassemblement de l'ensemble des conditions favorables précédemment décrites. Donnant accessoirement l'exemple que cette technologie s'affranchit assez aisément des clivages politiques, c'est la majorité partie socialiste qui inaugure les premières caméras en l'an 2000 dans cette ville classiquement à gauche. Cet engouement par une majorité municipale de

[1] F. LOISEAU, Directeur de Cabinet du préfet de l'Hérault, extrait de l'entretien semi-directif tenu le 19 mai 2015

[2] A. FREYERMUTH, « L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennaise et strasbourgeoise (1983-2001) ». *Revue internationale de politique comparée*. 2 septembre 2013, Vol. 20, n° 1., p.102

gauche se confirmera par la suite, avec les politiques menées par les conseils municipaux successifs, ayant continué de développer l'outil jusqu'à doter la commune de près de 200 caméras début 2015.

A l'origine de son équipement, c'est la volonté de la Ville à démontrer son engagement en matière de sécurité qui justifie son engagement. Déjà dotée d'une police municipale, elle considère alors la vidéosurveillance comme un prolongement logique de sa politique volontariste. Par la précocité de son installation ainsi que par son ampleur et exploitation, la municipalité peut être considérée comme l'une des pionnières françaises, aux côtés d'autres villes majeures telles que Lyon[1] ou Nice,[2] qui inaugurent également leurs premières caméras au tout début des années 2000.

Les responsables politiques montpelliérains ont en réalité assez rapidement saisi l'intérêt symbolique de la vidéosurveillance et en font usage régulièrement pour afficher une implication dans la lutte contre l'insécurité depuis quinze ans (A), obligeant la définition fonctionnelle du dispositif à suivre les annonces en cherchant à concilier mise en pratique professionnelle et affichage politique (B).

A. Instrumentalisation d'une technologie comme symbole d'une politique volontariste

La mise sur agenda de la vidéosurveillance à Montpellier s'inscrit dans l'avant-dernier mandat de maire de Georges FRECHE (1995-2001). Le Conseil Municipal de Montpellier s'engage à l'acquisition d'un dispositif de vidéosurveillance en 1999, qui se traduit par l'installation initiale de 29 caméras, mises en service en février 2000. Il est révélateur que ce soit en dernière partie de mandat que le conseil municipal décide de s'engager, permettant à sa majorité de valoriser le dispositif nouvellement installé à l'occasion des élections municipales de 2001. Le maire sortant sera alors réélu à cette occasion. La première phase de construction du dispositif s'étale ensuite sur huit ans, avec l'installation moyenne d'une douzaine de nouvelles caméras par an. Ainsi, en 2008, la Ville dispose de 114 caméras réparties ponctuellement sur la quasi-intégralité du territoire municipal. L'étude des rares archives disponibles et les entretiens formels et informels conduits permettent un certain recul vis-à-vis de cette période.[3]

[1] Avec le même planning qu'à Montpellier, le Conseil Municipal de la Ville de Lyon vote l'installation de caméras en 1999 et les inaugure en 2000. L'investissement est cependant plus considérable à Lyon, avec 59 caméras en fonction au lancement, mais verra la création de son centre d'exploitation de manière décalée, en 2001 *(source :* A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN [et al.], *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble*. Grenoble : UMR Pacte - IEP de Grenoble, décembre 2007. Rapport Final de Recherches remis à l'INHES., *p.38)*

[2] La Ville de Nice annonce sa volonté d'installer 50 caméras en avril 2001, qui seront techniquement mises en place à partir d'octobre de la même année

[3] Les éléments d'analyse sont ici puisés dans quelques éléments d'archives internes de la Ville de Montpellier, quelques articles de presse locale ainsi que des entretiens conduits au début de l'étude du terrain avec les praticiens, peu nombreux, déjà en place à l'époque (principalement au sein de la police municipale et nationale)

A l'image de la démonstration faite par Audrey FREYERMUTH en 2013, l'engagement de la municipalité à produire une offre ostensible de sécurité paraît ici déconnecté des évolutions locales des statistiques de la délinquance ou de quelconques autres circonstances locales particulières.[1] Nous nous trouvons plutôt ici dans une entreprise de démonstration, confirmée par le fait qu'immédiatement les caméras se voient instrumentalisées par le pouvoir politique. Cette instrumentalisation apparaît assez clairement dans les choix d'implantation de caméras qui semblent systématiquement découler de tractations et de réponses à des attentes sans justification plutôt qu'à l'identification de besoins et objectifs. Concrètement, les installations résultent de l'insistance d'un élu de quartier, de la revendication de groupes associatifs de quartier, ou de l'obligation de réaction à des faits divers ayant eu un impact médiatique. Au final, la vidéosurveillance constitue bien un argument de communication qui prend place dans la construction des politiques locales de sécurité.

Cette instrumentalisation offre un exemple concret d'une commune qui utilise un outil technique comme l'expression du registre discursif « entreprenarial » du maire.[2] La vidéosurveillance est saisie comme une aubaine par la municipalité montpelliéraine, qui la met immédiatement en avant comme un moyen de « faire savoir, faire signifier et faire voir »[3] son implication en matière de sécurité. C'est exactement le rôle qu'a souhaité incarner le maire de Montpellier Georges FRECHE à la fin de son 4e mandat et au début du suivant en engageant la commune dans la vidéosurveillance. Sans identification *a priori* d'attentes fonctionnelles liées au dispositif envisagé, ni anticipation de son intégration au sein des dispositifs existants, l'intérêt symbolique de l'investissement a suffi en soit à motiver cet engagement.

Les huit premières années d'installation constituent la première grande vague d'équipement montpelliérain. Le dispositif est pleinement assumé par l'équipe municipale, successivement emmenée par Georges FRECHE, qui démissionne en 2004 pour exercer son mandat de président du conseil régional, puis par Hélène MANDROUX.[4] Suite aux élections municipales de 2008, madame la maire est confirmée, mais à la tête d'une majorité municipale au positionnement visiblement

[1] A. FREYERMUTH, « L'offre municipale de sécurité »*, op. cit.*, p.95
[2] T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?, op. cit.*, p.160
[3] GARRAUD (1990), « Communiquer en actes. Prescriptions de rôles et exercice quotidien du métier politique », p.14
[4] Il est essentiel de prendre en considération l'importance du leadership local de G. FRECHE pour contextualiser le positionnement de la mairie quant aux politiques locales de sécurité menées. Réélu en 2001, pour la cinquième fois de rang depuis 1977, Georges FRECHE est un élu local cumulant les mandats et bénéficiant d'une aura locale sans équivalent à l'époque. Il quitte son poste en maire en 2004 afin de présider la région, laissant sa place à H. MADROUX, gardant cependant un regard attentif sur les affaires de la commune. En 2008, H. MANDROUX est élue à la tête de la municipalité qu'elle administrait depuis quatre ans, et en profite pour s'émanciper de l'influence de G. FRECHE. Ce dernier, considéré comme un homme politique au fort tempérament, ne craignait pas d'assumer des positionnements parfois tranchés et faisant polémique. Son engagement sur le champ de la sécurité, notamment vis-à-vis de la vidéosurveillance, en est une illustration. Suite aux élection municipales de 2008, G. FRECHE perd très nettement de son influence sur la municipalité.

divergent. L'équipe souhaite alors s'émanciper de l'héritage de son prédécesseur en menant une inflexion de certaines politiques menées jusqu'alors. C'est le cas du champ des politiques de prévention de la délinquance, qui ne sont plus clairement assumées. D'un point de vue personnel, cette rupture souhaitée par M. MANDROUX ne la conduit cependant pas à se prononcer de manière nette. Celle-ci se contente de refuser de s'affirmer sur la thématique. Pour ce qui est en particulier de la question de la vidéosurveillance, l'ensemble de la majorité municipale reste réservé, l'outil étant considéré comme polémique. Individuellement, les élus semblent assez indécis, avec une majeure partie d'entre eux qui ne se positionnent pas sur le dispositif, quelques-uns qui s'affirment non-partisans sans toutefois marquer de franche opposition, tandis que certains très discrets l'assument.

Avec le temps, une ligne officielle émerge : cette technologie doit être utilisée de manière mesurée et la prévention humaine doit être privilégiée face au développement technologique. Madame la maire aime ainsi déclarer qu'il faut favoriser « l'humain dans l'urbain »[1] afin de tempérer la présentation de programmes d'extension de vidéosurveillance. A l'occasion de prises de paroles en 2012, l'élue affirme systématiquement sa volonté d'accompagner le développement des caméras par une présence humaine incontournable.[2]

La période du mandat d'H. MANDROUX est marquée par une diminution importante du nombre de nouvelles caméras installées, principalement en première partie de mandat.[3] Le dispositif en place n'est pour autant jamais remis en question, et reste entretenu et exploité dans les mêmes conditions. Les autorités politiques locales se positionnent comme héritières d'un équipement en place, dont elles n'ont plus à assumer la promotion indispensable à l'installation initiale. Après quelque temps cependant, l'extension du dispositif reprend avec l'installation, en 2011, de 30 nouvelles caméras sur deux ans. Les responsables politiques s'inscrivent alors dans le suivi des programmes préalablement engagés et surtout localement légitimés. Comme ceci a pu être étudié dans d'autres collectivités ou organisations qui changent de gouvernants, un dispositif ou *process* en place tend à « s'autoalimenter » dans le temps. En l'occurrence, « une fois qu'un service de vidéosurveillance est

[1] Cette volonté de privilégier l'humain dans l'urbain face au développement technologique se retrouve régulièrement dans les prises de parole de Mme MANDROUX, toutes thématiques confondues. En dernière partie de mandat, cette expression est venue appuyer le projet d'urbanisme de la municipalité confié aux architectes Paola VIGANO et Bernardo SECCHI : « Montpellier 2040 »

[2] Cette expression a été associée à la vidéosurveillance, afin de contrebalancer l'utilisation par la collectivité de cette technologie, à l'occasion de conseils municipaux, de prises de parole publique (conférences de presse), ou dans des cadres plus restreints tels que l'assemblée plénière du CLSPD de la ville.

[3] Aucune installation sur la deuxième partie de l'année 2008 (début de mandat), 2 nouvelles caméras en 2009, aucune en 2010, 10 en 2011, 20 en 2012 et aucune en 2013 et début 2014, soit une moyenne d'environ 5,3 caméras par an, contre le double les années précédentes (12,6 / an)

établi, la demande de vidéosurveillance a tendance à croître de l'intérieur de l'organisation en question ».[1]

Ce phénomène qui s'identifie à l'échelle infracommunale, s'ajoutant aux campagnes de promotion globales, décrites précédemment,[2] et pesant sur les autorités politiques locales depuis l'extérieur. Nous désignerons ce phénomène « propagation ». Elle prend effet dans une organisation ayant nécessairement déjà engagé un programme de vidéosurveillance, et répond à une double pression : celle, clientéliste, d'administrés, qui est une conséquence des campagnes de légitimation locales ayant justifié l'outil comme une arme efficace pour mener la lutte contre la délinquance ; et celle structurelle des services maître d'œuvre.

Avant tout développement, une précision préalable est ici nécessaire. Si l'on peut admettre la position d'A. FREYERMUTH qui écarte le fait que les revendications d'administrés puissent seules motiver la formulation initiale de politiques publiques de sécurité,[3] nous pouvons remettre en cause cette hypothèse pour ce qui est de la construction de programmes intégrant une politique déjà engagée. En effet, nous avons pu vérifier empiriquement la thèse dite de « la démocratie à l'œuvre »[4] qui veut que des autorités publiques puissent être contraintes à répondre à des demandes de sécurité émergeant de la population. Sans pour autant suggérer ici une coproduction de politiques de sécurité associant la population,[5] une partie du phénomène de propagation est attribué à une revendication citoyenne de sécurité. Attention néanmoins, nous n'avons jamais constaté que ces revendications ascendantes puissent provoquer la construction d'une réponse de sécurité *ex nihilo*, mais plutôt observé qu'elle pouvait en influencer assez clairement son orientation, sa concrétisation ou son évolution dans le temps.

Confrontés à des problématiques de délinquance sur des territoires municipaux ne bénéficiant pas de surveillance vidéo, certains administrés appellent régulièrement à des installations de caméras. Ce mouvement né d'une attente d'équité de traitement, vis-à-vis d'un équipement symbolique et dont l'efficacité a été régulièrement louée. Attachés à promouvoir depuis quelques années une forme de démocratie participative dans le gouvernement de la cité, les élus montpelliérains organisent de

[1] A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN [et al.], *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble, op. cit.*, p.274

[2] Cf. *supra* la description de la synergie des lobbyings des acteurs privés et publics de la sécurité et des conditions favorables au développement de cette technologie

[3] A. FREYERMUTH, « L'offre municipale de sécurité »*, op. cit.*, p.96-97

[4] Théorie notamment développée par James WILSON en 1975 dans *Thinking About Crime* dans sont étude des relations entres les autorités, la police et la communauté (v. édition actualisée : J. Q. WILSON, *Thinking about crime*. Revisited Edition. New York, Etats-Unis : Basic Books, 2013., p.78 et s.)

[5] Telle que le présente Virginie GAUTRON concernant la prise en considération des attentes de la population dans le cadre de la production des politiques locales de sécurité, *in* V. GAUTRON, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient ». *Champ pénal/Penal field*. 23 janvier 2010, Vol. VII. ; v. également T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?, op. cit.*,

fréquentes rencontres publiques. A ces occasions, nous avons pu observer l'émergence d'appels à l'équipement sous des invectives similaires. De façon plus pernicieuse, l'installation de vidéosurveillance est souvent accusée de déplacer géographiquement la délinquance, ayant même entrainé la création de l'expression « effet plumeau ».[1] Sans nécessiter de rechercher ici la véracité de ce phénomène de déplacement, ce que nous développerons plus loin dans la présentation des résultats de l'évaluation, l'affirmation de son existence provoque, à l'installation de caméras sur un secteur, des craintes de déplacement de délinquance dans les secteurs voisins. Les résidents de ces secteurs éventuellement impactés vont exprimer leur volonté de bénéficier également de la protection des caméras. Le territoire montpelliérain ayant été abondement équipé, mais de manière très parsemée, ce phénomène est d'autant plus pressant qu'il est alimenté par la contamination de nombreux voisinages à même d'appeler au bénéfice de l'outil.

Le phénomène de propagation peut également être observé à l'intérieur même d'une organisation. Les services concernés au premier plan par le dispositif peuvent eux-mêmes chercher à justifier leur existence et ceux qui en bénéficient chercher à accroitre ce bénéfice. La diffusion se matérialise alors par la production par ces services de documents « "montrant" leur importance et efficacité ».[2] A Montpellier, ce sont des bilans statistiques de la vidéosurveillance qui sont en ce sens présentés annuellement aux autorités politiques et administratives. Des données sont compilées en interne par le service exploitant la vidéosurveillance et en soulignent l'activité du service ainsi que le bénéfice aux partenaires de sécurité (polices et justice). Cette démarche de pilotage interne, sur laquelle nous reviendrons, peut cependant être interprétée comme une volonté, consciente ou non, de justifier la valeur professionnelle et financière dudit service, afin d'en consolider *in fine* la légitimité.

En pratique, les deux modes de propagation précédents ont pu être mis en évidence sur le terrain d'étude.[3] Ce phénomène qui entraine *l'autoalimentation* du dispositif, et ce malgré l'altération *ex post* des conditions favorables à son inauguration initiale, telle que la disparition d'un soutien politique fort.

Après la reprise relativement timide et peu assumée du milieu du mandat d'Hélène MANDROUX, la nouvelle majorité politique élue aux élections municipales de 2014 marque un

[1] Cf. parmi d'autres : A. BAUER, C. SOULLEZ, « Concessions sécuritaires et vidéoprotection ». *Hermès, La Revue*. 1 avril 2009, n° 53, n° 1., p.96

[2] S. ROCHE (sous la dir.), A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN [et al.], *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble, op. cit.*, p.274

[3] Dans le cadre de l'étude, nous avons pu accéder à des courriers de riverains (dont les propos ne peuvent être retranscrits) sont souvent explicitement fait appel à l'installation de caméras, ainsi qu'à des *rapports d'efficacités du CSU*, notamment présentés dans le cadre de bilans annuels de service. Nous reviendrons sur ces ressources *infra*

changement d'ère du développement de la vidéosurveillance montpelliéraine. Le nouveau maire, Philippe SAUREL,[1] souhaite incarner une politique volontaire et assumée dans de nombreux domaines, dont le champ de la sécurité qu'il avait placé au cœur de sa campagne électorale.[2] La sécurité est alors présentée comme « une vertu de la République, qui n'est ni de gauche, ni de droite »[3] et le nouveau maire assume un positionnement engagé en la matière, voire offensif. Alors, usant d'un registre discursif entreprenarial comparable à celui de G. FRECHE, P. SAUREL mobilise assez classiquement deux outils à sa disposition : la police municipale et la vidéosurveillance.

Assez rapidement après son élection, le maire annonce publiquement sa décision d'engager un plan de développement de la vidéosurveillance de 70 nouvelles caméras[4] qu'il estime à 1,66 million d'euros.[5] On constate alors que le nouveau maire a rapidement identifié la vidéosurveillance comme un symbole aisément mobilisable pour se réagir aux problèmes de sécurité de son territoire. P. SAUREL, acteur politique locale, ne cherche pas à se positionner nationalement comme un partisan de cette technologie, mais relègue le débat autour de la vidéosurveillance à des positionnements strictement idéologiques et se prononce sans ambigüité en faveur du dispositif. Convaincu de l'efficacité intrinsèque de l'outil, le maire révèle pourtant un certain amateurisme vis-à-vis de cette technologie ainsi que vis-à-vis des politiques publiques de prévention de la délinquance en général. Malgré cela, il s'engage personnellement dans la conduite de ces programmes. Ceci marque alors un retour en arrière, avec un abandon des *process* de construction de programmes, une absence d'objectifs attribués aux extensions de caméras, des promesses de caméras isolées en réponse à des attentes d'administrés ou l'ignorance des démarches d'étude et d'évaluation du dispositif.

La caméra de vidéosurveillance redevient donc avec la nouvelle mandature un outil strictement symbolique, que le maire va opportunément utiliser pour habiller son engagement politique en matière de sécurité, que ce soit en face des médias ou directement des habitants. On trouvera ainsi « Je connais ce problème du chemin de l'aqueduc, mais les solutions sont complexes à

[1] P. SAUREL est engagé dans les politiques locales depuis les années 1990. Ayant conduit une liste contre le candidat officiel du Parti Socialiste, il a été radié de ce dernier, mais continue de se réclamer de ses valeurs, et se présente plus généralement comme « homme de gauche ». Il se revendique également fortement de l'héritage de Georges FRECHE, aux côtés duquel il s'était initialement engagé. On retrouvera assez rapidement dans son gouvernement de la Ville les traits et méthodes caractéristiques de son modèle.

[2] Dans le programme de sa campagne nommée « Montpellier c'est vous » présenté en janvier 2014, le candidat classe la sécurité parmi les priorités de son projet. Le site internet dédié à cette campagne a néanmoins depuis été mis hors ligne (http://www.philippe-saurel.com).

[3] Journal municipal *Montpellier, notre ville* n°388 (avril-mai 2014), p.5, (disponible à http://www.montpellier.fr/uploads/Externe/57/582_407_MNV-388-BD.pdf)

[4] Article « Montpellier : Saurel annonce plus de policiers et plus de caméras en ville », publié par le MidiLibre.fr le 10/07/2014 (consulté le 30/09/2015 sur http://www.midilibre.fr/2014/07/10/,1022688.php)

[5] Article « Philippe Saurel renforce la 'vidéoprotection' à Montpellier », publié par la Marseillaise.fr le 09/11/2014, (consulté le 30/09/2015 sur http://www.lamarseillaise.fr/herault/politique/33048-philippe-saurel-renforce-la-videoprotection-a-montpellier)

mettre en place. Nous allons installer une caméra, au moins ce sera dissuasif »[1] affirmé à l'occasion d'une réunion publique ou un engagement à « installer une [caméra] rue des Tilleuls devant le petit centre commercial où a été tuée la jeune buraliste Ludmilla »[2] où la caméra est prise comme un simple instrument démonstratif. Les développements issus de cette nouvelle dynamique politique locale restent cependant trop récents pour pouvoir être analysés avec le recul nécessaire. Seule la dynamique elle-même peut être rapportée. Nous verrons cependant que ce positionnement de l'exécutif n'aboutira pas aux mêmes dérives que sous les mandatures du début des années 2000, du fait de l'évolution des services maitre d'ouvrage des politiques publiques de prévention de la délinquance.

Nous avons précisé précédemment qu'en 2011, le développement du dispositif de vidéosurveillance avait repris après une période d'interruption liée à un déficit de soutien politique. Si l'on ne peut pas nier une forme d'intérêt politique à partir de 2011, on constate toutefois la passivité des autorités et identifie, en filigrane, l'initiative et l'influence des services administratifs. Ce sont bien ces derniers qui sont à l'origine de la reprise des programmes d'extension de vidéosurveillance, participant au phénomène de propagation précédemment décrit. Il est en réalité essentiel de s'attarder sur le rôle des services municipaux parallèlement à celui des responsables politiques pour décrire le développement de la vidéosurveillance dans une municipalité.

B. Assimilation fonctionnelle et professionnelle *a posteriori* d'un outil symbolique

L'intégration de la vidéosurveillance dans les politiques locales de prévention de la délinquance est inéluctablement un choix initié et porté par des autorités politiques locales. Toutefois, il est assez exceptionnel de trouver des élus suffisamment experts et impliqués pour chercher à suivre, voire à contrôler, la concrétisation fonctionnelle de la technologie. C'est là le comportement de quelques rares personnalités politiques avec une résonnance nationale qui ont choisi la lutte contre l'insécurité parmi les symboles de leur engagement politique.[3] Mais le plus souvent, les élus restent éloignés de la matérialisation de ce projet, et en renvoient l'entière maitrise d'œuvre à leurs services techniques et administratifs. C'est ainsi que s'est développée la vidéosurveillance montpelliéraine.

[1] Propos du maire en réponse à une question du public concernant un problème d'agressions et de vols dans une rue du quartier, entendu à l'occasion de la réunion publique relative au quartier Cévennes, tenue le 15 avril 2015 au gymnase Micheline Ostermeyer à Montpellier (34)

[2] Article « Montpellier : Saurel annonce plus de policiers et plus de caméras en ville », *op. cit.*

[3] Citons ici en exemple les engagements de deux personnalités politiques situées l'une à droite et l'autre à gauche de l'échiquier politique, que sont MM. C. ESTROSI et M. VALLS. Chacun d'eux s'est fortement impliqué dans la vidéosurveillance lors de leurs mandats de maire, respectivement de la Ville de Nice (06) et de la Ville d'Évry (91), et a fait raisonner cet engagement dans leur carrière politique nationale. V. en ce sens : comme illustration de l'engagement de C. ESTROSI l'article de presse « Christian ESTROSI s'attaque aux maires laxistes » dans *Le journal du dimanche*, le 14 aout 2010 ; pour M. VALLS, son propre livre « Sécurité : La gauche peut tout changer », *op. cit.*

On distingue plusieurs phases à étudier du comportement des services municipaux de la Ville de Montpellier vis-à-vis de la vidéosurveillance. Celles-ci ne correspondent pas nécessairement à la succession des mandats politiques locaux, mais sont plutôt marquées par l'évolution des relations entretenues par les autorités politiques et les services municipaux, ainsi que par la maturité progressivement acquise par la direction chargée de mettre en œuvre la vidéosurveillance. Après l'improvisation des premières années (1) s'observe une phase de prise de recul et d'intellectualisation de l'outil (2), à laquelle succède aujourd'hui une période de compromis entre un pouvoir politique souhaitant reprendre le contrôle d'un symbole et des services administratifs à la maturité institutionnelle forte (3).

1) Réalisation improvisée d'un programme impliquant un outil technique méconnu (2000 – 2008)

La première phase de développement de la vidéosurveillance montpelliéraine peut objectivement être désignée comme une improvisation. A l'adoption de la vidéosurveillance au début des années 2000, les services de la municipalité se voient contraints de concrétiser un investissement pléthorique, et vont offrir une illustration assez évidente de ce que ROCHETTE et MARCHANDET qualifient en 1998 d'« *euphorie du faire* »[1]. Ils doivent cependant, sans expérience en la matière, donner naissance à un dispositif technique complet et le faire vivre au quotidien en partant d'une situation vierge. La précocité de l'engagement de la commune empêche les services de bénéficier de retours d'expérience suffisants, les menant à construire « à tâtons » les premiers développements du dispositif local.

Ce développement se limite à suivre une ligne directrice assez vague fixée par les autorités politiques, le tout sous la contrainte de limites techniques et financières. Dans le contexte préélectoral des municipales de 2001, les services ne bénéficient pas d'un blanc-seing de la part des maîtres d'œuvre, car des attentes particulières accompagnent la commande. Ces attentes ne sont pas des celles de résultats, en l'absence d'objectifs définis en matière de prévention de la délinquance, mais ressortent principalement de la nécessité de communiquer autour d'un dispositif instrumentalisé comme symbole d'une politique volontariste. La *primo* installation en 2000 consiste donc à la mise en place de 29 caméras à la répartition révélatrice. C'est principalement le centre-ville de Montpellier qui bénéficie de ce programme, avec 19 caméras installées soit sur des lieux emblématiques de la cité, soit dans des espaces publics considérés comme stratégiques, car accueillant des flux de population

[1] Terme emprunté à B. ROCHETTE, E. MARCHANDET, « Vidéosurveillance et télésurveillance, médiations techniques et médiations politiques ». In : M. ANSIDEI. , D. DUBOIS. , D. FLEURY. [et al.]. *Les risques urbains : acteurs, systèmes de prévention*. Paris : Anthropos, 1998.

importants : des places centrales de la commune (places de la Comédie, place Jean Jaurès), des rues commerçantes du centre historique (rue du Grand Saint Jean, bd de l'Observatoire), le parvis de la gare SNCF, etc. Sont aussi ciblés des quartiers notoirement considérés comme sensibles, tels que le quartier Mosson (4 caméras) ou le quartier dit du « Petit Bard » (2 caméras). Aucun secteur de la ville n'est alors couvert selon un maillage rigoureux. Les caméras sont systématiquement positionnées de sorte à pouvoir visualiser le territoire le plus vaste possible (sur des croisements de rues et souvent en hauteur). L'ensemble forme un réseau très parsemé, mais dont le potentiel de mise en valeur est maximal, car prenant en compte les lieux soit accueillants le plus de population, soit considérés comme criminogènes.

Par la suite, les programmes d'extension entre 2000 et 2008 marquent la volonté de perpétuer et de consolider l'équipement de vidéosurveillance de la commune. Ils reproduiront la logique de répartition initiale des caméras, avec une majorité des investissements bénéficiant au quartier Centre.[1] Cette priorisation, qui aboutira par la mise en place 63 caméras en 2008, soit plus de 55 % de l'ensemble de l'équipement municipal, ne bénéficiera jamais de justification objective, car il résulte d'un choix qui parait trivial aux propriétaires de l'équipement. Le centre-ville est un secteur géographique densément peuplé où convergent les flux de population du fait d'une activité diurne et nocturne importante et diverse.[2] Ce centre historique se compose d'un ensemble complexe de petites rues dont la surveillance s'avère malaisée à appréhender, et ce même avec un réseau dense de caméras. De plus, les concentrations de population entrainent un nombre élevé d'incidents qui produisent des statistiques de sécurité publique négatives,[3] qui justifient pour les maîtres d'œuvre de poursuivre les efforts sur ce secteur. En 2008, le focus dont la zone bénéficie résulte en une couverture en vidéosurveillance des voies principales de ce centre exigu et piétonnier, ainsi que des places et espaces publics majeurs et des axes de circulations routières qui bordent et desservent le secteur. On distingue clairement sur les huit premières années d'extension de la vidéosurveillance que la volonté de création d'une continuité de la capacité de supervision du centre de la commune constitue la priorité des services de la collectivité.

En parallèle de l'équipement soutenu du quartier centre, les autres secteurs de la commune bénéficient d'équipements très ponctuels. Contrairement au développement analysé sur d'autres

[1] La Ville de Montpellier est administrativement divisée en 7 grands quartiers. Le quartier Centre comprend le centre historique de la cité et ses alentours.

[2] Historiquement, le centre-ville de Montpellier est un espace qui réunit de multiples fonctions urbaines : centre des institutions (Hôtel de Ville, préfecture de région et divers bâtiments publics) ; activité commerciale ; secteur résidentiel ; loisirs nocturnes ; activités universitaires, etc. Avec la croissance de la commune, cette concentration a provoqué un engorgement important ayant entrainé une délocalisation progressive.

[3] Compilées par la police nationale (DDSP), ces statistiques état 4001 sont présentées régulièrement à la municipalité dans le cadre notamment des travaux du CLSPD local à partir de 2006.

communes, telle que Lyon,[1] Montpellier n'a pas choisi d'étendre son réseau secteur par secteur. Il est souhaité que l'équipement bénéficie, même de manière anecdotique, à l'intégralité du territoire. Sont alors déterminés des choix d'emplacements précis, donnant une densité géographique de caméras assez basse et inéquitable. La logique des services est celle de la création d'un potentiel important de zones sous surveillance, écartant les recoupements de champs de vision de caméras et privilégiant un choix technique exclusivement porté sur des caméras pouvant couvrir un maximum de territoire.[2] Deux lignes directrices principales semblent guider les services pour ces extensions : la construction d'un panoptique des axes importants de circulation d'une part, et d'autre part le renforcement de la surveillance de secteurs identifiés comme sensible. Les choix d'installation de caméras par la Ville sont particulièrement révélateurs d'une vision discriminante que les autorités se font de la cité et de ce qui la menace, lorsque « les gestionnaires de la sécurité publique adoptent […] une conception de la ville particulièrement réductrice qui oppose, sans autre forme de procès, les "gardiens du temple" aux "nouveaux barbares" ».[3]

L'audit du parc de vidéosurveillance municipal réalisé en 2009 par un prestataire extérieur relève une justification très vague des extensions et des objectifs insuffisamment détaillés des caméras installées. La légitimation des caméras se contente, pour la plupart d'entre elles, à une stricte justification légale mettant en avant la « prévention des atteintes aux personnes et aux biens »,[4] sans pour autant identifier de problématique précise. Il n'est pas même justifié, comme aurait pu le nécessiter une interprétation rigoureuse de l'application de la LOPS de 1995 alors en vigueur, en quoi les lieux bénéficiaires de caméras sont « des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol ».[5]

En définitive, la première phase du développement de la vidéosurveillance à Montpellier est mue par trois forces parallèles. D'abord, par le travail précédemment décrit des services municipaux qui, avec une appréhension très floue des implications et du fonctionnement de cette technologie, vont improviser initialement la concrétisation des programmes. Ensuite, afin que le dispositif construit puisse s'intégrer pleinement aux les politiques locales de prévention de la délinquance, le maître

[1] v. ici A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN[et al.], *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble, op. cit.*, p.34 et s., décrivant des extensions principalement organisées par quartiers, avec un équipement initialement sur La Duchère et la Presqu'île (1999-2001) et qui s'est étendu par exemple sur Peri-Moncey (2003-2005)

[2] Les caméras retenues sont des caméras dites « globes », ou « dômes », dont le dispositif de captation d'image, situé sous un globe opaque, est capable de zooms et de rotations en trois dimensions (360° et de bas en haut). Elles sont le plus souvent positionnées en hauteur, favorisant deux objectifs : un champ potentiel de supervision large et la limitation des dégradations de matériels.

[3] C. BETIN, E. MARTINAIS, M.-C. RENARD, « Sécurité, vidéosurveillance et construction de la déviance : l'exemple du centre-ville de Lyon ». *Déviance et Société*. 1 mars 2003, Vol. 27, n° 1., p.24

[4] *Etude d'évaluation de la vidéoprotection de la Ville de Montpellier*, Montpellier : Cronos Conseil & ICADE Suretis, décembre 2009. Réponse à marché public de la Ville de Montpellier.

[5] Article 10 II, de la Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

d'ouvrage recherche le bénéfice d'une expertise locale en la matière. Révélateur d'une maturité fragile, la collectivité se tourne par habitude, voire par facilité, vers l'expertise reconnue de l'Etat déconcentré, la sécurité étant classiquement un domaine régalien.[1] Cette seconde force qui oriente la vidéosurveillance montpelliéraine repose essentiellement sur les experts policiers mis à contribution par la Direction Départementale de la Sécurité Publique de l'Hérault.[2] Sont alors formulées, sans aucune tentative de justification, des listes de préconisations de lieux pertinents à surveiller selon la police nationale, dont la prise en considération varie principalement selon les budgets de la collectivité ainsi que les priorités que se fixe cette dernière. Enfin, la marge d'action dans les constructions de programmes est limitée par une troisième force en jeu, celle de l'instrumentalisation politique des installations de caméras. Les autorités politiques de la majorité visent essentiellement à contenter des demandes de comités de riverains, des groupes de commerçants ou simplement des habitants. Ces installations sont parfois aisément identifiables *a posteriori* de leur installation, dans des caméras inutiles et inutilisées. Elles seront pointées du doigt dès 2009 à l'occasion de l'audit du dispositif,[3] et seront de nouveau repérées dans le cadre de la démarche d'évaluation à partir de 2012 :

> « Il y a des caméras, comme celle-ci [l'opérateur saisit à l'écran une caméra], qui ne font que tourner seule. Nous ne les utilisons jamais. Personnellement, celle-ci par exemple je ne l'ai jamais utilisée pour quoi que ce soit. Je n'ai jamais même compris pourquoi elle était là. A mon avis, c'est une caméra installée par un élu, et c'est pour ça qu'on ne la déplace pas ».[4]

> « Il y a des caméras qui sont là pour le décor. Je ne les explique pas autrement. On les utilise tellement jamais que parfois on oublie qu'elles existent. Il m'est arrivé de dire que nous n'avions pas de visuel sur un espace donné, tout simplement parce que j'avais oublié une caméra. Ces caméras seraient bien plus utiles ailleurs »[5].

Les caméras désignées inutiles par l'audit de 2009 ne seront en effet pas déplacées. Il nous sera confié de manière informelle par les exploitants locaux du dispositif que ces dispositifs résultaient,

[1] Nous verrons que cette expertise globalement admise demeure à relativiser, notamment lorsqu'il s'agit de ses compétences en matière de vidéosurveillance

[2] Il nous a été impossible d'identifier précisément comment la police nationale avait travaillé entre 2000 et 2008 pour créer ses listes de préconisations, du fait d'un manque d'ancienneté des responsables de la DDSP ainsi que d'un flou entretenu sur les processus d'élaboration de ce type de contributions.

[3] L'*Etude d'évaluation de la vidéoprotection de la Ville de Montpellier, op. cit.*, p.66, désigne un ensemble de caméras considérées comme mal positionnées et dont la faible utilisation et utilité justifierait un déplacement.

[4] Témoignage d'un opérateur du CSU de Montpellier à l'occasion d'une observation en immersion dans le cadre de l'évaluation du programme 2012, juillet 2013

[5] Témoignage d'un opérateur du CSU de Montpellier à l'occasion d'une observation en immersion dans le cadre de l'évaluation du programme, mars 2013

à leur installation, d'une forte attente politique et étaient à l'époque quasi inamovible, les élus en question étant toujours en poste.

Le croisement peu harmonieux de ces trois forces principales qui orientent les premiers programmes locaux de vidéosurveillance aboutit à une non-méthode globale. L'engagement immature s'attache plus à contenter des acteurs locaux, ou à en mécontenter le minimum, plutôt qu'à créer un dispositif de prévention de la délinquance pleinement intégré aux politiques locales de sécurité. Elle aboutit à un territoire parsemé de caméras, sans cohérence ou continuités géographiques claires, avec des secteurs à densité d'équipement variable en fonction du focus fait par les autorités locales. Sur la représentation géographique des emplacements de caméras en 2008 *(cf. Fig. 5)*, réalisée à l'occasion de l'audit de 2009, on constate à la fois des zones plus densément équipées — *tel que le centre ou le nord-ouest* — ainsi que de nombreuses caméras isolées. Cette répartition est révélatrice de l'absence de stratégie arrêtée dans le développement du système.

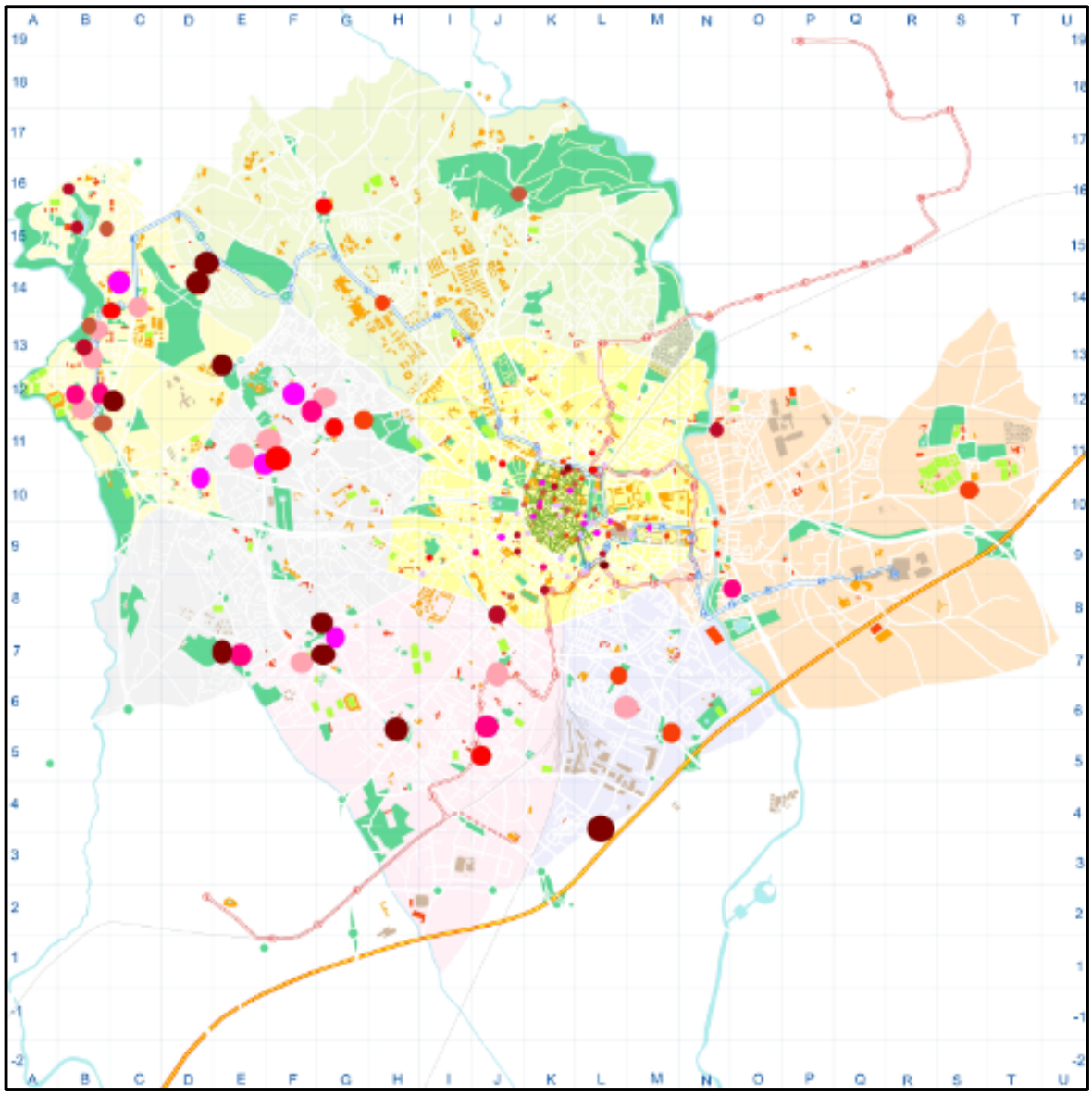


Figure 5 — Représentation des emplacements de caméras de vidéosurveillance de voie publique en 2008 (issu de l'Etude d'évaluation de la vidéoprotection de la Ville de Montpellier, Montpellier : Cronos Conseil & ICADE Suretis, décembre 2009. Réponse à marché public de la Ville de Montpellier., p.36)

Parallèlement à ses installations de caméras, la Ville choisit immédiatement de se doter d'un mode d'exploitation rigoureux. Avec l'ambition de s'équiper d'un dispositif important, le choix est donc dès l'origine d'inaugurer un Centre de Supervision Urbaine (CSU) fonctionnant 24 h sur 24 et 7 jours sur 7. Un groupe initial de onze personnes est alors constitué pour exploiter les images collectées par les caméras placées sur la voie publique. Celui-ci est placé sous la responsabilité de l'un de ses opérateurs répondant directement à la direction,[1] indépendamment notamment du service de la

[1] Entretien J-J. PERRET, superviseur CSU, Montpelier, 25 mars 2015

police municipale.[1] Cette organisation implique un effort financier considérable de la collectivité, car entraine des dépenses de personnel importantes, ce qui révèle la prétention de placer la vidéosurveillance comme outil de premier plan. Cependant, tout comme pour sa mise en place, l'exploitation du dispositif nécessite de se familiariser avec une technologie qui fait appel à un certain niveau d'expertise et d'expérience. Or, la création *ex nihilo* d'un centre de surveillance constitué d'une dizaine de personnels non formés mène, ici aussi, à de l'improvisation. La conséquence la plus dommageable de cette improvisation demeure dans le recrutement des opérateurs. Les premiers profils recrutés révèlent une hétérogénéité importante, ayant souvent comme caractéristique commune un niveau de qualification peu élevé. Observé par ailleurs par Tanguy LE GOFF en 2011,[2] ce phénomène de recrutement de personnels peu qualifiés s'explique notamment par une mauvaise appréhension des missions dévolues aux opérateurs de vidéosurveillance, ainsi que par l'absence dans les années 2000 de formations spécifiques au métier d'opérateur.[3] L'absence de reconnaissance de cette nouvelle profession dans les collectivités territoriales offre également une aubaine pour le reclassement de fonctionnaires titulaires en précarité sur leur précédent poste, sans qu'ils soient nécessairement familiarisés avec les métiers de la sécurité. C'est ainsi qu'à l'ouverture du CSU de Montpellier, les candidatures externes, provenant d'horizons divers, et les reclassements internes ont créé des premières équipes d'opérateurs disparates. On y retrouve par exemple côte à côte d'anciens jardiniers municipaux à l'état de santé incompatible avec le travail manuel, d'anciens pompiers volontaires positionnés directement après un recrutement externe ou des fonctionnaires de la filière technique attirés par un emploi atypique. De l'aveu des responsables du service, l'hétérogénéité handicape le fonctionnement et le sérieux attendu, dont les effectifs devraient, *a minima*, être issus de la filière « police » de la fonction publique territoriale.[4]

Progressivement néanmoins, les services de la Ville de Montpellier gagnent en expérience vis-à-vis de leur vidéosurveillance. Cette maturité passe par une reconnaissance du CSU qui l'exploite et la développe. Celui-ci devient un service qui se voit renforcé et hiérarchisé. En 2008, il est composé de

[1] L'étude de l'architecture mise en place, qui révèle des choix de fonctionnement singuliers entre les polices et le CSU, fera l'objet de développements *infra*

[2] T. LE GOFF, *Surveiller à distance Une ethnographie des opérateurs municipaux de vidéosurveillance*. Paris : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, septembre 2011. Étude., p.49 et s., cf. principalement les analyses relatives à *Alphaville*

[3] Dans sont Rapport *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, op. cit.*, p.139 et s., la Cour des comptes dénonce l'absence de formation adéquate et nationale des opérateurs de vidéosurveillance, ainsi que l'insuffisante formation de fait des opérateurs qui repose alors sur quelques anecdotiques formations privées ou initiations du CNFPT. La Cour prévoit dans ses recommandations que soit rendue obligatoire l'inscription par les communes de « tous les personnels chargés de l'exploitation de ces systèmes à […] un programme de formation conforme à un modèle-type arrêté par voie règlementaire » (Recommandation 6.6, p.158)

[4] Entretien J-J. PERRET, superviseur CSU, Montpelier, 25 mars 2015

quinze opérateurs sous l'autorité d'un chef de service, ainsi que d'un superviseur qui assiste celui-ci. Cette maturité passe également par une démarche d'intellectualisation de ses programmes de vidéosurveillance, de leur construction à leur exploitation et jusqu'à leur nécessaire évaluation.

2) Un effacement politique au profit de l'affirmation d'une maturité fonctionnelle (2008-2014)

A partir de 2008, le nouvel exécutif qui s'installe à la Ville de Montpellier se montre moins engagé sur les questions de sécurité. Comme présenté précédemment, le sujet précis de la vidéosurveillance n'est en particulier pas assumé. Ce lâcher-prise politique libère les responsables administratifs de la pression qu'ils avaient subie pour concrétiser des années durant un dispositif local en constante croissance. Ils entendent alors profiter de la situation pour prendre du recul vis-à-vis de cet outil, ce qui se traduit immédiatement par l'interruption des extensions de la vidéosurveillance, jusque là pourtant très régulières. Cette période de « moratoire »[1] tend à trois objectifs : organiser une démarche d'évaluation du dispositif, consolider le modèle local d'exploitation de celui-ci et interroger et encadrer l'évolution de la technologie.

Dans un premier temps donc, les responsables de la vidéosurveillance cherchent à faire évaluer leur dispositif et son utilisation. Devant la complexité de la tâche, ils font appel à un prestataire privé, qui procèdera à un audit du système et aboutira fin 2009 à la restitution d'un document désigné « Etude d'évaluation de la vidéoprotection de la Ville de Montpellier ».[2] Cette expérience, méthodologiquement critiquable, s'avère malgré tout déterminante, car aura permis « de décrire le fonctionnement du système en place ; de pointer ses imperfections techniques et managériales ; de fournir un bilan statistique de l'utilisation de l'outil ; de formuler des préconisations visant à faire évoluer l'utilisation, l'encadrement et le développement de la vidéoprotection montpelliéraine ; et de figer l'état de la maturité de l'outil dans la collectivité, dans le temps et par rapport aux pratiques en vigueur ». Plusieurs évolutions concrètes sont issues du retour d'expérience de cette initiative. On citera en premier lieu la constitution d'un organe local *ad hoc* visant à plus de gouvernance des programmes d'extension de vidéosurveillance : le « Comité de pilotage de la vidéoprotection ». L'objectif est ici de pérenniser le processus de construction des programmes de vidéosurveillance, en rassemblant un ensemble d'acteurs locaux pouvant faire part des problématiques d'insécurité du

[1] L'expression est utilisée par les responsables locaux eux-mêmes dans leur description de l'évolution locale de la vidéosurveillance. Ils expliquent que ce moratoire est issu d'un commun accord entre les responsables politiques et administratifs.
[2] Pour étude de la démarche conduite, cf. développement i*nfra* sous III du titre 2, chapitre 1 de la présente partie

territoire, de confronter les besoins identifiés entre eux et de coconstruire une priorisation d'installations de caméras qui pourraient répondre à ces besoins. Ce groupe de travail local jouie d'un renforcement du CLSPD de la Ville et de son Observatoire Local de la Tranquillité Publique (OLTP), et rassemble les services municipaux maitres d'œuvre de cette technologie (CSU), les acteurs de la collectivité impliqués dans son utilisation (police municipale, CLSPD, ingénieurs, cellule de prévention des risques naturels et technologiques, services de la voie publique et de l'environnement urbain) ainsi que les services déconcentrés de l'Etat (préfecture et police nationale). Il est présidé par un élu de la collectivité et piloté par l'Observatoire Local de la Tranquillité Publique. Cette formule d'étude *a priori* des besoins auxquels les programmes de vidéosurveillance sont amenés à répondre revêt une importance considérable, en éloignant l'instrumentalisation politique de la technologie. Elle aspire à produire des programmes objectifs, faisant primer l'expertise — notamment celle des professionnels locaux de la prévention de la délinquance — et la réponse à des problématiques identifiées, sur la subjectivité d'installations de caméras réclamées par des électeurs ou administrés. Précisons tout de même que ces réclamations sont toutes étudiées par le Comité et confrontées à la réalité des besoins, afin que celles jugées pertinentes soient retenues. Ainsi, de 2010 à 2014, l'instance qui se met progressivement en place construit de manière partenariale des programmes d'extension cohérents et pluriannuels légitimés par des données objectives. La validation de ces programmes reste de plus soumise au filtre légal et règlementaire classique, chacun étant présenté et voté par le conseil municipal, soumis à l'examen de la « commission départementale des systèmes de vidéoprotection » et à l'autorisation préfectorale.

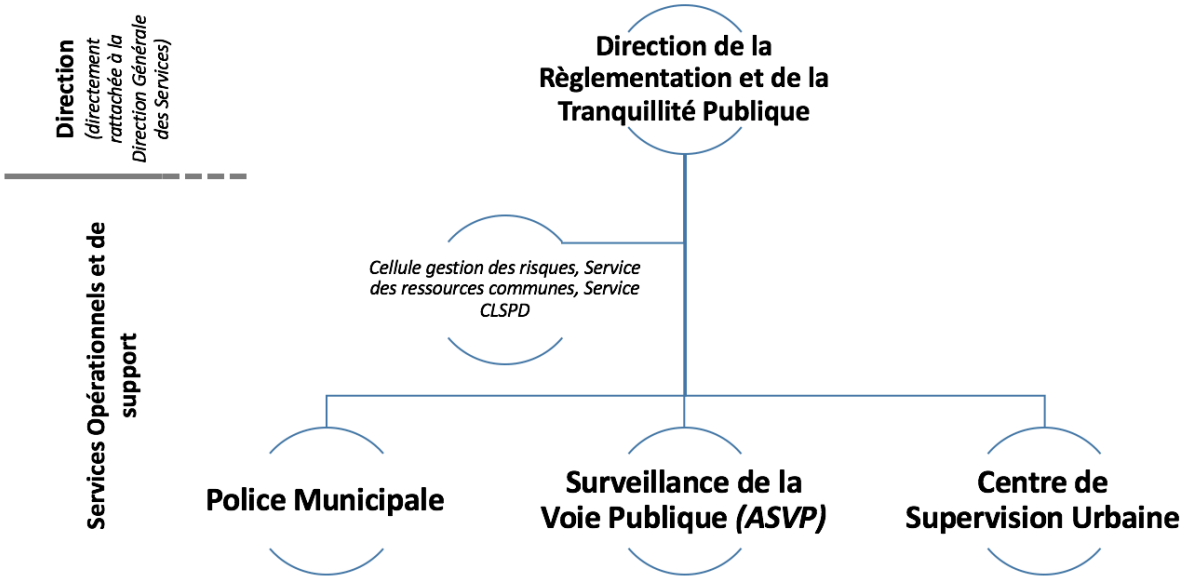


Figure 6 — Présentation de l'organigramme de la direction de la Ville de Montpellier comprenant le service exploitant la vidéosurveillance *(mars 2012)*

Les exploitants profitent également de cette période pour renforcer et améliorer leur management de l'outil. Ceci passe par le renforcement de l'équipe d'encadrement des quinze opérateurs qui se retrouveront *in fine* sous l'autorité d'un chef assisté de trois superviseurs, l'ensemble parfaitement intégré au sein de la direction municipale chargée de la prévention de la délinquance *(cf. fig. 6)*. Ce renforcement de l'encadrement permet aussi la production de statistiques de plus en plus fines sur l'activité du service, comptabilisant : les sollicitations des partenaires policiers, les détections de faits, les réquisitions judiciaires, la fréquence de recours aux caméras par secteur, les thématiques pour lesquelles les caméras sont le plus utilisées, le nombre d'interpellations d'individus par la police ayant mobilisé des opérateurs du CSU, etc. Initialement compilées pour rendre compte de l'activité, ces données tendent progressivement à appréhender l'utilisation de la vidéosurveillance sur le territoire, voire à rendre compte de son utilité et impact local. Par extension, ces données de pilotage commencent à être utilisées comme outil d'évaluation de l'impact du dispositif. On ne peut alors faire un parallèle avec le parcours suivi par les données de l'Etat 4001 de la police nationale devenu avec le temps, à tort, outil de représentation de l'état de la délinquance sur le territoire national.[1] Cette analogie permet de comprendre que les statistiques produites sont insuffisantes, voire inadaptées, à rendre compte de l'impact de la vidéosurveillance sur la délinquance, et qu'ainsi un outil est manquant dans l'analyse du dispositif. Et c'est cette conclusion qui est faite en 2011 par les autorités administratives elles-mêmes, qui permettra la mise en place de la démarche d'évaluation scientifique qui soutient la présente thèse.

La Ville essaye également de mettre en place un dispositif de contrôle de son installation. En projet depuis plusieurs années, la création d'un groupe local indépendant pouvant contrôler l'utilisation de la vidéosurveillance n'a jamais véritablement été mise en place. Malgré les insistances des responsables locaux[2] et les différentes concrétisations possibles proposées,[3] aucun engagement politique n'a conduit à ce jour à la réalisation de ce projet.

[1] Sur une critique de l'évolution de l'utilisation des statistiques policières et de l'état 4001, voire notamment : B. AUBUSSON DE CAVARLAY, « Les statistiques de police: méthodes de production et conditions d'interprétation ». *Mathématiques et sciences humaines*. 1996, vol. 134 ; A.-C. DOUILLET, J. DE MAILLARD, M. ZAGRODZKI, « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France ». *Politiques et management public*. 2014, vol. 31, n° 4 ; ou les travaux relatifs à l'OND, tel que F. OCQUETEAU, « Une machine à retraiter les outils de mesure du crime et de l'insécurité : l'Observatoire national de la délinquance ». *Droit et société*. 1 septembre 2012, n° 81, n° 2.

[2] Le chef du CSU nous aura régulièrement avoué que cette création demeurait un échec qu'il attribuait à une absence de soutien politique – cf. notamment Entretien M. VANNIER, Chef de service du CSU, Montpelier, 27 avril 2015

[3] Après avoir proposé la création d'un assez classique « Comité d'éthique » (composé de policiers, de magistrats et autres professionnels des sciences criminelles), les services ont ensuite décliné les projets possibles, proposant notamment la création d'un Comité démocratique de contrôle de la vidéoprotection » (composé de citoyens et d'experts) inspiré des travaux de l'European Forum for Urban Security : « Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance », 2010)

Ces diverses réflexions ayant conduit à des renforcements structurels et méthodologiques, les services de la commune ont atteint un degré de maturité suffisant pour s'affranchir de toute influence extérieure subjective. Ils décident alors la reprise des extensions du dispositif de vidéosurveillance. Celle-ci est marquée en 2011 par une volonté de consolidation de l'existant, avec l'installation de dix caméras répondant notamment à des failles mises en évidence les années précédentes ainsi qu'à l'accompagnement de la mise en service du nouvel Hôtel de Ville. Puis en 2012, le programme est construit de manière à pouvoir être assorti d'une démarche d'évaluation. Ce programme 2012, comme nous le détaillerons, a alors été élaboré en fonction des besoins identifiés par le « Comité de pilotage de la vidéoprotection », appliquant la méthodologie préalablement développée, mais également sur mesure afin de créer les conditions favorables à la conduite de cette démarche d'évaluation, voulue scientifique et rigoureuse. Il a par la suite été tacitement conclu qu'aucun programme postérieur ne viendrait risquer de fausser les mesures de l'évaluation, en parasitant l'impact du programme évalué.

Ainsi, au début des années 2010, les services municipaux semblent maitriser fortement la concrétisation des programmes de vidéosurveillance de voie publique sur le territoire municipal. Cet état de fait est cependant remis en question par la modification de l'équilibre des forces qu'implique l'élection municipale de 2014.

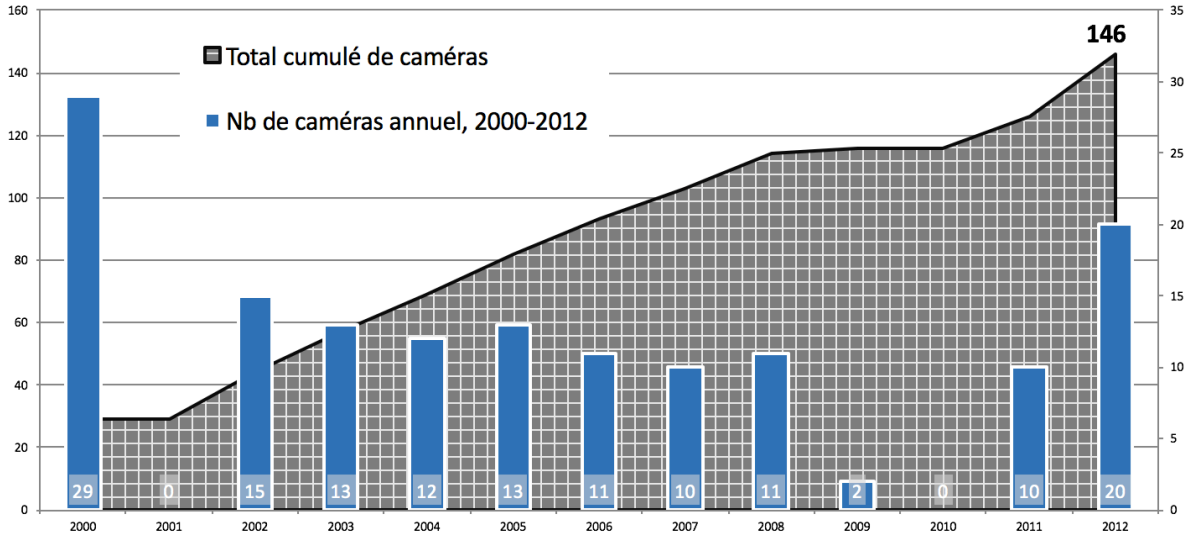


Figure 7 – Evolution du nombre de caméras annuel et total cumulé sur la voie publique, exploitée par la Ville de Montpellier – 2000-2012

3) La volonté d'instrumentalisation de la vidéosurveillance confrontée à un dispositif mature : une improbable compatibilité ? (depuis 2014)

La période de recherche empirique au cœur de la municipalité ayant pris fin à l'été 2015, l'étude sur laquelle se développe le présent travail doctoral ne dispose pas d'un recul suffisant pour analyser convenablement l'influence de l'exécutif actuellement en place à la Ville de Montpellier sur l'évolution de sa vidéosurveillance. Cependant, l'année d'observation de la nouvelle mandature permet certaines conclusions.

Nous l'avons précédemment décrit, les élections municipales de 2014 bousculent les politiques publiques locales de prévention de la délinquance. La nouvelle équipe assume une vision engagée et volontariste de la thématique sécurité, sur laquelle le programme électoral s'est en partie construite nonobstant le positionnement à gauche de la liste sur l'échiquier politique. Cette manifestation d'un pouvoir politique fort se confronte toutefois en 2014 à un pouvoir administratif bien établi. La maturité et l'expertise de ses professionnels en font les premiers contributeurs de la production des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance, en particulier des programmes relatifs à la vidéosurveillance municipale. Cette situation permettrait alors l'étude de ce que Jacques DE MAILLARD qualifie comme « l'un des grands classiques de la science politique » qui est « la relation entre bureaucrates et politiques (sous le double aspect de la participation des bureaucrates à la prise de décision et des pressions politiques sur l'exercice des fonctions techniques ou administratives) ».[1]

Bien que le nouvel exécutif montpelliérain cherche à se positionner fermement sur la thématique sécurité, il s'admet assez rapidement démuni d'expertise en la matière. Il sait le fort potentiel d'instrumentalisation politique de la vidéosurveillance, mais concrètement l'objet se révèle nébuleux. Ainsi, le maire et ses adjoints préfèrent se reposer sur les services administratifs et techniques, expérimentés, pour construire avec eux l'évolution de la vidéosurveillance dans une répartition des tâches imprécise. Contrairement au développement initial de la vidéosurveillance montpelliéraine, les services administratifs sont rompus à la construction de programmes, que ce soit d'un point de vue technique ou plus globalement pour leur intégration au sein des politiques locales de prévention de la délinquance. Dépassant ainsi la répartition wébérienne des rôles, où l'on voudrait

[1] J. DE MAILLARD, « Les services de prévention-sécurité à l'épreuve du politique ». *Politiques et management public*. 2006, vol. 24, n° 2., p.25. Voir également *ibidem*, les références de travaux scientifiques étudiant cette relation, notamment en France : Jean-Michel EYMERI (2003, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique ») ; Jean-Patrice LACAM (2000, « La France, une République de mandarins ? les hauts fonctionnaires et la politique ») ou Luc ROUBAN (1998, « Les transformations de l'action publique »)

que « les administratifs proposent, les politiques disposent »,[1] l'intense différence de niveau de maturité, ou, disons d'expertise, qu'il existe alors entre les deux entités fait que l'on observe à l'échelle locale qu'il est attendu des fonctionnaires un rôle qui n'est plus descriptif, mais prescriptif. Tel que Jean-Michel EYMERI en 2003 décrit le positionnement des services administratifs, « il entre dans leur répertoire ordinaire d'action de dépasser la simple "description de l'arborescence des choix et des conséquences" pour se positionner sur le terrain de l'influence, des "idées que l'on fait passer" et des "vues que l'on fait prévaloir" ».[2]

L'attente du pouvoir politique, issu de la volonté d'instrumentalisation de l'outil vidéosurveillance, prend dans un premier temps principalement la forme d'un engagement public sur un nombre imposant de caméras à déployer. Cette démonstration d'une politique volontariste ne cherche cependant pas à orienter l'évolution ni à la contraindre. Aucune thématique ou secteur de la ville n'est priorisé. Seules quelques caméras précises sont attentivement attendues, résultantes de promesses électorales, laissant un quasi-blanc-seing aux services pour le reste de la réalisation de l'engagement. Ainsi, les autorités administratives proposent de planifier une répartition budget global en trois enveloppes budgétaires annuelles entre 2014 et 2016 et d'attribuer la construction des programmes au comité de pilotage institué précédemment. Cette construction d'un PPI — *Programme Pluriannuel d'Investissement* — décidée à l'initiative des services, revêt une importance considérable, car permet d'étaler dans le temps la construction de programmes techniquement importants et budgétairement contraignants, mais surtout, car elle offre pour la première fois la possibilité d'une élaboration de programme de vidéosurveillance pleinement intégré dans les politiques locales de prévention de la délinquance à moyen terme, plutôt qu'annuellement. Les services administratifs occupent alors une large place que le pouvoir politique ne leur envie pas, ces derniers ne nourrissant pas d'attentes particulières à l'exception de la concrétisation de son engagement quantitatif. Cette marge de manœuvre de fait n'est contrainte que ponctuellement par l'attente d'installation de caméras privilégiées pour lesquelles le maire s'est personnellement engagé. Celui-ci se montre en effet très regardant à l'installation de ces quelques caméras[3] qui, sous le sceau du pouvoir discrétionnaire, n'auront besoin d'aucune justification particulière et le seront, peu importe leur pertinence ou l'implication financière qu'elles impliquent.

[1] J.-M. EYMERI, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique ». In : *La politisation*. Paris : Belin, 2003., p.59
[2] *Ibid.*, p.69
[3] Citons ici l'exemple très révélateur de la caméra promise rue des Tilleuls, qui sera installée peu importe les réticences et résistances des services administratifs et techniques, du fait du coût exorbitant des travaux de génie civil nécessaires pour cela et de l'inutilité présagée du point de surveillance.

L'étude menée en immersion au sein de la municipalité ayant pris fin en cours de mandat, elle n'a pas pu juger de la pérennité de cette relation entre les services administratifs et l'exécutif politique vis-à-vis de l'évolution locale de la vidéosurveillance. L'engagement politique confronté à une administration s'étant affranchie n'ont pas été, dans les premiers temps, incompatible, voire ont su trouver un certain équilibre. Cette conclusion semble toutefois bien anticipée et justifierait la conduite d'une étude approfondie.

Titre 2 - La vidéosurveillance, un développement imperméable à l'évaluation ?

Nous l'avons vu, le développement de la vidéosurveillance en France, timide dans un premier temps puis plus franc et assumé depuis la fin des années 2000, a abouti en 2015 à un patrimoine considérable de caméras visionnant l'espace public.[1] Ce développement s'est longtemps vu marqué d'un débat opposant les partisans de l'outil, dans « l'intérêt supérieur de la sécurité des individus », et ses opposants l'estimant attentatoire aux libertés individuelles. Après quelques années, certains auteurs commencent à dénoncer un paralogisme étonnant dans les discours des protagonistes de ce débat, partisans et opposants tant en France qu'à l'étranger. En effet, les deux points de vue, qui s'affrontent, « reposent sur une même croyance : l'efficacité des systèmes mis en œuvre qui, au demeurant, n'est jamais discutée ».[2]

Nous le verrons tout au long du présent travail, la vidéosurveillance a largement tiré avantage pour son développement dans les villes et villages de France d'une progression discrète, dissimulée par un brouillard quelque peu arrangeant entretenu autour de son efficacité. Peu importe la centralité progressivement acquise par cette technologie dans les politiques publiques de sécurité, et notamment son poids considérable et croissant dans les budgets publics, ses capacités n'ont pas franchement souffert de mise en question. Or, notamment éclairés d'études anglo-saxonnes scientifiquement pertinentes, certains auteurs et quelques responsables politiques ont cherché à s'affranchir du débat redondant autour des libertés publiques pour préférer poser la question fondamentale de l'efficacité de cette technologie.

Bien qu'elles n'aient pas eu un écho immédiat en France, les études[3] issues de la mobilisation précoce des chercheurs britanniques et nord-américains sont à l'origine de l'expression d'une franche perplexité de la communauté scientifique française dans les années 2000 quant à l'efficacité de la vidéosurveillance. La précocité des Britanniques en particulier est notamment due à l'implication du Home Office qui, en parallèle d'un soutien massif et critiqué à la technologie, décide d'encourager et d'accompagner financièrement des démarches d'évaluation. La double implication d'une institution

[1] Pour rappel, il n'existe pas d'estimation, ni même d'approximation, du nombre de caméras de voie publique en France. Les différentes données disponibles, à prendre avec un nécessaire recul, présentent un total de plus de 2000 communes équipées (1944 en 2013) pour plus de 50 000 caméras *(additions des estimations du parc total en 2008 par le ministère de l'intérieur, de 20 000, et du nombre de caméras aidées par le FIPD entre 2008 et 2014, soit 30 540)*.

[2] E. HEILMANN, « La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ? » *Criminologie*. 2003, n° 36(1)., p.90

[3] Citons notamment des travaux cherchant à éprouver l'efficacité du dispositif : dans le métro de Londres (WEBB & LAYCOCK, 1992, Home Office), dans des parkings au Royaume-Uni (TILLEY, 1993, Home Office), dans des espaces publics de différents centre-ville (BROWN, 1995, Home Office ; DITTON & SHORT, 1995, 1998, 1999), ou dans le métro de Montréal (GRANDMAISON & TREMBLAY, 1997)

gouvernementale, pour l'installation d'un dispositif d'une part et sa mise à l'épreuve de l'autre, aurait pu légitimement laisser douter de l'objectivité des résultats des démarches engagées. Malgré tout, l'indépendance des chercheurs mobilisés, la rigueur méthodologique suivie et surtout les résultats mitigés qui ont été présentés, démontrent une qualité certaine des démarches conduites dans le courant des années 90.[1] Ce mouvement a ainsi été à l'origine d'une part importante de la base de connaissance scientifique des effets et conditions d'efficacité de la vidéosurveillance ainsi que les méthodologies d'évaluation mobilisables.

En connaissance du corpus d'études britannique, il faut bien admettre que la France n'a pas vu poindre une émulation similaire à celle de sa voisine outre-Manche pour éprouver ses installations, leurs utilisations et leurs développements, et que la faible expérience française en la matière (Chapitre 1) n'a pas consacré les outils de définition et d'interprétation de la question de l'évaluation de la vidéosurveillance (Chapitre 2).

Chapitre 1 - L'étude française de la vidéosurveillance, un ensemble hétéroclite

Il est finalement quasiment devenu ordinaire d'accuser le déficit d'études et de travaux de recherche sur la vidéosurveillance en France. Malgré la légalisation de la surveillance vidéo des espaces publics depuis 1995 et un usage parfois antérieur, il est vrai que rares sont les travaux de recherche sur l'impact de cette technologie qui ont été engagées ou sont arrivées à terme. Plus largement, il semble que la vidéosurveillance comme outil de prévention situationnelle de la délinquance soit plongée dans une culture peu développée de l'évaluation d'impact des politiques de sécurité : « il n'y a toujours pas eu une seule évaluation rigoureuse de l'impact des politiques ou des programmes publics en matière de prévention, dissuasion ou répression des délinquances alors qu'elles se multiplient dans les pays leaders (Etats-Unis, Australie, Grande-Bretagne en particulier) ».[2]

Aujourd'hui encore, certains acteurs aiment à affirmer que malgré « une attente forte de la part des acteurs concernés », « il n'existe à l'heure actuelle en France aucune étude indépendante et

[1] Les travaux issus des financements du Home Office, voir notamment *op. cit.*, ne concluent jamais à une efficacité globale du dispositif, mais à des efficacités relatives, mesurées dans des contextes donnés et selon des conditions d'exploitation particulières : transports publics fermés (WEBB & LAYCOCK, 1992), parkings fermés (TILLEY, 1993), dans des espaces publics (BROWN, 1995).
Nous reviendrons en détails sur les enseignements des études anglo-saxonnes afin de les comparer aux résultats obtenus par la démarche d'évaluation conduite dans le cadre du présent travail doctoral

[2] S. ROCHE, « Evaluer l'impact des actions de prévention, détection et répressions des délinquances ». *Les cahiers de la sécurité intérieure*. février 2012, n° 22., p.23

aucun cahier des charges scientifique et partagé sur l'efficacité de la vidéosurveillance ».[1] Ces propos très catégoriques d'auditeurs de l'INHESJ, publiés par l'institut en 2015, doivent pourtant être nuancés par une réalité plus complexe. Soulignons en effet que la situation délicate de l'évaluation de la vidéosurveillance ne doit pas se satisfaire du simple constat d'une insuffisance de démarches engagées. Il est en effet préférable de s'attarder plutôt à rechercher les raisons de la rareté de démarches engagées ou abouties. Cette question à laquelle il est malaisé de répondre trouvera de nombreuses explications au long du présent travail doctoral.

Nous verrons ici qu'il est fautif de méconnaître l'existence d'études sur la vidéosurveillance en France. De nombreuses démarches, principalement locales, ont en réalité été engagées. Mais en les détaillant, on constate aisément que leur caractère ponctuel ou confidentiel, leur manque de rigueur méthodologique voire leur total dénuement déontologique, ne permet d'en consacrer aucune d'elle comme faisant référence. Dans une volonté de description des études conduites, il est encore une fois nécessaire de différencier les travaux ayant une portée nationale (I), et les travaux locaux, dont la qualité de certains est à distinguer (II) du nombre important de microdémarches qui se sont improvisées (III).

I. La vaine étude nationale d'un outil sociotechnique local

Conduire une démarche d'évaluation sur la vidéosurveillance, qui plus est une étude d'impact, avec une portée nationale se révèle peu évident du fait qu'elle s'intéresse à un outil développé à l'échelle locale. Afin d'ambitionner une généralisation de résultats de l'impact d'un dispositif en tant que tel, et d'en identifier ainsi des conditions d'efficacité ou des défauts, il est nécessaire de procéder au croisement des conclusions d'un ensemble d'évaluations locales. Ces dernières doivent alors toutes être probantes et inévitablement rigoureuses. L'option la plus pertinente pour ce faire est la réalisation d'une méta-analyse, supposant de bénéficier d'un ensemble de démarches locales, conduites selon la même méthodologie, voire par la même entité évacuatrice. La référence de ce type de travail sur la vidéosurveillance dans la littérature internationale est la méta-analyse publiée en 2005 par Angela SPRIGGS et Martin GILL portant sur l'impact du dispositif, basée sur une enquête conduite pendant 3 années sur 13 terrains anglais différents.[2] En France, il n'existe pas d'études locales, rigoureuses et

[1] *Les politiques publiques de vidéoprotection - L'heure des bilans*, Paris : Groupe de Diagnostic Stratégique de l'INHESJ n°3, 2015. Rapport de la 25ème session nationale « Sécurité et Justice » 2013-2014., p.22
[2] M. GILL, A. SPRIGGS, *Assessing the impact of CCTV, op. cit.*

similaires d'un point de vue méthodologique, en nombre suffisant pour créer une telle compilation de résultats.

On trouve cependant quelques études nationales qui méritent d'être abordées. A ce titre, une publication assez précoce retient notamment l'attention, tant quant à la commande formulée que pour la réponse produite. Publié par l'Institut des Hautes Etudes sur la Sécurité Intérieure en 2002, le travail conduit par le sociologue Dominique PECAUD fait notablement exception à l'affirmation d'une absence d'études si souvent déplorée.[1] Le travail réalisé a le mérite de s'attarder sur de multiples interrogations qui alourdissent le climat dans lequel se développe la vidéosurveillance. Par l'observation de plusieurs terrains bénéficiant d'une surveillance vidéo, D. PECAUD offre une des premières mise en perspective de l'organisation d'une surveillance et de sa réception par les publics impactés. Il admettra les difficultés rencontrées pour délimiter la notion d'impact d'un dispositif technique tel que la vidéosurveillance et, incidemment, de la mesure de celui-ci, reconnaissant notamment que « les pratiques d'évaluation que nous avons recueillies portent généralement sur l'impact social de l'installation (auprès des salaries ou des usagers), et peu sur la résolution des problèmes que l'installation se devrait de résoudre ».[2] D. PECAUD interrogera aussi l'association naturelle du moyen de surveillance à la fin de protection soulevée par le développement des caméras, soulignant que la vidéosurveillance « n'est pas un phénomène technique pur dont seule la qualité de la performance expliquerait la décision de la mettre en œuvre ».[3] Les conclusions de ce travail offrent un état des lieux des schémas de légitimation locale et d'accession à la vidéosurveillance en France, ainsi que le constat d'une absence de « modes d'évaluation objectifs de l'impact de la vidéosurveillance ».[4] Elles accordent aussi de ne pas apporter d'éléments probants quant à l'impact de l'outil sur les phénomènes d'insécurité, n'ayant pas mis en place de protocole le permettant et ne présentent pas non plus de méthodologie d'évaluation envisageable de celui-ci.

Cette publication révèle au passage que, déjà au début des années 2000, l'IHESI montre un comportement schizophrène, sur lequel nous reviendrons, lorsqu'il sollicite l'évaluation de l'outil tout en suggérant son efficacité intrinsèque. Notons aussi que la commande de l'Institut est révélatrice d'attentes orientées. D. PECAUD précise notamment qu'il lui était demandé de s'interroger sur « la nature des pratiques sociales d'évaluation existantes destinées à mesurer les effets de la vidéosurveillance. Comment et par qui sont repérés les impacts des dispositifs de vidéosurveillance ?

[1] D. PECAUD, *L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public*. Paris : Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, 2002. Etudes et recherches.
[2] *Ibid.*, p. 20.
[3] *Ibid.*, p. 75 et s.
[4] D. PECAUD, *L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public, op. cit.*, p.80

Quels sont les indicateurs dont les responsables se sont dotés ? »[1] On constate alors, dans la commande formulée, une attente qui deviendra un leitmotiv en matière d'évaluation de la vidéosurveillance : la modélisation d'une évaluation prête à l'emploi, reposant sur la forme d'une boite à outils (ou *toolbox*). Nous entendons par l'expression de « boite à outils » que, plutôt que des critères méthodologiques d'évaluation, c'est l'identification d'un ensemble d'indicateurs d'efficacité et de performance de programmes ou des outils de mesures qui est recherchée. Cette démarche d'évaluation par indicateurs, qui se veut objective et aisément diffusable, relève en réalité de « la réduction de l'évaluation à l'audit, avec comme corollaire l'accent mis sur la conformité et la vérification plutôt que sur les relations de cause à effet dans le monde social »,[2] lorsqu'elle s'attache à l'analyse d'un fonctionnement, ainsi que de la confusion avec la démarche de pilotage de programme, où l'on favorise l'élaboration d'objectifs quantifiables et la vérification de leur satisfaction *a posteriori*. Nous aurons l'occasion de développer et critiquer ce modèle d'évaluation, vision plutôt singulière et monochromatique, mettant à mal l'évaluation en tant que discipline ainsi que le processus de recherche d'impacts.

On peut ensuite considérer le travail produit par l'INHES, moins notable pour ses apports empiriques ou théoriques que pour son influence dans la légitimation de la vidéosurveillance. Publié en juillet 2008 et titré « Vidéo protection *conditions d'efficacité et critères d'évaluation* », le rapport défend en quelques paragraphes un impact plutôt positif de la vidéosurveillance sur la délinquance dans les villes françaises. Les conclusions formulées par le document se trouveront transposées de façon assez limpide dans celles du rapport national remis l'année suivante au ministère de l'Intérieur. Elles se résument ainsi : « Là où les caméras sont installées, non seulement les faits de délinquance baissent, mais en plus l'élucidation est plus forte ».[3] Le rapport fonde ses conclusions sur des « observations de terrain », mais omet toutefois de préciser ses sources ou de s'étendre sur la méthodologie employée et sur les données récoltées. L'absence de rigueur et la concision des résultats présentés empêchent d'accorder une valeur évaluative importante au travail réalisé. Non retenues par la communauté scientifique, ni même commentée par elle, les conclusions favorables au dispositif, associé à une simplicité formelle du rapport, seront toutefois régulièrement référencées pour défendre l'emploi cette technologie.[4]

[1] *Ibid.*, p.7, reformulant alors la troisième question contenue par la commande de l'IHESI
[2] A. CRAWFORD, « Partenariat et responsabilité à l'ère managériale - Retour sur l'expérience britannique ». *Les cahiers de la sécurité intérieure*. 1998, n° 33, p. 52.
[3] Rapport INHES, *La vidéo protection. Conditions d'efficacité et critères d'évaluation, op. cit.*, p.39
[4] Nous retrouverons les idées-forces de ce document, et parfois des reprises partielles ou intégrales, dans de nombreux autres documents, tels que : le rapport des auditeurs 2015 de l'INHESJ (cf. *infra*), sur des sites internet officiels (en mai 2016, le

Il est enfin essentiel d'aborder ici le travail d'évaluation nationale réalisé par les IGA, IGPN et IGGN[1] remis au ministère de l'Intérieur en 2009. Celui-ci reste à ce jour une illustration très révélatrice de l'absence criante de maturité de l'administration française en matière d'évaluation de programme ou de politique publique. Réalisée en quelques mois seulement, cette étude commandée par le gouvernement affiche très rapidement un degré élevé de partialité.

On distingue immédiatement celle-ci dans titre choisi pour le rapport de la mission : « Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection ». Le choix sémantique opéré par la mission présuppose en effet des propos partisans du contenu du travail. Comme cela a été abordé précédemment, le terme « vidéoprotection » choisi ici n'a, au moment de la rédaction du rapport, aucune reconnaissance légale.[2] Il n'est à l'époque utilisé que dans des discours engagés par des promoteurs du développement de la technologie. Ce choix inscrit donc les auteurs du rapport dans cette même démarche de promotion. Nous soulignerons aussi dans ce titre l'intention implicite d'apporter des éléments de preuve de l'efficacité de la vidéosurveillance, plutôt que de présenter les résultats d'une démarche d'évaluation. La simple lecture du titre de l'étude permet ainsi de fortement douter de l'affirmation liminaire du rapport qui se veut compter comme une « évaluation indépendante de l'efficacité de la vidéoprotection ».[3]

Avant la restitution des conclusions, l'attribution de cette étude aux inspections générales de l'Administration, de la Police Nationale et de la Gendarmerie Nationale laisse perplexe quant à l'objectivité des résultats qui en découleront. Cette manœuvre s'inscrit dans le processus de légitimation de l'outil en s'apparentant à une évaluation *in house* orientée dont l'objectif est uniquement de fournir des résultats favorables d'un outil central d'une politique publique. Les conclusions de l'étude seront, comme redouté, indiscutablement favorables à la technologie, et constituent alors un outil de propagande idéal pour le gouvernement de l'époque. On peut alors lire que : la vidéosurveillance permet de faire diminuer la délinquance ou limite son aggravation ; qu'elle est un outil dissuasif efficace qui cependant ne déplace pas la délinquance ; elle est utile au travail d'enquête judiciaire améliorant les taux d'élucidation en cas de forte densité de caméras ; elle appuie

rapport est toujours disponible au téléchargement sur le site internet du ministère de l'Intérieur) ou des sites gravitant autour de la promotion de la vidéosurveillance (AN2V) ou à l'appui de divers autres discours partisans

[1] IGA = Inspection Générale de l'Administration ; IGPN = Inspection Générale de la Police Nationale ; IGGN = Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale

[2] Cf. l'article 17 de la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité

[3] *Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection*, Paris : IGA - IGPN - IGGN, juillet 2009. Rapport au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivité territoriales, réalisé par MM. SALLAZ (Jean-Pierre), DEBROSSE (Philippe) et HAN (Dominique)., p.1

efficacement les forces de l'ordre sur le terrain ; elle est déterminante pour la gestion de l'ordre public, etc.[1]

La lecture des conclusions positives du rapport laisse apparaître l'expression d'un avis partisan, notamment lorsque les rapporteurs déplorent que les inefficacités de la vidéosurveillance qui peuvent être constatées se justifient par une insuffisante présence de caméras : « leur impact sur le taux d'élucidation reste encore modéré en raison d'une densité de caméras souvent insuffisante ».[2] Cet argument apporte un doute supplémentaire sur la pertinence et une nouvelle preuve de la partialité de la démarche.

Ils attribuent également, sans le justifier par aucune donnée probante, des pouvoirs exceptionnels à la vidéosurveillance, capable de réduire la délinquance là où elle n'est pas installée : « Les dispositifs de vidéoprotection ont montré leur efficacité en matière de prévention de la délinquance et leur impact en prévention dépasse le périmètre des zones vidéoprotégées ».[3] L'étude fait ici référence à un possible phénomène de « diffusion des bénéfices ».[4] Il est cependant totalement impensable de pouvoir isoler, mesurer, et généraliser un tel effet, à l'occasion d'une étude ayant duré à peine quelques mois et n'ayant suivi aucun protocole strict de délimitations de zones. Pour ce faire, il eut été essentiel de procéder à une étude d'impact stricte, mettant en scène la définition de secteurs tests et en périphérie de secteurs tampons selon une méthodologie rigoureuse.[5]

Lorsque l'on s'attarde sur la méthodologie de la démarche conduite, toute crédibilité des affirmations du rapport s'efface définitivement. D'abord, car il n'est tout simplement fait référence à aucun modèle méthodologique ayant orienté l'étude empirique. Ensuite, car aucune précision n'apparaît sur les types de données collectées, sur la manière dont elles ont été réunies, ni encore sur leur traitement. Enfin, car la démarche n'a suivi aucune précaution d'évaluation et s'est largement improvisée dans l'exercice. Sébastian ROCHE résume que « ce rapport est entaché de faiblesses méthodologiques si nombreuses qu'elles interdisent d'attribuer du crédit aux conclusions ».[6]

---

[1] Cf. notamment les conclusions du rapport *ibid.*., pp. 1 à 4 (Synthèse),

[2] *Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection, op. cit.*, p.4

[3] *Ibid.*

[4] Le phénomène dit de « diffusion des bénéfices » s'observe lorsque les effets d'une, ou plusieurs, mesures entreprises dans le cadre d'un plan de prévention situationnel bénéficie non pas au seul périmètre ciblé, mais également à sa périphérie. Ce phénomène « repose probablement sur l'incertitude dans laquelle sont plongés les délinquants sur l'étendue des risques auxquels ils s'exposent. Ils ignorent la portée d'une mesure comme la surveillance et ils ont tendance à en exagérer l'étendue » (Maurice CUSSON, « Prévention Situationnelle », définition sur http://www.criminologie.com, juin 2010). Pour des exemples d'études ayant démontré ce phénomène, voir notamment : POYNER & WEBB (1992) sur la lutte contre des vols dans des paniers au marché de Birmingham ou SCHERDIN (1992) sur l'impact de dispositifs électroniques de détection visant à lutter contre le vol dans une bibliothèque.

[5] En ce sens, v. R. CLARKE, D. WEISBURD, « Diffusion of Crime Contrôle Benefits: Observation on the Reverse of Displacement ». *Crime Prevention Studies*. 1994, vol. 2.

[6] S. ROCHE, « L'efficacité de la vidéosurveillance enfin démontrée? » , 2009., §3

A sa publication, le rapport a été très vivement critiqué par la communauté scientifique, tant sur le fond que sur la forme de la démarche.[1] Les experts français ont alors souligné le gouffre qui sépare cet exercice isolé des approches rigoureuses engagées à l'étranger.

A l'heure actuelle, la présentation d'une démarche d'évaluation globale semble fortement improbable. Et cette recherche d'une étude macro demeurera vaine tant qu'elle n'initiera pas dans un premier temps un ensemble de démarches locales.

II. Les étude et évaluation locales de la vidéosurveillance de qualité, des démarches précieuses mais isolées

Sans prétendre lister de manière exhaustive les tentatives ou expériences d'études locales de la vidéosurveillance en France, certaines suscitent un intérêt majeur à développer ici. Avant de chercher à s'intéresser à mesurer l'impact de l'outil sur la délinquance ou la pertinence de sa place au sein des politiques publiques de sécurité, c'est d'abord le mode de diffusion et de légitimation de la vidéosurveillance qui a considérablement mobilisé les chercheurs français. Ainsi, dans un premier temps, on peut retrouver des travaux décrivant le processus d'émergence de la vidéosurveillance sur les territoires. C'est par exemple l'objet du travail d'Emmanuel MARTINAIS et Christophe BETIN en 2004 qui présentent la vidéosurveillance comme une réponse à une situation urbaine et sociale à Lyon. L'étude interroge la détermination des objectifs attribués aux caméras de surveillance en étudiant les facteurs économiques, sociaux et urbains. Les auteurs concluent que l'installation et la disposition de caméras sont révélatrices d'une vision discriminante des autorités quant aux usages urbains de la cité.[2] C'est ici une analyse qui s'applique également au développement montpelliérain de la vidéosurveillance tel que nous l'avons précédemment décrit.

On trouve également une autre étude sur le développement lyonnais de la vidéosurveillance, conduite conjointement par Christophe BETIN, Emmanuel MARTINAIS et Marie-Christine RENARD en 2003. Ils y décrivent le processus de légitimation politique de l'outil. Les auteurs rappellent que sa description reste « le plus souvent dans l'implicite, *tant ses fonctions et ses usages tendent à s'imposer*

[1] En ce sens, voir notamment : S. ROCHE, *Ibid.* et T. LE GOFF, E. HEILMANN, « Vidéosurveillance : un rapport qui ne prouve rien », 2009.
[2] E. MARTINAIS, C. BETIN, « Social Aspects of CCTV in France : the Case of the City Centre of Lyons ». *Surveillance & Society*. 2004, vol. 2, n° 2/3., p. 374

dans le registre de l'évidence ».[1] Sur la base d'une étude empirique, l'auteur cherche à montrer que la surveillance « se construit d'abord sur la base de rapports sociaux conflictuels, qu'elle est imprégnée de représentations, qu'elle s'inscrit dans des dispositifs institutionnels aux prises avec des logiques économiques, politiques, culturelles et symboliques, pour finalement contribuer à redéfinir les normes sociales qui président à la qualification des pratiques déviantes ».[2] Force est ici encore de constater que ces conclusions s'appliquent aussi à l'étude liminaire du développement de la vidéosurveillance à Montpellier.

Plus tard, d'autres études ont continué de s'intéresser à la légitimation de la vidéosurveillance en France, en s'appuyant sur des travaux de recherche empiriques. Doit être cité ici le travail conduit par Anne-Cécile DOUILLET, Laurence DUMOULIN et Séverine GERMAIN sous la direction de Sébastian ROCHE, portant sur la genèse et les usages de la vidéosurveillance, basé sur l'étude comparée des dispositifs de trois communes : Lyon (69), St Etienne (42) et Grenoble (38). Remis fin 2007 en réponse à un appel à recherche de l'INHES, ce travail rend compte du développement et de la légitimation à l'échelle municipale de la vidéosurveillance. Les auteures mettent en évidence l'interaction d'acteurs aux intérêts divers, mais convergents qui accompagne le développement de la vidéosurveillance. Elles qualifieront plus tard cet outil comme un « dispositif sociotechnique »,[3] vision que nous partageons dans notre approche.

Concrètement, la démarche comparatiste s'interroge notamment sur les raisons du développement de la vidéosurveillance, à l'origine et dans le temps. En cela, le travail réalisé constitue un des premiers à s'attarder à l'identification des rationalités qui se rencontrent dans le développement de la vidéosurveillance. Les auteures concluent notamment que cet essor pourrait se justifier sur un plan criminologique, mais qu'il n'en est rien en pratique. A ce titre, les auteures soulignent que « la vidéosurveillance n'ayant jamais fait l'objet, en France, d'une analyse rigoureuse portant sur son efficacité ou sur son rapport qualité/prix ; il est donc difficile de prétendre que son développement s'est appuyé sur la performance démontrée de cette technologie et l'adhésion des promoteurs à la mise en œuvre d'un outil dont l'efficacité est démontrée ».[4] Ce travail empirique ne saurait donc se positionner comme une démarche d'évaluation, mais plutôt comme une indispensable étude du phénomène de diffusion nationale de la technologie en France, pointant au passage la déficience d'évaluation dont elle souligne la nécessité.

---

[1] C. BETIN, E. MARTINAIS, M.-C. RENARD, « Sécurité, vidéosurveillance et construction de la déviance », *op. cit.*, p.3, reprenant ici la formule proposée par ROCHETTE & MARCHANDET (1998), p 185

[2] *Ibid.*, p.4

[3] L. DUMOULIN, S. GERMAIN, A.-C. DOUILLET, « Une petite entreprise qui ne connaît pas la crise », *op. cit.*, §30

[4] A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN [et al.], *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble, op. cit.*, p.280

A proprement dit, les travaux d'évaluation de la vidéosurveillance identifiés à ce jour sont encore, en effet, assez rares. Il demeure cependant erroné d'en affirmer l'absence. Tout d'abord, quelques démarches identifiées se sont concentrées dans un premier temps aux dispositifs présents sur des espaces clos ouverts au public. Cela avait été également le cas plus tôt dans les pays anglo-saxons,[1] où les études d'espaces clos avaient précédé celles portant sur les espaces publics. On trouve alors en France par exemple des études de l'efficacité de la vidéosurveillance dans les transports en commun, menées à l'initiative de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France,[2] ou dans des établissements scolaires.[3] De ces études, celle réalisée en 2004 par Sophie MARIOTTE en 2004 doit être distinguée pour sa rigueur. D'abord, d'un point de vue méthodologique, la démarche prend le soin de distinguer des zones d'études strictement délimitées et d'étudier en parallèle des zones de « contrôle » non équipées. Le travail s'attarde également à croiser des données quantitatives et qualitatives diverses afin de répondre à des questions d'évaluation formalisées en amont.[4] Ensuite, le sérieux de l'étude l'amène aussi à admettre des failles dans le protocole construit pour isoler l'impact du dispositif. Ainsi, le rapport se refuse de se prononcer définitivement sur un possible effet dissuasif de la vidéosurveillance du fait de résultats contradictoires et surtout d'une absence de mise en évidence d'un lien entre le dispositif et les résultats observés : « L'évaluation de cette dissuasion reste encore très floue et non mesurable dans cette étude. Il en est de même d'un éventuel déplacement, voir du durcissement de la délinquance. »[5]

Malheureusement, le champ de l'évaluation de la vidéosurveillance, ouvert par ces études de dispositifs installés dans des lieux contraints, n'a pas été complété de démarche scientifique majeure portant sur les espaces publics. La mesure de l'impact de la vidéosurveillance installée par des autorités publiques dans des espaces ouverts ou la place de l'outil dans l'arsenal des politiques publiques n'a pas trouvé de réponse exhaustive. Ce sont pourtant ces dispositifs particuliers qui suscitent les plus vives interrogations, car ils concernent des espaces par nature plus complexes, mobilisant un spectre plus large de publics et d'usages et une diversité importante de contributeurs à la prévention de la

[1] cf. par exemple les études de l'impact de la vidéosurveillance : dans les stades de football chez P. HANCOX, J. MORGAN, « The Use of CCTV for Police Control at Football Matches ». *Police Research Bulletin*. 1975, vol. 25 ; dans le métro londonien chez J. BURROW, « The impact of closed circuit television on crime in the London Underground ». In : P. MAYHEW. , R. CLARKE. , J. BURROW. *Crime in public view*. Londres, RU : Her Majesty's Stationary Office, 1979 ou dans les parkings chez N. TILLEY, « Understanding car parks, crime and CCTV : evaluation lessons from safer cities ». *London: Home Office Police Department*. 1993, n° 42, (Crime prevention unit series papers).

[2] Deux études notables : En 2004, S. MARIOTTE, *Evaluation de l'impact de la vidéosurveillance sur la sécurisation des transports en commun en région Ile-de-France*. Paris : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, mars 2004. Étude ; puis en 2013, V. MALOCHET, T. LE GOFF, *Étude sur la sécurisation des transports publics franciliens*. Paris : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, septembre 2013. Rapport de synthèse.

[3] Etude d'impact de la vidéosurveillance dans les lycées T. LE GOFF, « La vidéosurveillance dans les lycées ». *Déviance et Société*. 17 août 2010, Vol. 34, n° 3.

[4] S. MARIOTTE, *Evaluation de l'impact de la vidéosurveillance sur la sécurisation des transports en commun en région Ile-de-France, op. cit.*, p.10 et s.

[5] *Ibid.*, p.71

délinquance. Or, si les quelques études conduites sur les surveillances vidéo d'espaces clos n'ont jamais démontré d'effets évidents sur la délinquance, la question d'un potentiel effet dans les espaces ouverts se doit de provoquer la perplexité et méritent d'être traitée avec gravité. Mais tout comme nous avons souligné qu'il est parfaitement erroné d'affirmer l'absence de travaux d'évaluation de la vidéosurveillance, notamment du fait de l'existence des précités travaux dans des lieux clos, il est tout aussi incorrect d'ignorer l'existence de travaux menés sur les caméras surveillant des espaces publics.

Attardons-nous ici sur le travail conduit à partir de l'été 2012 par le sociologue Laurent MUCCHIELLI. A l'occasion de la commande d'un diagnostic local de sécurité (DLS[1]) par une commune dotée de vidéosurveillance de voie publique, le chercheur profite du terrain qui lui est ouvert pour évaluer le dispositif local. Le terrain en question est d'autant plus séduisant pour ce travail de recherche que le dispositif technologique en place est présenté dans le département comme « exemplaire ».[2] L'étude menée s'attache à vouloir mesurer « le triple impact potentiel sur la commission d'actes délinquants : en termes de dissuasion, en termes de repérage de ces faits et en termes d'identification de leurs auteurs » déclinés en référence à « la doctrine de l'Etat ».[3] Avant d'opérer une mesure d'impact, l'auteur s'intéresse à l'exploitation du dispositif, en opérant notamment un long travail d'analyse du comportement et des missions des opérateurs qui manœuvrent les caméras. Ceci permettra d'identifier assez précisément les objectifs attribués à l'équipement, permettant notamment d'interpréter la représentation de celui-ci ainsi que de contextualiser la technologie dans les politiques publiques locales de prévention de la délinquance. L. MUCCHIELLI repèrera à cette occasion un phénomène d'ennui récurrent chez les opérateurs. Nous développerons, à l'occasion de la présentation de nos résultats, que ce « facteur ennui » a aussi été identifié dans l'évaluation montpelliéraine, rappelant entre autres les conclusions des travaux de Gavin SMITH[4] ou de Clive NORRIS et Gary ARMSTRONG[5] au Royaume-Uni, ou de Tanguy LE GOFF[6] en France.

[1] Les « diagnostics locaux de sécurité » sont initialement des processus de diagnostic préliminaires à l'élaboration de contrats locaux de sécurité (CLS). Avec le temps, ils se sont affranchis des CLS lorsque des collectivités en ont commandé afin d'orienter la production, ou la coproduction, des politiques publics locales de sécurité. Les DLS permettent de « mesurer l'ampleur et la nature des phénomènes de délinquance qui affectent [un] territoire, l'importance du sentiment d'insécurité et apprécier l'adéquation des réponses apportées. Qualitatives autant que quantitatives, les données à recenser portent sur les caractéristiques locales de la délinquance, sur les lieux et les horaires de commission des infractions, sur le profil des délinquants, sur les incidents recensés par les établissements scolaires, les transporteurs et les bailleurs, sur les caractéristiques et les comportements des victimes, sur les attentes de la population, etc. », V. GAUTRON, « La coproduction locale de la sécurité en France », *op. cit.*, §6

[2] L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' ». *Déviance et Société*. 2016, vol. 40 (1), p. 28.

[3] *Ibid.*, p. 27.

[4] V. notamment : G. SMITH, « Exploring Relations between Watchers and Watched in Control(led) Systems: Strategies and Tactics ». *Surveillance & Society*. 1 septembre 2002, vol. 4, n° 4 ; G. SMITH, « Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK ». *Surveillance & Society*. 2004, vol. 2, n° 2/3.

[5] C. NORRIS, G. ARMSTRONG, *The maximum surveillance society. The rise of CCTV*. Oxford, RU : Berg Publishers, 1999.

[6] T. LE GOFF, « Dans les « coulisses » du métier d'opérateur de vidéosurveillance ». *Criminologie*. 2013, vol. 46, n° 2.

Concernant ensuite l'impact des caméras installées, L. MUCCHIELLI révèle certains phénomènes, résultant entièrement ou partiellement de cette installation. Il note par exemple une réception parfois violente de certaines caméras par les publics surveillés, ayant essuyé des « jets de pierres, tirs de carabine, disjoncture de la borne électrique de secteur, sectionnage de câbles ».[1] Cette hostilité est interprétée à la lumière des données disponibles, c'est-à-dire des témoignages des opérateurs de la vidéosurveillance locale. Ils sont alors vus soit comme de la malveillance, du jeu voire de la vengeance. L'étude met également en relief la modification des « habitudes d'occupation de l'espace public », constitutive de déplacements de délinquance de petite échelle, tantôt interprétés comme une véritable volonté de se dissimuler à la vue de la caméra ou tantôt comme un jeu de provocation de groupes de jeunes.[2] Nous verrons à ce sujet dans la seconde partie de la présente thèse que nos résultats, ou leurs interprétations, que ce soit pour les dégradations de caméras ou les déplacements de délinquance, diffèrent sensiblement dans le cas de l'étude montpelliéraine.

Concernant l'impact sur les phénomènes de délinquance à proprement parler, l'auteur présente un ensemble de calculs et résultats jugés convergents. Leur étude permet d'affirmer qu'« il apparaît que le dispositif de vidéosurveillance, même dans les conditions quasiment optimales dans lesquelles il fonctionne à Saint-Jean-la-Rivière,[3] joue un rôle relativement marginal et uniquement répressif dans la lutte contre la délinquance ».[4] S'attardant notamment sur les statistiques produites localement par la police nationale, L. MUCCHIELLI démontre que « les mouvements statistiques généraux de la délinquance enregistrée n'ont en réalité aucun lien fondamental avec la vidéosurveillance ».[5] L'auteur rappelle à ce titre l'inadaptation des données statistiques pour l'étude du phénomène de délinquance, qu'il qualifie comme un « agrégat [qui] n'a en réalité pas de sens ».[6]

Cette démarche d'évaluation présente donc des résultats francs et clairs. Il est toutefois important d'en nuancer la portée, du fait de la rigueur du protocole et de la méthodologie de mesure d'impact mises en place. En effet, l'étude a été réalisée longtemps après la mise en place de l'objet qu'elle évalue, et n'a donc pu mobiliser que des données soit déjà produites, donc non maitrisées, soit produites sans comparabilité spatio-temporelle possible. De plus, aucune des précautions indispensables à une démarche de mesure d'impact — telle que la fixation d'un état zéro, l'élaboration de zone de contrôle ou l'écartement de biais de sélection — n'a pu être assurée. Les résultats

[1] L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' », *op. cit.*, p. 35.
[2] *Ibid.*, p. 34‑36.
[3] Nom fictif donné à la commune, par souci de confidentialité des données
[4] L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' », *op. cit.*, p. 43.
[5] *Ibid.*, p. 42.
[6] *Ibid.*

présentés ne peuvent donc pas être positionnés avantageusement sur l'échelle du Maryland, qui classifie les études d'impact et labellise leurs résultats.[1] C'est pourquoi, sans pour autant dévaluer l'analyse employée ou ses conclusions, cette démarche ne peut pas être considérée comme présentant des résultats d'évaluation d'impact. Nous devrons toutefois revenir sur les apports de ce travail, qui formule de riches réflexions quant à l'évolution de la vidéosurveillance, localement et nationalement, ainsi que sur sa place au sein des politiques publiques de prévention de la délinquance.

En parallèle, les premiers intéressés de la question de l'évaluation de la vidéosurveillance ont également pris l'initiative de commander la mise à l'épreuve de leur dispositif. Parmi un nombre important de démarches improvisées sur lesquelles nous reviendrons, on peut trouver quelques démarches ponctuelles de municipalités qui, par leur sérieux et leur rigueur, méritent d'être mentionnées. Les deux démarches distinctes, réalisées à partir de 2011 à Rouen (76) et à Grenoble (38), en sont des exemples pertinents. Dans les deux cas, les municipalités ont recherché la neutralité d'une évaluation externe, choisissant de se faire assister d'un cabinet d'expertise,[2] mais ont dans le même temps accordé une attention particulière à la rigueur de la conduction des travaux menés. Si ces démarches sont à retenir, c'est moins pour les résultats produits, car chacune a élaboré un protocole d'évaluation sur mesure, inspiré des standards internationaux en matière de mesure d'impacts. La démarche conduite à Rouen a organisé des entretiens semi-directifs avec des experts locaux, des observations en immersion dans le centre d'exploitation des caméras de vidéosurveillance, l'étude de la littérature interne et des analyses statistiques. A Grenoble, la démarche a engagé des observations *in situe* de sites vidéosurveillés, des immersions au centre d'exploitation des caméras, des analyses statistiques, une enquête publique téléphonique, des consultations de *focus-groupes*, etc. Il est exceptionnel de trouver l'engagement de moyens si variés, mobilisant des ressources humaines et matérielles larges, dans une étude supportée par une municipalité seule. Nous reviendrons sur les résultats issus de ces deux démarches locales à l'occasion de notre propre présentation de résultats dans la seconde partie, mais il est à noter ici que les conclusions de ces deux démarches divergent notablement. Notons cependant dès maintenant que, d'un côté, la démarche rouennaise admet qu'il est particulièrement malaisé de distinguer un impact clair de la vidéosurveillance sur les phénomènes d'insécurité. Elle identifie seulement et ponctuellement des phénomènes d'adaptation aux installations initiales, tels que des microdéplacements de délinquance.

[1] Sur la méthodologie des études d'impact et l'échelle de classification dite « Maryland Scientific Methods Scale », cf. *infra*
[2] Un cabinet seul, lui-même assisté d'une scientifique, experte de la vidéosurveillance, dans le cas de la Ville de Rouen ; un cabinet principal spécialisé sur l'évaluation des politiques publiques, associé à deux autres cabinets dans le cas de la Ville de Grenoble

De l'autre côté, l'étude conduite à Grenoble identifie assez volontiers un effet positif du dispositif en matière préventive et curative, bien que la démonstration étonne quelque peu. Avec des conclusions toutefois nuancées, les interprétations faites des résultats reconnaissent clairement l'existence d'un effet dissuasif et tranquillisant marqué, qui ne se manifeste cependant que dans des contextes particuliers (zones à délinquance récurrentes, etc.).[1] Les conclusions des deux études se rejoignent cependant sur un point, qui est la sous-exploitation du dispositif par les forces de polices impactées. Les deux travaux ne confèrent toutefois pas la même priorité à cette conclusion, mise en avant à Rouen, mais présentée de manière plus accessoire à Grenoble. Les responsables d'évaluation respectifs justifient ce constat convergent à des défauts communs (problèmes techniques et matériels divers, appropriation lente du dispositif par les personnels, défauts de pilotages, etc.), mais également à des réalités disparates liées aux modèles d'exploitation ou de diffusion locaux de l'outil. Enfin, les conclusions des deux études se rejoignent aussi dans la forme, avec des formulations nuancées et sans présomption de généralisation.

Mais malgré leurs qualités, ces deux démarches restent critiquables quant à leurs conditions de réalisation. Par exemple, les zones de contrôle de l'étude grenobloise ont été *in fine* jugées inadaptées ou corrompues, tandis que la démarche rouennaise s'est trouvée trop déconnectée de la réalité du terrain, en l'absence de collecte de données adaptée. Les deux études ont aussi été menées *a posteriori* de la réalisation du programme sur lequel elles portaient, rendant une comparaison dans le temps impossible. Ainsi, aucune d'entre elles n'a pu isoler concrètement la variable à évaluer dans le temps, ou neutraliser les variables concurrentes, et ainsi prouver un lien entre la vidéosurveillance et les impacts mesurés. Ainsi, bien que ces deux initiatives représentent des exemples pertinents de démarches locales sérieuses, elles doivent être retenues comme le franchissement d'un palier, mais ne constituent pas une référence de démarche d'évaluation mature, apte à rendre compte d'une mesure d'impact solide et à juger la vidéosurveillance au sein des politiques de prévention de la délinquance. Il faut enfin surtout prendre conscience que ces initiatives ont été rendues possibles par deux municipalités volontaires qui nourrissaient chacune de véritables interrogations vis-à-vis de leur propre dispositif, et qui cherchaient un bilan objectif de son utilisation à son utilité.

La variété et le sérieux des travaux ponctuels précédemment abordés contredisent aisément la traditionnelle dénonciation d'une absence d'études portant sur la vidéosurveillance en France. On retrouve cependant systématiquement une difficulté à conduire des évaluations d'impact suivant une

[1] Cf. le rapport disponible sur le site internet de la ville de Grenoble : *Evaluation de la vidéosurveillance dans 3 sites expérimentaux grenoblois*, Paris : Planète Publique, septembre 2013. Rapport Final d'évaluation, p. 78 et s.

méthodologie rigoureuse. Manque de maturité des collectivités territoriales sur le sujet de l'évaluation, réflexe de collaboration entre les mondes scientifiques et professionnels peu développés, complexité des démarches et méthodologies, engagements couteux sans retombées valorisables identifiées par les maîtres d'œuvre des politiques évaluées… De nombreuses causes à cette situation peuvent être avancées, sur lesquelles il nous faudra nous attarder. Avant cela, il faut également aborder rapidement d'autres démarches locales d'évaluation, moins rigoureuses.

III. Un panel important de démarches locales amatrices : l'exemple montpelliérain de 2009

A côté des études locales sérieuses, toujours prudentes dans la présentation de leurs conclusions, on trouve un vaste panel de microdémarches locales beaucoup moins regardantes sur la qualification de leur démarche. Conduites à l'initiative de collectivités équipées de caméras, leurs résultats demeurent la plupart du temps confidentiels. Leur processus de réalisation répond à un schéma bien établi : bénéficiant rarement des ressources nécessaires en interne, des collectivités se tournent vers des experts pour réaliser une évaluation. Ces experts, formant un oligopole de cabinets privés, se partagent un marché économique composé d'activités de diagnostic, d'études et de conseils en matière de politiques publiques de sécurité, dans lequel la vidéosurveillance a pris une place considérable. La démarche d'évaluation conduite par un cabinet extérieur est souvent considérée, par les responsables politiques et administratifs commanditaires, comme nécessairement légitime et objective. Le recours à ces analyses extérieures est soit provoqué par les cabinets dans une démarche de prospection commerciale, soit engagé à l'initiative des collectivités elles-mêmes, afin de perfectionner leur dispositif. Sans s'étendre outre mesure sur ce type d'étude, il est intéressant de les aborder néanmoins. Pour cela, nous prendrons un exemple considéré représentatif de ces démarches, conduit sur notre terrain d'étude antérieurement à notre intervention.

A Montpellier, nous avons vu qu'un moratoire sur la vidéosurveillance avait été décrété entre 2008 et 2009. A cette occasion, les services avaient cherché à bénéficier, devant la croissance du dispositif local, d'une expérience d'évaluation. L'interruption de l'extension du réseau de vidéosurveillance sur deux années, jusqu'en 2010, était alors justifiée par la Ville comme « le temps nécessaire à la définition d'une doctrine locale pour l'emploi et l'évolution de la vidéosurveillance ». Pour conduire l'évaluation de leur système, les services de la Ville font appel à un prestataire privé, afin de tirer parti d'un regard extérieur.[1] Celui-ci conduira une mission de quelques journées, réalisée de manière discontinue sur l'année 2009, et conclura son étude par un rapport de 94 pages désigné

[1] C'est à titre principal le cabinet Cronos conseil (Paris) qui remporte le marché, appuyé du cabinet Icade Suretis (Paris)

« Etude d'évaluation de la vidéoprotection de la Ville de Montpellier »,[1] exclusivement destiné à son commanditaire et présenté en séance restreinte début décembre 2009. Le document ne fera jamais l'objet d'une publication ou d'une communication partielle de la part de la collectivité. Sa lecture est particulièrement révélatrice quant à ce qui est conçu comme démarche « d'évaluation ». Car en réalité, cette démarche ne comporte aucun caractère d'une telle pratique, mais improvise plutôt un ensemble d'éléments d'analyse divers, correspondant tantôt à un audit du dispositif existant — *listant le nombre de caméras, les technologies utilisées, les qualités des personnels exploitants la supervision et allant même jusqu'à juger de l'ergonomie des pupitres de la salle d'exploitation* — tantôt à un pilotage présentant un bilan d'utilisation de telle ou telle caméra.

Le travail réalisé ne détaillera jamais de protocole suivi pour constituer son étude et ne fera référence à aucune méthodologie d'évaluation. Sans pouvoir donc s'en assurer, il semble qu'aucune précaution n'ait été mise en place pour encadrer la démarche, tels que la constitution de zones d'évaluation strictement délimitées, d'appareillage de zones de contrôle, d'écartement de biais de sélection ou encore de recherche d'impact avant-après. Le rapport produit ne répond ensuite à aucune question d'évaluation, relative par exemple à l'efficacité, l'efficience ou la pertinence du programme étudié, ce qui constitue pourtant l'essence même d'une démarche d'évaluation. Il n'est d'ailleurs fait aucune mention d'un référentiel initial ayant rassemblé de telles questions. La démarche ne s'attache pas non plus à produire une mesure d'impacts du dispositif. Enfin, l'initiative est conclue par quelques recommandations, considérées par ses récipiendaires comme la véritable valeur ajoutée au travail du prestataire. Or, une évaluation ne peut pas, comme nous le verrons, se placer comme force de proposition par le biais de recommandations, risquant de produire une confusion des genres entre deux démarches qui doivent demeurer distinctes : la production de programmes ou de politiques publiques et leur mise à l'épreuve. La démarche reçue par la Ville de Montpellier en 2009 démontre donc, là aussi, de mauvaises délimitation et orientation des attentes, objectifs et limites d'une démarche évaluative.

En définitive, la démarche produit une photographie du dispositif technique et du management de son exploitation à un moment précis, ainsi qu'un ensemble de préconisations, mais sans aucune étude d'impact ni analyse. L'appellation « évaluation » paraît alors usurpée, tandis que celui d'audit correspond davantage au rendu. La collectivité retiendra principalement de ces conclusions la nécessité de mettre en place des outils statistiques et cartographiques appuyant le pilotage de son dispositif et celle de constituer un processus pérenne de développement de son parc. Les services de la municipalité tireront aussi certains enseignements de l'expérience, souhaitant être

[1] *Etude d'évaluation de la vidéoprotection de la Ville de Montpellier, op. cit.*

plus attentifs dans le suivi de la conduite de telle initiative, ce qui sera clairement ressenti à l'occasion de la démarche appuyant la présente thèse.

Selon les retours d'expérience informels ou les discours présentés par les cabinets eux-mêmes, cette expérience montpelliéraine semble assez représentative d'un nombre important de démarches produites en France depuis les années 2000, tant sur la méthode que sur la qualité du travail rendu. Elle est tout particulièrement révélatrice des attentes des collectivités d'une part, auxquels les cabinets s'attachent de répondre, et de la maturité générale de la question de l'évaluation dans le landerneau des politiques publiques de sécurité. Notre lecture de ce type d'expérience confirme la dénonciation faite par Virginie GAUTRON en 2008, qui précisait déjà que : « Tant au niveau local que national, on constate […] une confusion croissante des registres de l'évaluation et de l'audit ».[1]

Chapitre 2 - L'évaluation de la vidéosurveillance : quelles conceptions pour quelles attentes ?

Après vingt années d'installation de dispositifs de vidéosurveillance, l'estimation très approximative du nombre de caméras sur la voie publique en France est révélatrice d'un pilotage défectueux et fautif des programmes de vidéosurveillance, qui perdure depuis sa légalisation. Dans une réponse à un député de février 2014, M. le ministre de l'Intérieur admet ne pas connaître précisément ce nombre, qu'il estime à « environ 40 000 caméras ».[2] Notons qu'exactement dans le même temps, Luc STREHAIANO, président de la commission nationale de la vidéoprotection, comptait 20 % de caméras de voie publique de plus que le ministère, estimant ce chiffre « à environ 50 000 »,[3] illustrant une fois de plus une approximation étonnante en la matière. Pourtant, les conditions d'installation de caméras depuis l'origine impliquent très intimement l'Etat, avec comme nous l'avons vu les préfets en première ligne. Se reposant sur ces échelons déconcentrés, l'Etat aurait pu sans mal constituer une base de données assez riche sur la vidéosurveillance en France : nombre de caméras installées par année ; patrimoine total actuel ; personnes morales ou collectivités territoriales équipées et géolocalisation des installations ; différenciation stricte des types de caméras *(espaces*

[1] V. GAUTRON, « L'évaluation de la politique criminelle : des avancées en trompe-l'œil ? » *Archives de politique criminelle*. 1 septembre 2008, n° 30, p. 214.
[2] Réponse ministérielle à la question de Sergio CORONADO n°40747, publiée au JO le 11/02/2014 page 1 374.
[3] J.-P. BLAZY, *Rapport d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire*. Paris : Assemblée Nationale, 22 octobre 2014. Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, p. 124, chiffre tiré de l'audition de L. STREHAIANO le 11 février 2014.

publics ou espaces privés ouverts au public) ; justification et objectifs des installations ; méthode d'exploitation des images ; partage de données avec les services de police et gendarmerie ; bénéfice de financements publics, etc.

Or, la très grande pauvreté de données disponibles prouve qu'aucun pilotage sérieux n'a jamais été engagé. Cette situation fait écho, en 2016, à la critique formulée en 1992 par Christine LAZERGES à l'encontre des habitudes en matière de politiques de prévention de la délinquance qui se fondent « plus sur l'intuition que sur une approche vraiment scientifique du problème »,[1] qui reste cruellement d'actualité. Le développement sans fondement ni justification d'un outil, additionnée à la carence d'engagement de démarches d'évaluation de son impact et de sa place dans les politiques publiques de prévention de la délinquance, organise une situation générale précaire de flottement. Cette situation, qui a incité les initiatives d'évaluation ponctuelles précédemment décrites, a contraint les autorités nationales à entraîner un mouvement d'évaluation. Et c'est la critique de cette volonté nationale et de ses tentatives de réalisation (I) qui a permis de provoquer la démarche locale montpelliéraine à l'origine de la présente thèse (II).

I. L'initiative nationale d'évaluation : démarche sincère ou dissimulation d'une errance ?

D'un point de vue global, poser la question de l'évaluation de la vidéosurveillance ramène plus largement à interroger l'évaluation des politiques publiques. Or dans un contexte national où la pratique de l'évaluation est vivement, et de longue date, critiquée, sa concrétisation vis-à-vis de la vidéosurveillance n'émerge pas naturellement. Car en France, on admet que « la qualité méthodologique des évaluations est inégale. Les outils mis en œuvrent sont généralement rudimentaires et les démarches suivies peu formalisées (les auteurs notent l'absence quasi totale de protocoles expérimentaux). Les évaluations ont un caractère plus descriptif que comparatif ou explicatif, et les tentatives pour mesurer scientifiquement l'impact des politiques restent rares. La rédaction des rapports d'évaluation pèche par manque de rigueur et d'objectivité ».[2]

En ce cas, mesurer l'intérêt et les impacts d'un outil au moyen d'une discipline essuyant d'abondantes critiques peut laisser dubitatif. Ainsi, lorsqu'un appel à l'évaluation de la vidéosurveillance est lancé, il peut être mis en doute la sincérité de la démarche (A) alors que les

[1] C. LAZERGES, « Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France ». *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*. 1992, n° 3.
[2] B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques*. 3ème. La découverte, 2014, p. 88.

difficultés inhérentes à la définition de l'évaluation des politiques publiques ne sont pas préalablement résolues (B).

A. L'appel à l'évaluation de la vidéosurveillance, une réaction contrainte

Sans publication d'études objectives majeures, il faut bien admettre que l'utilité de la vidéosurveillance doit être toujours considérée aujourd'hui comme non avérée. Pourtant, la Cour des comptes tirait déjà en 2011 le signal l'alarme : « 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 ».[1]

La Cour qualifie l'évaluation de l'outil comme une nécessité, et intime en ce sens l'Etat de conduire une telle démarche, ou *a minima* de la provoquer. Elle formule cela sous forme de recommandation : « 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 ».[2] Cette recommandation n'a toujours pas trouvé, au moment de la rédaction de ces lignes, soit quatre années plus tard, de véritable écho dans les priorités des responsables des politiques publiques de prévention de la délinquance. Comme nous le verrons par la suite, la seule concrétisation de cet appel sera la recherche, à tâtons par le biais de cabinets d'experts mobilisés dans le cadre d'appels d'offre complexe, d'une méthodologie d'évaluation plutôt que d'une mise à l'épreuve du dispositif.

Il est cependant un acteur national qui diffuse des appels à l'évaluation de la vidéosurveillance de manière répétée depuis près de quinze ans : l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. Si l'on considère l'INHESJ[3] comme une entité unique, ses prises de positions, dans ses publications notamment, peuvent sembler ambiguës, le rendant presque « schizophrène ». Le problème est dû au fait qu'en réalité l'Institut est un ensemble complexe, aux voix dissonantes.

L'INHESJ n'a jamais su harmoniser son organisation multicellulaire. L'Institut a assez rapidement subi, puis assumé, une ambivalence interne, entre les mondes scientifique et

[1] Rapport public thématique de la Cour des comptes *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, op. cit.*, p.146
[2] Recommandation 6.2, *Ibid.*, p.157
[3] L'Institut des Hautes Etudes sur la Sécurité Intérieur (IHESI), créé en 1989, est devenu Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité (INHES) puis finalement l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (INHESJ) en 2009

professionnel qu'elle avait pourtant l'occasion de réunir. Ainsi se sont organisés, d'un côté, la « recherche théorique », affranchie de l'action administrative et du temps politique et s'autorisant un regard assez critique quant aux politiques de sécurité en France, et de l'autre une « recherche appliquée », visant à produire des études en réponse à des commandes institutionnelles.[1] Ces deux activités conduites au sein l'Institut se développent parallèlement, dans l'ignorance l'une de l'autre. L'une est conduite par des chercheurs et l'autre par des experts issus de la sphère professionnelle policière, sans que les ponts espérés ne puissent être solidement et durablement établis entre ces deux rives.[2] Cette dualité interne entraine alors la production de travaux qui, s'ils ne sont pas nécessairement contradictoires, offrent néanmoins des visions clairement divergentes sur des objets d'études communs.

Le sujet de la vidéosurveillance fait justement naître des divergences au sein de l'Institut, d'où il ne tire pas de définition nette et uniforme. Ces dissonances s'observent par exemple dans les choix sémantiques opérés, lorsque l'on peut lire parallèlement l'emploi de termes pourtant mis en opposition dans le débat public, de « vidéosurveillance » et de « vidéoprotection » dans des mêmes rapports. On retrouvera par exemple cette coexistence fautive dans le rapport de 2008,[3] publié avant que la LOPPSI 2 ne légalise le second terme. Plus qu'anecdotique, ce manque de précision sémantique révèle qu'il n'existe pas de définition de l'outil ni de vision qui soit partagée en interne. Plus récemment, les auditeurs ayant rédigé le rapport 2015 publié par l'Institut reconnaitront que l'emploi parallèle des deux termes crée à la fois une gêne à la compréhension et un schisme partisan. Ils résoudront pourtant le problème de manière étonnante, en affirmant souhaiter utiliser uniquement le terme légal, mais admettant la coexistence des deux termes où celui « vidéosurveillance » renvoi aux « dispositifs de caméras permettant de visionner des images dans un lieu non ouvert au public ».[4] Refusant toujours l'élection d'un terme, l'INHESJ entretient un flou révélateur de la frilosité de ses contributeurs.

L'absence de positionnement clair sur l'impact et la pertinence d'un dispositif tel que la vidéosurveillance sur la délinquance s'avère encore plus préoccupante. Cette ambigüité entre soutiens voire plébiscite, et mise en doute se trouve déterminante, car les productions de l'Institut bénéficient d'une résonnance considérable chez les acteurs des politiques publiques françaises de prévention de

[1] DI TACCHIO, in J.-C. FROMENT, J.-J. GLEIZAL, M. KALUSZYNKI, *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*. Grenoble : Presse Universitaire de Grenoble, 2003.
[2] *Ibidem*, p.51
[3] Rapport de 2008 : Le terme « vidéo protection » (en deux mots) apparaît alors dans le cœur (parties 1 à 3, pp.10 à 47) ainsi que dans le titre même du rapport, alors que celui de « vidéosurveillance » apparaît dans l'introduction (pp.4 et s.) et la conclusion (pp.48 et s.) de celui-ci
[4] cf. avant-propos du rapport *Les politiques publiques de vidéoprotection - L'heure des bilans, op. cit.*, p. 3, où les auteurs s'attachent à la distinction artificielle retenue par la CNIL en 2012 (avis n°2012-022, op. cit.).

la délinquance. En effet, d'une part l'Institut demeure un vecteur constant d'interrogations sur la vidéosurveillance, et notamment sur son impact en matière de prévention de la délinquance de voie publique. Par les différents moyens de communication dont il dispose,[1] il a en effet régulièrement déploré les absences d'évaluation, voire mis en doute la réalité de l'impact de cette technologie. A ce titre, il a fréquemment relayé de virulentes critiques quant à l'absence d'expérience française d'évaluation, telle que les propos de Sébastian ROCHE en 2012 publiés au Cahier de la Sécurité, revue éditée par l'Institut : « un exemple intéressant mais accablant d'évaluation d'impact par le ministère de l'Intérieur est celui de la vidéosurveillance ».[2] L'Institut avait aussi très officiellement admis en 2008 que « rien n'étaye aujourd'hui ni l'efficacité ni l'inefficacité globale de la vidéosurveillance »,[3] ce qui le poussait alors à appeler à « développer la capacité évaluative nationale »[4] de la vidéosurveillance, décrivant de manières consciente et honnête les écueils et difficultés de la tâche. Une position encore plus précise avait même été relayée par les auditeurs de la 25e session nationale de l'Institut, en 2015, qui affirmaient qu'« aucune évaluation scientifique n'a été menée en France pour mesurer l'efficacité » de cette technologie, et que « les études [étrangères] disponibles tendent à montrer que la vidéoprotection n'a qu'un faible impact dans les espaces complexes et étendus comme les rues ».[5]

Mais d'autre part, l'Institut véhicule en parallèle un message bien contradictoire, encourageant le développement de la vidéosurveillance. Pour ce faire, il se repose, comme bien d'autres acteurs, sur une croyance en une efficience et une efficacité intrinsèque au dispositif. Ainsi, paradoxalement, dans les pages des rapports déjà cités pour mettre en question l'impact de l'outil, l'Institut s'évertue aussi à lui conférer un impact positif. Cette contradiction se lit par exemple dans le rapport de 2008, lorsque sont listés, sans justification particulière, des effets que ses auteurs reconnaissent à la vidéosurveillance. On trouve alors que cette technologie peut prémunir un territoire contre les maux sociétaux, allant de la « lutte contre la délinquance de voie publique » à la « lutte contre le terrorisme » ; offrir une assistance sans équivalent aux forces de l'ordre pour assurer « le maintien de l'ordre », « la gestion d'intervention » et « la recherche de preuves judiciaires » ; « réduire le sentiment d'insécurité », etc.[6] Ce discours contradictoire apparaît tout aussi bien dans la publication de 2015 où, malgré une nécessité affirmée d'évaluer l'impact de l'outil, [7] les auteurs expliquent que :

[1] A travers les années, l'INHESJ et les versions antérieures de l'institution ont disposé d'un spectre assez vaste de moyen de communication. Nous pouvons citer par exemple les Cahiers de la sécurité intérieure, revue publiée par l'Institut, les rapports officiels, les récentes publications régulières de rapports des sessions nationales, les réponses à des appels d'offre institutionnels, l'organisation de journées de séminaire, etc.
[2] S. ROCHE, « Evaluer l'impact des actions de prévention, détection et répressions des délinquances »*, op. cit.*, p.24
[3] Rapport INHES *La vidéo protection. Conditions d'efficacité et critères d'évaluation, op. cit.*, p.8
[4] *Ibid.*, pp.48 et s.
[5] Rapport INHESJ (2015) *Les politiques publiques de vidéoprotection - L'heure des bilans, op. cit.*, p.18
[6] cf. partie première du rapport « Les applications possibles de la vidéo protection », Rapport INHES 2008, *op. cit.,* pp.10 et s.
[7] Rapport INHESJ (2015), *Les politiques publiques de vidéoprotection - L'heure des bilans, op. cit.*, p.22

« dans les faits, c'est parce qu'elle a une efficacité répressive en permettant d'identifier des suspects que la vidéoprotection va dissuader les délinquants de passer à l'acte ».[1]

Il serait cependant erroné de suspecter l'Institut dans son ensemble d'alimenter volontairement les imprécisions et de participer à la promotion de la technologie. Déjà, car, comme nous l'avons souligné, il n'existe pas à ce jour d'unicité doctrinale propre à cette entité. Ensuite, car l'INHESJ est aujourd'hui un établissement public qui bénéficie d'une solide indépendance, notamment du point de vue de son activité de recherche.[2] Sous sa nouvelle forme, le lien qui existait avec le ministère de l'Intérieur a été rompu et l'INHESJ est dorénavant positionné sous la tutelle du Premier ministre.[3] Ainsi, si la *Place Beauvau* reste un interlocuteur privilégié, l'Institut ne peut pas être soupçonné de constituer un moyen direct de légitimation des politiques publiques engagées par un ministère dont « il a longtemps représenté une vitrine ».[4]

La cause de l'indétermination de l'Institut vis-à-vis de la vidéosurveillance semble en réalité plus pernicieuse. Elle serait en fait à chercher dans la multitude et la diversité des contributeurs à ses travaux et surtout à l'absence d'horizontalité et de partenariat entre ses différents pôles internes de production. L'activité de formation, fondement de l'INHESJ qui « représente l'élément de pérennité de la structure »,[5] crée en réalité un cercle vicieux néfaste à la diffusion d'une connaissance objective de cette technologie. Car c'est dans les groupes d'auditeurs qu'il faut rechercher l'origine de la diffusion d'idées préconçues autour de la vidéosurveillance par l'Institut. Leurs séances se nourrissent en effet quasi exclusivement d'entretiens professionnels et d'apport personnel. Nous le verrons, les professionnels des métiers proches de la thématique sécurité ont un avis assez globalement positif de cet outil de travail. Malgré une expérience pratique, ces derniers se révèlent imprégnés des argumentations partisanes qui accompagnent sa promotion. La conception d'un outil intrinsèquement efficace n'est jamais confrontée à des études empiriques ou des travaux et avis scientifiques à l'occasion des sessions de formation. Or, les hauts fonctionnaires, magistrats ou éminents représentants de la société civile[6] auditeurs de l'Institut vont participer à véhiculer des conceptions partiales de la vidéosurveillance. Ainsi, on distingue assez clairement un cercle de modélisation et de

[1] *Ibid.*, p.17
[2] Dorénavant, une application assez stricte de la LOLF a impliqué la disparition de la dotation annuelle autrefois accordée par le ministère de la Recherche. Ainsi, les activités de recherches répondent aux même obligations et difficultés que celles rencontrées par les laboratoires scientifiques (contraintes des marchés publics, réponses à appels d'offres, etc.)
[3] Décret n° 2009-1321 du 28 octobre 2009 relatif à « l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice »
[4] DI TACCHIO, in J.-C. FROMENT, J.-J. GLEIZAL, M. KALUSZYNKI, *Les Etats à l'épreuve de la sécurité, op. cit.*, p.50
[5] *Ibid.*, p49
[6] Pour une idée plus précise de la composition possible des sessions de l'INHESJ, v. F. OCQUETEAU, « Les anciens auditeurs, juges de l'IHESI. » *Cahiers de la sécurité*. 1999, n° 37.

diffusion d'un schéma partiel et partial de lecture d'un outil, et donc participe à sa légitimation et incidemment à sa promotion.

Cependant, les appels à l'évaluation relayés par l'Institut nuancent le plébiscite et offrent l'avantage de diffuser ce besoin auprès des acteurs locaux de la sécurité, voire auprès des collectivités qui mettent en œuvre cette technologie. Cette diffusion participe à la création, depuis plusieurs années, d'un climat d'attente global de démarches de mise à l'épreuve de dispositifs locaux, dont l'expérience empirique qui appuie le présent travail universitaire a peut-être avantageusement bénéficié.

A partir de 2012, l'Etat souhaite s'engager sur la question de l'évaluation de la vidéosurveillance, notamment pour répondre à la recommandation 6.2 du rapport de la Cour des comptes de 2011. Le ministère de l'Intérieur, par l'intermédiaire de l'Aces, initie deux appels d'offres successifs qui visent à répondre cette attente d'évaluation. Le projet se confronte cependant aux réalités d'une difficulté sous-estimée et de l'irréalisme de la commande, et ne peut aboutir.

C'est finalement un troisième appel d'offres, lancé en septembre 2013, qui est fructueux. Il est remporté début 2014 par l'association de deux cabinets privés de consultants : « Réussir l'espace public » et « Plein sens ». Ledit marché vise alors « la réalisation d'une étude détaillée portant sur l'évaluation de la vidéoprotection de voie publique ».[1] Il est en fait attendu la constitution d'un « socle méthodologique relatif à l'évaluation des impacts de toute nature » de la vidéosurveillance, ainsi que la présentation de « premiers éléments d'analyse ».[2]

En réalité, cet appel d'offres incarne de nouveau une volonté de trouver ou de construire, *in fine*, un guide d'évaluation de la vidéosurveillance. Dix années plus tard persiste le souhait que l'on identifiait déjà dans le travail qui avait été commandé en 2002 à l'équipe de Dominique PECAUD, à qui l'IHESI avait entre autres demandé de prospecter pour « reconstituer la nature des pratiques sociales d'évaluation existantes destinées à mesurer les effets de la vidéosurveillance ».[3] Cette recherche désespérée d'une méthode *clef en main*, unique et diffusable, vise à faciliter l'incitation des collectivités territoriales par l'Etat à la réalisation de démarches d'évaluation locales. Deux interprétations de cette initiative sont possibles. D'abord, ce pourrait être le moyen de multiplier la

[1] Art. premier du marché public n°2013 DSIE 09 28 intitulé « étude d'évaluation de la vidéo protection de voie publique » émis par l'Acsé
[2] Art. 5, *ibidem,* p.4
[3] D. PECAUD, *L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public, op. cit.*, p.7

conduite de microdémarches évaluatives locales, pouvant être par la suite compilées dans une *méta-analyse.* Ce procédé, estimable mais laborieux à concrétiser, permettrait de comparer une multitude de résultats afin de globaliser une vision de l'impact national du dispositif et surtout d'orienter la politique de promotion de cette technologie sur les mises en œuvre offrant les résultats les plus probants.

Mais il est aussi possible de mettre en doute la sincérité des intentions évaluatives qui animent l'Etat. Car cette recherche d'une méthode d'évaluation unique pourrait en réalité être le symbole d'une remise en question illusoire d'un dispositif qui fait en parallèle l'objet d'une campagne de promotion continue, outrepassant les clivages politiques, depuis des années. La constitution d'un guide d'évaluation peut ainsi plutôt être considérée comme un souhait de renforcer le *pack* de garanties qui vient assurer la promotion d'un dispositif sociotechnique nourrissant parfois encore quelques réticences. Les garanties qui le composent, parfois purement formelles ou symboliques, suggèrent un développement raisonné et un encadrement juridique de la vidéosurveillance. On citera principalement le mécanisme d'autorisations administratives d'installation de la LOPS de 1995 ou le « guide de bonnes pratiques » d'installation et d'exploitation,[1] directement établies par l'Etat, ou des projets annexes tels que la « Charte pour une utilisation démocratique de la vidéosurveillance »[2] élaborée par l'*European Forum for Urban Security* et soutenue par la Commission Européenne.

Le groupe de chercheurs de l'INHESJ avaient répondu aux deux premiers appels d'offres déclarés infructueux. Les propositions faites au ministère prévoyaient alors de conduire des réflexions associant des scientifiques français reconnus et ayant déjà fortement contribué à la connaissance de la vidéosurveillance.[3] Elle reformulait les termes du marché en souhaitant apporter des réponses théoriques à des questions en suspens quant à l'évaluation de la vidéosurveillance, avant de répondre concrètement aux attentes des praticiens également associés aux travaux. La proposition prévoyait donc de répondre de manière conjointe aux interrogations théoriques et pratiques soulevées par le ministère. Ecartée, cette proposition sous pilotage INHESJ ne verra donc pas le jour. N'ayant pas eu accès aux justifications ayant entrainé cet échec, tout comme, semble-t-il, les candidats eux-mêmes, nous ne pouvons que nous étendre en supputations pour le comprendre. On pourrait suggérer que le

[1] Disponible sur le site du ministère de l'Intérieur à http://www.interieur.gouv.fr/Videoprotection/Le-guide-methodologique
[2] Traduite de l'anglais par l'antenne française (Forum Français pour la Sécurité Urbaine, FFSU), « Charter for a Democratic Use of Video Surveillance », la charte est soutenue par la Commission Européenne dans le cadre du projet « Citoyen, ville et vidéosurveillance » de l'EFUS, et disponible sur le site internet de l'EFUS à http://efus.eu/en/topics/tools-and-methods/technologies/efus/1841/
[3] L'une des réponses formulées à la commande du Ministère par le groupe de recherche de l'INHESJ prévoyait notamment d'associer aux réflexions Éric CHAMES, Laurence DUMOULIN, Séverine GERMAIN, Tanguy LE GOFF, Éric HEILMANN, Éric MARTINAIS, Frédérique OCQUETEAU, etc. (réponse écartée par le ministère de l'Intérieur, document non public)

profil de certains des experts associés à ce projet ait joué en défaveur de la candidature, certains d'entre eux s'étant montrés critiques, voire parfois virulents, vis-à-vis de cette technologie et de son développement. On pourrait également imaginer que la réponse assez théorique que laissait imaginer le projet n'offrait pas les garanties d'applicabilité recherchées par le ministère, souhaitant obtenir un outil simple, concret et diffusable.

On peut cependant se trouver sceptique sur le fait que le groupe pluridisciplinaire, composé d'universitaires, n'ait pas remis en question les attentes formulées par le ministère. Car la constitution d'un *toolbox* d'évaluation, guide universel d'évaluation, prêt à diffuser aux maîtres d'œuvre de dispositifs de vidéosurveillance, est-elle en soi concevable ? A cette interrogation, dont il serait bien entendu maladroit de suggérer le décalage à l'occasion d'une réponse à appel d'offres, le présent travail universitaire peut, lui, s'intéresser.

B. Contrôle de gestion, étude d'impact, évaluation de programme : une confusion des outils responsable d'une réalisation toujours en suspend

L'intention de constituer une méthodologie unique et diffusable, permettant de mettre à l'épreuve la vidéosurveillance, est en soit vertueuse. Elle l'est d'autant plus lorsque, confrontées à « une culture administrative peu favorable à l'évaluation »,[1] les autorités recherchent désespérément l'identification d'un processus émancipé des complexités habituelles de la matière. Car une méthode aisément appropriable a l'intérêt de pouvoir être spontanément mise en œuvre par les responsables à la tête de dispositifs de vidéosurveillance. La qualification d'une méthode « boite à outils » traduit un caractère prêt à l'emploi, dont l'objectif suivi est celui de l'engagement d'un mouvement national d'évaluation. Toutefois, la démarche engagée constitue un risque pour l'évaluation en tant que telle, ainsi que pour la connaissance du dispositif en question. Engageant des réflexes qui l'égarent à identifier des outils inappropriés (1), la démarche tend à déboucher sur un processus d'évaluation qui peut être vu comme illusoire (2).

1) Réflexes évaluatifs et égarement vers des outils inappropriés

Lorsque l'on cherche à concrétiser une démarche d'évaluation, il est en France certains réflexes acquis. Certainement, le premier d'entre eux consiste à la détermination d'un ensemble

[1] B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.*, p.90

d'indicateurs. Ces outils semblent en effet durablement inscrit dans la culture évaluative française, car ils permettent, avec une objectivité toute mathématique, « la mesure de l'atteinte des objectifs correspond à l'idée la plus immédiate de l'évaluation » bien que « s'il est vrai que le degré d'atteinte des objectifs renseigne, en un certain sens, sur la réussite ou l'échec de la politique, on ne saurait considérer qu'il mesure son efficacité réelle ».[1] Le court guide méthodologique, présent depuis 2010 sur le site du ministère de l'Intérieur proposait déjà ce principe comme le moyen naturel et évident pour ce qui est de la mise à l'épreuve de la vidéosurveillance. Ceux-ci doivent permettre, selon le ministère, de rendre compte de l'activité générée par un dispositif d'une part, comptabilisant par exemple les heures travaillées ou le nombre et les motifs d'extractions judiciaires d'images, et d'autre part de mesurer « l'efficacité de la vidéoprotection ».[2] L'évaluation est alors envisagée sur la base d'une activité de mesure et selon une vision très quantitative. A ce titre, B. PERRET rappelle qu'« un indicateur est un chiffre qui renseigne sur l'ampleur d'un phénomène ou son évolution. Un bon indicateur doit être fiable, représentatif de la réalité décrite et doit en outre permettre des comparaisons dans le temps et dans l'espace ».[3]

Le ministère suggère ainsi d'abord la mise en place d'indicateurs d'activité, pour étudier l'utilisation de l'outil et identifier les failles dans son fonctionnement. Les indicateurs d'activité, ou de gestion, sont « généralement ceux que l'on construit les premiers et le plus aisément, les plus "intuitifs", ne serait-ce que parce qu'ils se déduisent assez aisément des données de gestion et des statistiques usuelles, et parce qu'ils sont d'excellents instruments d'un contrôle de gestion qui se concentre sur la question de la minimisation des coûts ».[4] Concernant ensuite l'évaluation de l'impact du dispositif sur l'insécurité, les quelques conseils dispensés par le ministère de l'Intérieur prévoient d'exploiter les bases de données existantes pour nourrir les indicateurs dont il envisage la mise en place. Cette utilisation de l'existant tend vraisemblablement à suggérer la constitution d'une démarche aisée à mettre en place et avec un faible impact sur les finances publiques. Le ministère indique notamment la nécessité de créer des « indicateurs de délinquance », basés sur les données statistiques préexistantes de la police et de la gendarmerie.[5]

[1] *Ibid.*, p.23
[2] « Evaluation de la vidéoprotection », site internet du ministère de l'Intérieur, consulté le 16/02/2016, *op. cit.*
[3] B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.*, p.24
[4] J. BONNET, H. DALLE, P. DUFFE [et al.], *Conclusions sur la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères*. Paris : Cour des comptes, décembre 2001. Conclusions faisant suite à l'examen par le Comité d'enquête du rapport adressé au Premier ministre, aux membres du Gouvernement et du Parlement., p.7
[5] La section du site internet du ministère, *op. cit.* explique ici que « Cette deuxième série d'indicateurs d'efficacité s'appuie essentiellement sur les chiffres officiels de la délinquance enrichis éventuellement des données fournies par les partenaires impliqués dans le dispositif (transporteurs, bailleurs, commerçants ...). Pour ce faire, les renseignements en possession des services de police et de gendarmerie seront mis à disposition de la collectivité territoriale. »

D'un premier abord, la démarche paraît adaptée et juste, mettant en avant objectivité et relative simplicité de mise en œuvre. Toutefois, la mise en avant des statistiques officielles de la délinquance pose question. Considérant leurs méthodes de production aujourd'hui en France,[1] les statistiques officielles relatives à la criminalité et à la délinquance en France laissent sceptique quant au phénomène dont elles sont sensées rendre compte. Produites par les gendarmerie et police nationales, « elles sont vues par certains comme reflétant plus l'activité de ces services que celle des malfaiteurs et les dommages subis par les victimes. Un accroissement des statistiques de délinquance est alors perçu comme reflétant une intensification de l'effort des services chargés de protéger les individus. On parle ainsi du "trou noir" de cette statistique, constitué par les crimes et délits non enregistrés ».[2] Les données officielles sont donc inappropriées pour traduire la réalité du phénomène d'insécurité, n'offrant aucune vision de ce « chiffre noir » de la délinquance, qui évolue de manière non proportionnée ni corrélée avec les statistiques officielles.[3] Il convient enfin de souligner que, bien que toujours d'actualité aujourd'hui, cette critique est datée. Elle avait déjà été formulée par exemple par P. ROBERT et C. FAUGERON dès 1980, qui écrivaient que « les statistiques criminelles ne constituent pas une mesure de la criminalité »[4] et appelaient alors à corriger les statistiques officielles en s'inspirant de modèles étrangers.[5] Ainsi, du fait de cette incomplétude, il est difficile de comprendre en quoi ces statistiques, seules, permettraient d'éprouver l'impact d'une politique publique de prévention de la délinquance.

Plus pernicieux encore, le fait que ministère suggère d'éprouver l'efficacité de la vidéosurveillance sur la base de ces données statistiques traduit une incohérence dans le discours des autorités nationales vis-à-vis de cette technologie. Ce dernier ne sous-tend aucune vision de l'utilité, connue ou attendue, du dispositif, et sans consolidation de protocole de mesure, cette proposition de méthode d'évaluation soulève un paradoxe. En effet, si l'on considère que la vidéosurveillance permet de dissuader des délinquants potentiels de passer à l'acte, objectif que l'on attend légitimement d'un

[1] Pour rappel : les données officielles de la délinquance, produites en France par les services de police et de gendarmerie nationales, recensent uniquement les faits pénalement condamnables (excluant ainsi tout les phénomènes d'incivilités notamment) et selon deux vecteurs limités : la détection de faits par les services de police ou de gendarmerie ou l'identification *a posteriori* de délits ou de crimes grâce aux dépôts de plainte. Cf. : V. L. GOAZIOU, L. MUCCHIELLI, *La violence des jeunes en questions*. Nîmes : Champ social, 2009 ; P. ROBERT, M. F. AEBI, *Mesurer la délinquance en Europe: comparer statistiques officielles et enquêtes*. Paris : Harmattan, 2009.

[2] A. DESROSIERES, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique ». *Genèses*. 1 février 2005, no 58, n° 1, p. 11.

[3] Pour une présentation de la constitution des données statistiques officielles et sur la manière de les consolider, voir not. : L. MUCCHIELLI, « Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance ». *Savoir/Agir*. 1 décembre 2010, n° 14, p. 93‑96.

[4] P. ROBERT, C. FAUGERON, *Les forces cachées de la justice*. Paris : Le Centurion, 1980, p. 47.

[5] Dans leur ouvrage, ROBERT et FAUGERON consacrent un chapitre à la mesure de la criminalité, dans lequel ils abordent les griefs du modèle en cours et développent les outils nécessaires pour le corriger, notamment en s'appuyant sur des exemples britanniques, nord-américains ou scandinaves. V. « Une Assimilation abusive : les statistiques comme mesure de la criminalité », *Ibid.*, p. 29 et s.

dispositif dit de « prévention situationnelle de la délinquance », son installation devrait entrainer une diminution des faits de délinquance recensés sur un territoire. En revanche, si l'on considère que la vidéosurveillance permet de détecter des faits de délinquance et de garantir aux forces de l'ordre des interpellations, ce qui traduit une vision plus *orwellienne* de surveillance, l'installation de caméras sur un territoire devrait entrainer une augmentation statistique des faits et de l'activité policière sur celui-ci. Et si, enfin, on considère que la vidéosurveillance poursuit concurremment ces deux objectifs, il paraît parfaitement impossible de déterminer dans quel sens elle affecterait les statistiques de la délinquance. Incidemment, se baser sur les statistiques officielles écarte donc de pouvoir traduire rigoureusement l'efficacité ou l'inefficacité d'un dispositif.

Ainsi, considérant l'inadéquation de la base statistique projetée pour fonder la mise à l'épreuve du dispositif, ou l'imprécision *a priori* de l'utilité de l'outil vidéosurveillance, cette mesure de l'efficacité par la construction d'indicateurs de résultats, telle que suggérée par le ministère de l'Intérieur, semble bien inadaptée.

Mais il faut s'interroger si les indicateurs constituent en soi des outils pertinents pour étudier les programmes de vidéosurveillance. Prenons alors, comme base comparative, l'exemple de l'évaluation de l'activité judiciaire par le biais d'indicateurs entreprise à la fin des années 1990. Notamment motivée par la recherche d'une équité de traitement budgétaire entre les tribunaux nationaux, la chancellerie avait cherché à initier l'institution judiciaire à la culture de l'évaluation, en décidant à partir de 1998 des besoins en nouveaux postes de magistrats sur la base du renseignement d'indicateurs divers. J.-P. JEAN décrit cette démarche comme une volonté *in fine* d'éprouver l'activité et l'efficacité de la justice, en mesurant la qualité et la performance du travail réalisé par les magistrats, dans l'intérêt d'une meilleure gestion de l'outil judiciaire, notamment d'un point de vue territorial.[1] L'initiative s'était concrétisée par l'élaboration d'indicateurs d'activité divers — *tels que le nombre de nouvelles affaires ou celui des affaires traitées par magistrats, etc.* — chacun mis en perspective de critères locaux — *caractéristiques démographiques ou sociales du ressort des tribunaux, etc.* En l'occurrence, c'est l'étude d'une structure nationale à l'organisation déconcentrée dont il est question. Ceci implique que, malgré certaines spécificités locales incontournables, l'ensemble étudié présentait le visage relativement uniforme d'une politique nationale déclinée au sein des territoires par un corps fongible de fonctionnaires et selon des processus d'organisation ou de fonctionnement communs. C'est là une première différence majeure avec la vidéosurveillance, qui, bien que représentée par un outil technique unique et spécifique, se concrétise par une variété de programmes locaux extrêmement disparates, comme nous le détaillerons *infra*. Ensuite, il apparaît que ces indicateurs,

[1] J.-P. JEAN, « Evaluation et qualité ». In : L. CADIET (publié sous la direction de). *Dictionnaire de la justice*. Paris : Presses universitaires de France, 2004., p.483 et s.

bien qu'ils soient, à des fins d'équité, systématiquement pondérés en fonction de réalités locales variées, constituent au fond un moyen de contrôle de gestion d'une structure, et non un process d'évaluation de programmes judiciaires. Une démarche d'étude de programme par indicateurs pourrait, par exemple, parfaitement s'appliquer à un programme spécifique tel que l'institution d'un Groupement Local de Traitement de la Délinquance axé sur la lutte contre les violences dans les transports publics d'une commune. Mais l'édiction d'une batterie d'indicateurs pérennes visant à mesurer dans le temps le fonctionnement de l'institution judiciaire dans son ensemble pour aider à la gestion de ses effectifs ne correspond pas à ce qui est attendu d'une démarche d'évaluation, tant sur la méthode que sur les résultats qui en sont attendus. Telle que le précise J-P. JEAN, ce dessein évaluatif de la justice vise la rationalisation de cette mission régalienne avec comme ligne de mire l'amélioration de la « qualité » et de l'« effectivité » de la justice, tant dans ses productions que dans son organisation, couplée à une utopique réduction du poids budgétaire de celle-ci. La démarche s'apparente alors à celle entreprise par d'autres secteurs publics, dans une recherche de réforme administrative où l'évaluation est considérée comme un outil « de transparence, d'efficacité et de responsabilité »,[1] considérant bien entendu que l'évaluation de la justice soit singulière par l'objet sensible qu'elle traite.[2] En outre, rappelons que l'évaluation d'une structure, organisation ou institution en tant que telle est, par principe, à écarter. Le champ d'application de cette pratique ne peut porter que des objets impersonnels, tels que les programmes ou politiques d'une structure. Ainsi, ce sont les actions qui sont évaluées, non leurs auteurs.

Cette initiative « d'évaluation de la justice » constitue une démarche bien différente que celle que l'on pourrait envisager pour la vidéosurveillance du fait des objectifs suivis. L'attente d'évaluation de la vidéosurveillance tend à éprouver un objet technique relativement nouveau et dont l'impact sur l'insécurité, qui est son objectif, est méconnu. Ainsi, contrairement à « l'évaluation de la justice », l'intérêt est donc moins pour ce qui concerne la vidéosurveillance d'en rationaliser l'utilisation ou le développement, mais plutôt de répondre à des interrogations, parfois pressantes, sur l'efficience et l'impact de l'outil et sur la pertinence des programmes qui le mettent en œuvre.

Pour quelques lignes, détournons le regard de l'évaluation dans une définition restreinte pour ouvrir notre perspective au contrôle de gestion, dans lequel la constitution d'indicateurs trouve pleinement son sens. Cette méthode en provenance des outils d'analyse des activités économiques de

[1] B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.*, p.80

[2] « Il est plus difficile d'évaluer l'activité judiciaire elle-même, sans risquer de toucher à l'indépendance du juge. », J.-P. JEAN, « Evaluation et qualité »*, op. cit.*, p.483-484

structures privées, s'est progressivement faite une place dans les administrations publiques tel un corollaire des principes de *Nouvelle Gestion Publique.* Elle s'appuie justement sur l'utilisation d'indicateurs chiffrés de toutes sortes pour mesurer et juger les activités sur lesquels elle porte. Assez évidente dans le contexte économique des entreprises libérales, cette démarche nécessite une profonde adaptation pour être transposées dans les administrations publiques. Car l'absence d'activité marchande dans celles-ci la prive de l'établissement de critères comptables évidents et objectifs, tels que les parts de marché, et constitue donc un obstacle. Analyser le travail d'administrations renvoie nécessairement à la notion de service public, qui ne trouve pas de sens, ni même d'équivalent, dans le monde libéral, et suppose de profondes réflexions *a priori* pour la définition de critères quantifiables et objectifs. « Des indicateurs quantifiés ont été recherchés pour jouer un rôle comparable aux comptabilités analytiques, aux comptes d'exploitation et aux bilans des entreprises marchandes. La comptabilité nationale ne jouait pas ce rôle, puisqu'elle se plaçait au niveau macroéconomique, dans une perspective de politique keynésienne ou de planification indicative, sans entrer dans le détail des actions publiques. Dans cette nouvelle perspective, les indicateurs ne peuvent pas être uniquement monétaires, puisque, le plus souvent, les effets de ces actions (pour l'école, la santé publique, la sécurité, la diplomatie, la défense) ne sont pas exprimables dans l'espace d'équivalence familier qu'offre la monnaie. »[1]

Appliquer le contrôle de gestion à des missions d'intérêt général implique donc de donner une interprétation qualitative aux données quantitatives récoltées. Or, cette interprétation vicie indubitablement le caractère objectif de la démarche. A. DESROSIERES rapporte par exemple le fait que, dans leur mission de lutte contre la conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique, la police et la gendarmerie ont toutes deux choisi comme indicateur de performance la proportion de mesures d'alcoolémie positives parmi les tests administrés lors de contrôles routiers. Toutefois, la police a considéré qu'une augmentation de cette proportion était positive, démontrant un travail de détection d'infractions plus important. Dans le même temps, la gendarmerie a préféré considérer que c'était la diminution de cette proportion dans le temps qui était positive, traduisant un effet préventif de son action en dissuadant la conduite de personne ayant consommé de l'alcool.[2] Cet exemple, dans un autre domaine d'activité des forces de l'ordre, n'est pas sans rappeler le paradoxe décrit précédemment concernant les objectifs concurrents de dissuasion et de détection d'infractions de la vidéosurveillance.

Pour écarter la partialité d'une telle interprétation qualitative, un contrôle de gestion appliqué aux programmes publics impliquant la vidéosurveillance pourrait se limiter à des mesures

[1] A. DESROSIERES, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*. Paris : La découverte, 2014., p.45
[2] *Ibid.*, p.47

quantitatives. Seraient par exemple établis des indicateurs permettant de rendre compte du développement de l'outil ou de son utilisation factuelle. Ainsi, la démarche pourrait témoigner du nombre de caméras installées sur une période de temps, du pourcentage de liaisons créées entre centre d'exploitation et centres de commandement de la police nationale, ou encore de la quantité de réquisitions judiciaires d'images.[1] Eventuellement intéressantes pour rendre compte des réalisations et de l'activité permises par l'utilisation des finances publiques, ces données renseignent cependant très peu de la pertinence du dispositif pour répondre aux problématiques de sécurité publique, ne donnant aucune image de son impact.

Pour mener un contrôle de gestion plus complet, et ainsi transposer plus fidèlement les démarches conduites dans le secteur privé, la démarche peut chercher à mesurer l'effet d'un programme dans son domaine d'action. Cela implique d'identifier sa mise en œuvre et son impact. La construction et le renseignement d'indicateurs permettant cette mesure impliquent alors nécessairement un ensemble de prérequis difficile à rassembler : la connaissance fine d'une politique publique, notamment une vision de ses résultats et impacts pour en juger la performance ; le préétablissement systématique d'objectifs, généraux et spécifiques, à ces programmes ; la production de données quantifiées et leur pondération, *etc*. L'activité de contrôle de gestion suggère ainsi une subtile connaissance et maturité, préalables à sa mise en œuvre, car la construction de l'ensemble d'indicateurs « implique d'avoir clarifié les objectifs qu'on leur assigne : acquisition de connaissances par les élèves pour un établissement d'éducation ; maintien de l'ordre et de la sécurité pour une unité de police ; délivrance d'une justice de qualité pour un tribunal ».[2] Comme dans l'exemple décrit succinctement par J-P. JEAN, cette démarche peut alors s'imaginer pour éprouver la justice, car elle porte sur une structure à l'organisation et aux fonctionnements identifiés et analysés de longue date, si tant est que des programmes soient ciblés et leurs objectifs préalablement établis. En revanche, comme nous l'avons abordé, cette condition de fine connaissance s'avère loin d'être acquise en ce qui concerne la vidéosurveillance. Car, il n'existe d'abord aucune doctrine majoritairement admise qui décrive quels sont les objectifs attribués à la vidéosurveillance. Au contraire, le développement de cet outil s'est trouvé qualifié en soi comme une finalité, plutôt que comme une ressource répondant à un ou des besoins particuliers, faute de perception de sa propension à incarner un outil de politique publique. Et ensuite, car, en plus de l'absence générale d'objectifs, la conception de cette technologie souffre de tant d'approximations et de paralogismes, qu'elle empêche la création des conditions

[1] Nous verrons que le service exploitant la vidéosurveillance à Montpellier procède lui-même à un tel pilotage de son travail, en rendant compte de son activité en renseignant ce type d'indicateurs.
[2] J. BONNET, H. DALLE, P. DUFFE [et al.], *Conclusions sur la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères, op. cit.*, p.21

suffisantes à déterminer au préalable une ligne directrice objectifs qualitatifs ou quantitatifs mesurables.

Notons que la volonté d'évaluation des politiques de sécurité par la construction d'indicateurs est bien antérieure à notre sujet d'étude. Déjà en 1989, la direction générale de la police nationale insistait sur la nécessité de mettre en place des « outils de gestion et d'indicateurs de performance »,[1] pour juger de l'activité de ses services. Cette vision de l'évaluation s'est ensuite légalement immiscée dans la culture administrative française en 2001 avec l'adoption de la LOLF, qui est « emblématique de l'incorporation de la qualité dans le pilotage de la performance » et constitue la consécration nationale d'une « nouvelle philosophie de gestion par les résultats » qui « repose sur la sélection d'indicateurs de performance théoriquement censés servir de support aux décisions d'allocation de ressources ».[2] Elle impose que chaque programme public soit accompagné d'un projet annuel de performance précisant les objectifs, résultats attendus et indicateurs de mesure retenus.[3] Appliquer cette recommandation à la vidéosurveillance entend la nécessité pour chaque autorité construisant un programme mettant en œuvre des caméras, de parallèlement questionner leur propre programme pour lui attribuer une démarche d'évaluation. Mais comme nous avons pu le voir précédemment, cette démarche étant rarement engagée. C'est ce que l'initiative de l'Etat, visant à constituer une boite à outil de l'évaluation, cherche à corriger, en provoquant, voire systématisant, ce réflexe.

2) Etablir une méthodologie évaluation universelle, une chimère ?

Nous l'avons précédemment développé, la détermination d'un protocole unique d'évaluation de la vidéosurveillance semble constituer un Graal pour les autorités nationales, qui reste à ce jour à découvrir. Cette préoccupation, bien qu'elle présente de nombreux avantages, doit néanmoins se confronter à d'infranchissables obstacles.

Pour l'Etat, partisan du développement de la vidéosurveillance, les bénéfices de la formulation d'une recette de l'évaluation universelle sont multiples. Le premier, et non des moindres, est que cette stratégie permet de déléguer la réalisation d'évaluation à l'échelon local, et ainsi de déresponsabiliser l'Etat central de cette tâche. En effet, après avoir provoqué la constitution d'une base méthodologique,

[1] V. GAUTRON, « L'évaluation de la politique criminelle »*, op. cit.*, pp.214-215
[2] K. GOUDARZI, M. GUENOUN, « Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (qsp) dans une collectivité territoriale ». *Politiques et management public*. 15 juin 2010, Vol 27/3, p. 3.
[3] La loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, version consolidée au 13 octobre 2013, mentionne ces obligations, notamment aux articles 48, 51 ou 54.

il pourrait se désinvestir de la concrétisation de cette initiative en passant le relais aux autorités locales qui mettent également en œuvre cette technologie. Les gains d'une telle manœuvre sont assez évidents, retirant le poids d'une charge complexe, couteuse et risquée.

La volonté d'élaboration d'une méthode d'évaluation de la vidéosurveillance présente aussi l'intérêt pour l'Etat de mettre en avant et de labelliser un processus de mesure de l'impact de cet outil. Car si une telle méthode unique et facile d'application voyait le jour, elle rendrait quasi impossible la conduite de démarches suivant une méthodologie indépendante et pouvant présenter des résultats éventuellement dissonants. On peut bien évidemment douter que le monde scientifique se plie volontiers à une telle uniformisation méthodologique, notamment pour les raisons que nous développerons plus loin, mais il s'avère que sa simple existence fermerait de nombreux terrains d'études aux démarches indépendantes. Ceci, car les autorités publiques et parapubliques préfèreraient faire usage du *toolbox*, nationalement reconnu, pour mettre leur dispositif à l'épreuve. Ainsi, la labélisation d'une méthode unique serait vouée à truster un monopole, qui présente l'avantage certain de contenir les remises en question de la vidéosurveillance. Car, comme nous l'avons décrit précédemment, la vidéosurveillance a été placée ces dernières années au centre des politiques nationales et locales de prévention de la délinquance. C'est pourquoi l'Etat a tout l'intérêt à ne pas le voir décrédibilisé, notamment en maitrisant ses critères et protocoles d'évaluation. De fait, par cette labélisation et l'orientation des résultats qu'elle sous-tend, l'Etat réussir à se positionner juge et partie, tout en n'ayant pas à supporter matériellement et budgétairement la charge des démarches d'évaluations, reléguées aux autorités locales.

Enfin, l'approche par laquelle l'Etat construit, labellise et diffuse une méthodologie uniforme d'évaluation de la vidéosurveillance correspond à une vision très « institutionnalisée » de la discipline. Cette formule, qui semble prévaloir en France selon F. VARONE et S. JACOB,[1] implique des « instances d'évaluation formelles et des sociétés nationales ou régionales qui mènent une réflexion sur la pratique et ses méthodes, destinées ensuite à essaimer au sein de l'appareil d'Etat ».[2] Les auteurs avancent que « l'institutionnalisation de l'évaluation tend donc à éviter que des évaluations ne soient conduites que sporadiquement, empêchant l'amorce de réels processus d'apprentissage ».[3]

[1] Frédéric VARONE et Steve JACOB rapportent une étude comparative de l'état de l'institutionnalisation dans 18 pays. Leur travail leur a permis de classer la France parmi les pays « pionniers » en la matière, du fait de la présence d'instances nationales (telle que la Société française de l'évaluation) dispensant une culture et une méthodologie spécifique de l'évaluation des politiques publiques, cf. F. VARONE, S. JACOB, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif ». *Revue internationale de politique comparée*. 1 mai 2004, Vol. 11, n° 2., p.280 et s.
[2] *Ibid.*, p.275
[3] *Ibid.*, p.276

Malgré les avantages du concept, aucune méthode de type *toolbox* n'a pour le moment vu le jour. L'initiative officielle qui paraît la plus aboutie réside dans quelques paragraphes diffusés par le site internet du ministère de l'Intérieur. Parmi un ensemble hétéroclite d'informations diverses, sous la section *Documentation* se trouve un chapitre *Evaluation*.[1] Celui-ci rassemble des conseils méthodologiques, figés depuis 2010, à destination des maîtres d'ouvrage de dispositifs de vidéosurveillance. Ces conseils visent à orienter ces derniers dans l'évaluation de leur dispositif. Ils précisent, à juste titre, que la démarche nécessite une délimitation stricte dans le temps et l'espace du dispositif dont on recherche l'impact. Ils soulignent également la nécessité de l'étude parallèle de zones équipées et non équipées en caméras sur des périodes de temps suffisamment longues, et ce autant avant qu'après l'installation en question. Pertinents, ces conseils ne font toutefois l'objet d'aucun développement et ne renvoient à aucune référence scientifique ni à des exemples de travaux déjà réalisés. Aucun protocole n'étant proposé, ce guide succinct apparaît finalement comme une initiative inachevée, sans possible appropriation en l'état par des initiatives locales. Ainsi, la recherche d'un guide clé abouti en main à diffuser reste d'actualité.

La position de faire prévaloir une méthode d'évaluation labellisée et diffusable auprès des autorités locales demeure toujours la solution retenue par l'Etat pour réagir à la demande d'évaluation croissante et notamment à la recommandation de 2011 de la Cour des comptes. Cela apparaît toutefois être une réponse *a minima*. Car l'Etat a écarté assez hâtivement et sans débat l'éventualité de s'impliquer très directement dans l'évaluation, en la pilotant au niveau central. L'occasion était pourtant idéale de se livrer à la conduite d'une politique publique basée sur les preuves des impacts et des intérêts des processus et outils qu'elle met en œuvre. Pour ce faire, il eut été incontournable de financer des démarches d'évaluation locales sérieuses à l'instar, par exemple, des Britanniques du Home Office, afin d'inaugurer la constitution d'un corpus de résultats comparables et compilables à l'échelle du pays. L'Etat français aurait alors pu se doter en quelques années d'une connaissance fine et objective de cette technologie, mobilisable pour accompagner son développement. Mais en réalité, les institutions nationales n'ont jamais démontré de volonté d'engagement dans cette voie.

Qu'elle soit entreprise au niveau central ou local, il apparaît cependant que le souhait d'institutionnaliser une méthode globale est voué à l'échec. Ce constat apparaît assez spontanément lorsque l'on détaille la pratique de l'évaluation. Ceci principalement, car cette intention

[1] « Evaluation de la vidéoprotection », site internet du ministère de l'Intérieur, consulté le 16/02/2016, à http://www.interieur.gouv.fr/Videoprotection/Documentation/L-evaluation/Evaluation-de-la-videoprotection

d'institutionnalisation suggère la définition de processus universels portant sur un objet polymorphe. La recette à mettre au point implique alors de trouver un délicat équilibre entre une méthode à la fois suffisamment générale — *pour être diffusée, accessible, et se voir appropriée du plus grand nombre de responsables locaux* — et dans le même temps suffisamment précise et pratique — *pour concrètement guider les initiatives locales, en circonscrire des adaptations tous azimuts et obtenir des résultats compilables*. Lorsque l'on écarte momentanément les questions de la maturité de l'évaluation des politiques publiques en France d'une part et la pertinence de l'évaluation par indicateurs envisagée d'autre part, la conclusion d'une impossible constitution d'un modèle universel d'évaluation de la vidéosurveillance résulte principalement du fait qu'il n'existe pas une vidéosurveillance uniforme. En effet, le régime juridique élaboré pour encadrer l'évolution de la vidéosurveillance demeure particulièrement souple, car il offre une vaste liberté d'interprétation et d'adaptation de ses concrétisations locales contre trop peu de contraintes vers l'émergence d'un modèle homogène. Jean-Charles FROMENT résumait ainsi en 2006 cette situation juridique qui n'a que peu évolué : « Le développement de la vidéosurveillance confronte donc aujourd'hui les collectivités publiques qui décident de s'en équiper à de nouvelles interrogations et de nouveaux choix que le droit positif ne permet pas aujourd'hui de résoudre et/ou de préciser du fait d'une lecture trop restrictive de l'identité des usages de la vidéosurveillance. ».[1]

Le choix de l'Etat de s'appuyer de manière croissante sur les collectivités publiques a provoqué une évolution divergente des dispositifs locaux de vidéosurveillance. Il en résulte un paysage tout à fait hétérogène de dispositifs de caméras de voie publique qui incarnent systématiquement les volontés politiques variées des autorités locales qui les ont institués. Ces dispositifs locaux sont également marqués de l'histoire de leur croissance locale, développés et entretenus au cours des années par des successions d'équipes politiques et administratives. Ainsi, les ensembles humains et techniques qui constituent les dispositifs locaux de vidéosurveillance procèdent d'une variété de rationalités et de facteurs locaux, qui croisent conceptions politiques et idéologiques, stratégies électorales, contextes sociaux et économiques, influences d'acteurs publics et privés, situations et sentiment d'insécurité, etc. Aussi, l'ensemble hétérogène de communes vidéosurveillées comprend des villes densément ou partiellement couvertes de caméras, des exploitations intenses menées par des opérateurs spécialisés ou des utilisations accessoires par des personnels exerçant de multiples tâches, voire de simples enregistrements passifs non exploités, *etc*.

[1] J.-C. FROMENT, « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine: un droit en trompe l'œil », *op. cit.*, §19.

A titre d'exemple, comparons deux communes visitées à l'occasion du travail de recherche de la présente thèse : Nîmes (30) et de Grenoble (38).[1] Chacune de ces communes s'est dotée depuis plusieurs années d'un dispositif de vidéosurveillance. La première[2] a priorisé le développement de cette technologie dans ses politiques municipales de prévention de la délinquance. Nîmes disposait ainsi en 2014 de près de 250 caméras de voie publique, exploitées par un centre de deux à trois opérateurs à temps constant et fonctionnant 24 h/24. Ce centre exploitait également 50 caméras réparties sur six communes voisines faisant partie de la communauté d'agglomération, situées en zone de compétences de la Gendarmerie Nationale contrairement aux 250 caméras nîmoises. Le centre met aussi en place en journée un poste de relecture, occupé par un agent de la collectivité, spécifiquement dédié à la recherche d'images pouvant servir de preuves judiciaires en lien avec les plaintes déposées à l'Hôtel de police.[3] De l'autre côté, la Ville de Grenoble[4] était à la même période à la tête d'un parc d'environ 50 caméras,[5] dont seulement 1/3 placées sur l'espace public pour répondre à des objectifs de prévention de la délinquance. Ces caméras sont exploitées par des policiers municipaux, seulement pendant leurs heures de services et en parallèle de leurs activités de gestion du centre de commandement (gestion des appels téléphoniques, des équipages sur le terrain, de la saisine des rapports d'activité du service, *etc*.). Ces quelques éléments descriptifs relatifs aux installations de deux grandes communes françaises illustrent bien à eux seuls comment les concrétisations d'un même outil technique peuvent suivre des orientations divergentes.

Ainsi, peu importe qu'ils adoptent un dispositif désigné par un nom générique, celui de vidéosurveillance – *ou légalement depuis 2011 de « vidéoprotection »* – les différents programmes qui pourraient être soumis à évaluation ne constituent donc en réalité pas un ensemble harmonieux d'actions publiques. De plus, leurs différences sont tellement nombreuses et de nature variée qu'il semble même parfaitement hasardeux de tenter de les catégoriser objectivement par classes ou types. Cette solution aurait pourtant été une méthode de contournement favorable à l'établissement d'un modèle évaluatif. C'est donc cette profonde hétérogénéité des dispositifs locaux qui écarte

[1] Les deux communes possèdent certaines caractéristiques qui les rapprochent et peuvent justifier une comparaison. Les deux communes sont les chefs-lieux de leur département respectif, situées en zone police, dotées d'une police municipale ainsi que de caméras de vidéosurveillance, et sont également comparables sur le plan démographique (en 2012, l'INSEE dénombrait 146 709 habitants pour Nîmes et 158 346 habitants pour Grenoble).

[2] Concernant le CSU nîmois, l'ensemble des données présentées ici ont été récoltées à l'occasion d'une visite du CSU de la communauté de communes de Nîmes Métropole, le 5 mars 2014.

[3] Les faits d'atteintes aux personnes et aux biens sur l'espace public faisant l'objet d'un dépôt de plainte à l'Hôtel de police de Nîmes (DDSP30) font l'objet d'une information par mail au centre d'exploitation de la vidéosurveillance, qui procède à des recherches d'éléments sur les enregistrements des caméras.

[4] Concernant la Ville de Grenoble, les données présentées ici ont été récoltées à l'occasion de visites mensuelles d'observation réparties entre Janvier 2012 et Avril 2013, réalisées dans le cadre d'une participation à la démarche d'évaluation de la vidéosurveillance de la commune, réalisée à titre principal par le cabinet de consultants Planète Publique

[5] S. BLANC, « [Infographie] Vidéosurveillance : le palmarès des 60 plus grandes villes », *La Gazette des communes*, Publié le 06/11/2013 (mis à jour le 15/04/2014),

définitivement l'élaboration de protocoles universels, qui reviendrait immanquablement à déconnecter la méthode d'évaluation de l'objet sur lequel elle s'applique.

Sans aborder précisément, à ce stade, les moyens techniques pouvant servir à concrétiser une démarche évaluative, interrogeons-nous ici cependant sur cette discipline. Chercher à conduire une telle démarche, portant sur un programme de politique publique, revient selon une doctrine communément admise à soumettre celui-ci à « cinq types d'étude », que sont : l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et l'étude d'impact.[1] Ces postes d'études tendent à examiner les relations entre les maillons de la chaine des politiques publiques, tel que peut le résumer le schéma *infra (cf. fig. 8)*. Ainsi, l'étude de l'efficacité d'un programme examine les résultats en fonctions des objectifs fixés, l'étude d'efficience examine ces mêmes résultats, mais en fonction des ressources engagées, l'étude de la pertinence du programme s'intéresse aux objectifs fixés en réponse aux besoins d'une situation initiale, *etc.* Elaborer une démarche d'évaluation consiste en définitive à la mettre en place et à appliquer des outils de mesure permettant de juger de ces relations. L'objectif étant d'en restituer une image générale à son maître d'œuvre. Utilement, cette démarche tend à la fois à rendre compte de la conduite et de l'impact du programme voire à orienter les pouvoirs publics dans leurs interventions postérieures.

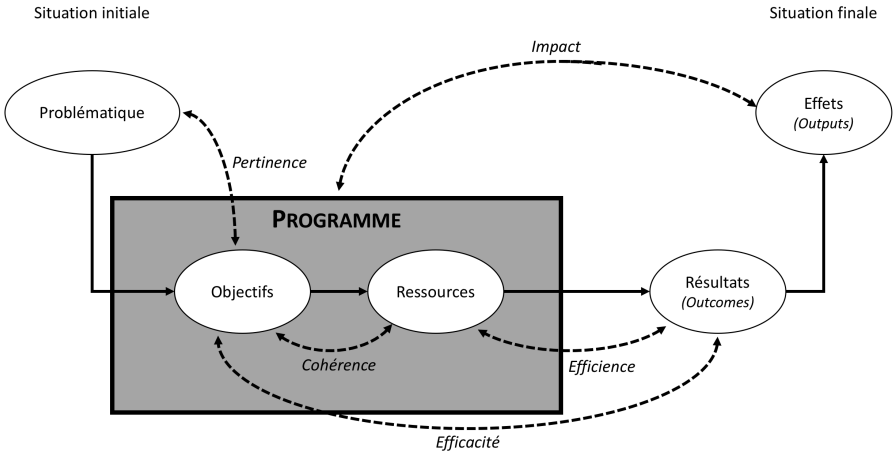


Figure 8 — Schéma de l'évaluation des politiques publiques

[1] cf. J. PLANTE, « Principes d'une évaluation socialement utile. Leçons de l'expérience Québécoise ». In : B. PERRET. *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques. Actes du séminaire Plan-ENA, avril-juillet 1990*. Paris : La documentation française, avril 1991, p. 40 et s.

Cette description est celle que nous considèrerons comme classique. Elle est celle majoritairement diffusée, bien qu'elle trouve des déclinaisons nombreuses et variées et connaisse également la concurrence d'autres visions qui la complètent ou la critiquent. Par exemple, la démarche dite d'*évaluation réaliste*, qui a inspiré le travail empirique de l'étude montpelliéraine et que nous développerons, compte parmi ces visions dissidentes. Toutefois, la représentation classique pose certains principes fondamentaux de l'évaluation, qu'aucune méthodologie sérieuse ne semble vouloir remettre en question. Le fait qu'une démarche d'évaluation demeure inextricablement liée à l'objet qu'elle traite est l'un de ces principes. Tel que le souligne justement J. PLANTE, il est assez improbable d'imaginer découvrir des instruments suffisamment standards pour s'appliquer à un ensemble disparate de programmes : « Nos efforts de recherche ne portent pas principalement sur la conception et l'élaboration d'instruments de mesure standards. Nous croyons qu'il est relativement rare qu'un même outil conçu pour un programme spécifique puisse être utilisable, sans modification, dans un autre programme ».[1] L'auteur exprime bien sûr dans son propos en visant les politiques publiques dans leur ensemble, suggérant la mise en parallèle de programmes parfaitement incomparables. La question d'une méthode standard pour évaluer spécifiquement la vidéosurveillance reste-t-elle alors ouverte ? Décrivant l'expérience québécoise, J. PLANTE souligne que ce sont les différences de paramètres entre programmes qui conduisent la démarche évaluative à une adaptation de ses outils d'étude.

Dans la chaine logique des politiques publiques, schématiquement, une ressource répond donc à un objectif et entraine des résultats. Objectifs et ressources représentent, selon cette vision, les deux paramètres fondamentaux d'un programme. Nous avons perçu précédemment, par une description superficielle des dispositifs de deux communes françaises, que les programmes de vidéosurveillance pouvaient offrir de multiples réalités. Ces disparités qui s'observent aisément dans la concrétisation de la ressource résident initialement dans la détermination des objectifs du programme qui l'a initié. Mais ces objectifs qui constituent la raison initiale de la vidéosurveillance sont souvent flous, très généraux, ainsi qu'exceptionnellement formalisés. Ils demeurent la variable la plus instable entre différents territoires et maîtres d'ouvrages. Avec ces différences, selon la méthode classique de l'évaluation, il paraît bien improbable d'envisager des outils de mesures communs permettant de juger de l'efficience (rapport entre la ressource et le résultat d'un programme), de l'efficacité (rapport entre l'objectif et le résultat d'un programme), ou de la cohérence (rapport entre l'objectif défini d'un programme et la ressource engagée) de politiques publiques.

[1] *Ibid.*, p. 42.

Ensuite, lorsque l'on considère ces programmes dans leur contexte, s'ajoutent encore d'autres variations importantes. Toujours dans l'étude de la chaine des politiques publiques, des programmes peuvent répondre à des problématiques initiales variées. D'abord, car chaque micro territoire peut connaître des problématiques de délinquance ou de criminalité de voie publique disparates, variant selon leur origine, le contexte social ou urbain où elles sont rencontrées, ou la nature et l'intensité des infractions en cause par exemple. Mais aussi, car ces situations objectives peuvent être perçues avec plus ou moins de sensibilité selon les territoires et par les acteurs locaux, et ainsi qualifiées comme problématiques de manière subjective par les responsables des politiques publiques.

On identifie également que les dispositifs de vidéosurveillance viennent répondre à des situations très diverses, parfois éloignées des logiques d'utilités imaginées à l'époque de la légalisation de cette technologie.[1] Classiquement les autorités locales et partisans visent en effet plutôt la lutte préventive « contre les violences aux personnes, homicides ou agressions, les cambriolages et les vols, les destructions ou dégradations »,[2] mais aussi la réaction aux actes de délinquances que l'outil peut « aider à interrompre ou à élucider ».[3] Mais au-delà des « vertus dissuasives de la vidéosurveillance »[4] et de ses propensions à « l'identification d'auteurs de crimes et délits »[5], les caméras nourrissent des ambitions considérablement éloignées des thématiques d'insécurité, lorsqu'elles sont installées depuis des années pour répondre à des problématiques de gestion urbaine de proximité : « voirie, entretien, déneigement, contrôle des accès et des sorties des foires et marchés, intervention des services de secours pour les SDF ».[6] Une telle asymétrie des problématiques et objectifs des programmes qui mettent en scène l'outil qu'est la vidéosurveillance entraine à la fois une évaluation nécessairement construite au cas par cas, ainsi que, *in fine*, une illusoire comparabilité des évaluations de programmes entre-elles.

Enfin, et pour conclure sur cette impossible élaboration d'une « boite à outils » d'évaluation de la vidéosurveillance, il semble que l'ultime difficulté réside dans l'incapacité à identifier l'impact de la vidéosurveillance, mais aussi peut-être à une absence de volonté clairement énoncée de le mesurer.

---

[1] Nous prendrons le temps, à la fin de la seconde partie du présent travail, d'interroger les diverses utilisations de la vidéosurveillance vis-à-vis du cadre légal et déontologique notamment, qu'elles découlent d'un usage poursuivant un intérêt de sécurité publique ou des fonctions urbaines autres, parfois qualifiées de « nouveaux usages ». Nous prendrons notamment en considération les diversifications d'usages, envisagées par les maîtres d'ouvrages d'un dispositif, ainsi que les usages non anticipés, issus de la pratique et observés à l'occasion du travail de recherche (cf. not. développement sous I du titre 1, chapitre 3 de la troisième partie)

[2] E. HEILMANN, P. MELCHIOR, A.-C. DOUILLET[et al.], *Vidéo-surveillance ou vidéo-protection*. Le Muscadier. Paris, 2012, p. 71.

[3] *Ibid.*

[4] A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN, « Un dispositif sociotechnique à la loupe »*, op. cit.*, p. 112.

[5] *Ibid.*

[6] J.-C. FROMENT, « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine: un droit en trompe l'œil »*, op. cit.*, §14.

Pourtant, l'étude de ce paramètre se révèle indispensable, du fait que « la connaissance de l'impact d'un programme peut en effet influencer grandement le comportement des preneurs de décisions » en apportant une prise en « compte de l'environnement dans lequel le programme s'insère. » [1] Nous allons le voir, l'identification des résultats et de l'impact d'un programme de politiques publiques pourrait à la fois constituer la question la plus cruciale et la moins exploitée à propos de la vidéosurveillance. Comme nous l'avons vu, les approches de la question de l'évaluation de cette technologie regroupent concrètement des démarches de toutes natures, de l'audit au contrôle de gestion. On ne trouve toutefois jamais parmi ces initiatives, de véritable recherche d'impact. Il semble que ce manquement touche la discipline au-delà de la question de cette technologie spécifique et de notre cadre français :

> « si l'on s'en tient à nos études de cas, les études menées dans les trois pays de notre programme montrent que les formes d'évaluation qui sont prévues concernent toujours les moyens mis en œuvre (budgets, nombre d'exploitations agricoles concernées, etc.), mais jamais l'impact effectif sur les objectifs de départ (conservation de la biodiversité effectivement mesurée, articulation d'objectifs sociaux et environnementaux, etc.). Ces résultats corroborent des constats récents qui ont montré l'incapacité de fournir des preuves de l'efficacité des politiques agroenvironnementales européennes en dépit de l'ampleur des budgets concernés.[2] En fait, tout fonctionne comme si le fait d'avoir conçu des mesures d'intervention à partir de relations théoriques de causalité était considéré comme suffisant pour garantir l'effet de ces mesures. Ces constats et les débats qui les accompagnent invitent au renouvellement des approches de l'évaluation pour mesurer l'impact effectif de l'intervention publique indépendamment des schémas de causalité qui la sous-tendent. »[3]

II. La concrétisation montpelliéraine d'évaluation de la vidéosurveillance : construction d'une démarche novatrice ?

Nous avons démontré que les recherches d'une méthodologie *boite à outils* permettant l'évaluation de la vidéosurveillance s'étaient trouvées à l'heure actuelle vaines, et étaient, selon nous,

[1] J. PLANTE, « Principes d'une évaluation socialement utile. Leçons de l'expérience Québécoise », *op. cit.*, p. 42.
[2] D. KLEINJ & W. SUTHERLAND, 2003, « How effective are European Agri-environment Schemes in conserving and promoting Biodiversity?, Journal of Applied Ecology n° 40, pp. 947-969
[3] C. LAURENT, J. BAUDRY, M. BERRIET-SOLLIEC [et al.], « Pourquoi s'intéresser à la notion d' « evidence-based policy » ? » *Revue Tiers Monde*. 1 décembre 2009, n° 200, p. 866‑867.

vouées à rester fertiles. Cette affirmation n'écarte bien entendu pas la possibilité de conduire des démarches d'évaluation, mais les limite à des réalisations sur mesure. Un tel projet nécessite cependant des précisions préalables indispensables, car l'initiative d'évaluation doit se construire nécessairement sur des réflexions sur « quoi évaluer », « pourquoi évaluer » et encore « pour qui » ou « comment ». Ainsi, après avoir examiné l'idée d'évaluation de la vidéosurveillance (A), la proposition d'un projet concret à une collectivité locale se voit l'objet de négociations et d'harmonisation entre les parties qui y prennent part (B).

A. Interroger la commande d'évaluation de la vidéosurveillance avant de l'imaginer

Comme les développements qui précèdent ont tenté de le dessiner, la question de l'évaluation de la vidéosurveillance est d'une trivialité telle qu'elle n'appelle que rarement de développements ou de précisions. Dans la littérature, qu'elle soit scientifique ou non, ou les déclarations institutionnelles, on ne trouve en effet que très difficilement des réflexions conduites sur ce qu'implique cette impérieuse nécessité. Pourtant, ce déficit de définition soutient un contexte de confusion générale et de méconnaissance, à la fois autour des démarches d'évaluation de politique publique [1] que concernant le dispositif sociotechnique de vidéosurveillance. Et puis, l'intérêt de l'évaluation de cette technologie, à la fois relativement récente mais aussi visiblement profondément inscrite dans les esprits, est-elle véritablement triviale ? Le juriste ou l'économiste rompu aux démarches d'évaluation et ayant une vision très méthodique et détachée de la discipline et de l'objet que nous traitons, ne verrait ici *a priori* que des difficultés de mise en pratique d'une telle initiative. Il se trouverait cependant rapidement esseulé pour se confronter aux imprécisions de commandes nationales ou locales approximatives.

C'est dans la recommandation, déjà citée, du rapport de la Cour des comptes de 2011 que l'on identifie la commande officielle formalisée la mieux aboutie. Rappelons que les sages de la *rue Cambon* souhaitaient alors voir « 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 ».[2] Adressée à l'Etat, celle-ci n'a été depuis que maladroitement traduite par d'infructueuses recherches d'une méthode *boite à outil*s, précédemment traitées. Et pourtant, les termes de cette prescription se veulent limpides. On y retrouve la nécessité de s'interroger sur l'*efficacité* de l'outil en particulier sur deux objectifs que sont

[1] Cf. notamment P. CORCUFF, « Un OVNI dans le paysage français ? Eléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France ». *Politix*. 1993, vol. 6, n° 24. dont la description de l'évaluation comme un objet « à la fois étrange et familier » (p.191), formulé dans les années 1990, semble à ce jour encore d'actualité, notamment lorsqu'il souligne qu' « au-delà de l'apparente évidence du label, on a affaire à une notion passablement floue et polysémique, aux usages sociaux et politiques assez diversifiés » (p.191)

[2] Recommandation n°6.2 du Rapport : *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique, op. cit.*, p. 157.

la *prévention* et l'*élucidation*. Sans trop extrapoler cependant, un exercice d'interprétation reste toutefois nécessaire pour comprendre la volonté portée par les magistrats de la Cour. Car si l'on cherche à déterminer avec précision la commande qui est faite, il semble que c'est une démarche de *recherche d'impacts* qui est attendue ici. Cette interprétation se confirme lorsqu'on l'étaye de la dénonciation, contenue dans le même rapport, qu'« aucune étude d'impact, réalisée selon une méthode scientifiquement reconnue, n'a encore été publiée ».[1]

Cette attente finalement très spécifique tend à nourrir un besoin de connaissances vis-à-vis de l'outil et à rejoindre les interrogations qui émanent de longue date de la littérature scientifique française. Car l'interrogation que résume encore parfaitement L. MUCCHIELLI en 2016, qui titre : « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? »[2] apparait relativement tôt dans les écrits scientifiques français. Comme nous l'avons par exemple vu, dès 2002 D. PECAUD avait « cherché à comprendre la question de l'impact des dispositifs de vidéosurveillance sur la sécurité des biens et surtout des personnes ».[3] Celle-ci semble étrangement intemporelle et prégnante. Questionner l'impact de cette technologie particulière découle assez naturellement de sa jeunesse, dont l'introduction dans les outils de lutte contre la délinquance sur les espaces publics reste relativement récente. N'ayant pas fait l'objet de réelle expérimentation avant sa mise en œuvre, sa légalisation puis la multiplication des installations, c'est naturellement *a posteriori* que s'impose cette problématique.

En réalité, la question particulière de l'impact de la vidéosurveillance s'inscrit aussi dans un courant plus global de promotion des études d'impact dans la conduite des politiques publiques. « L'efficacité des politiques publiques et des pratiques doit d'être fondée sur des preuves scientifiques. Cette approche fortement plébiscitée dans le domaine médical et dans diverses autres disciplines est dédiée à l'amélioration de la société ».[4] Malgré une apparente évidence, cette affirmation ne semble pourtant pas trouver écho dans les pratiques des autorités publiques, que ce soit dans le monde anglo-saxon comme en France. A ce propos, S. ROCHE interrogeait en 2012 si « les responsables politiques ne devraient-ils pas ardemment rechercher l'efficacité de leurs politiques et donc se doter des outils pour la connaître ? », ce à quoi il répondait immédiatement que « la réalité en France est tout autre et elle est inquiétante ».[5] Cette dynamique qui plébiscite la recherche des résultats de programmes pour

[1] *Ibid.*, p. 145.
[2] L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' »*, op. cit.*
[3] D. PECAUD, *L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public, op. cit.*, p. 75.
[4] L. W. SHERMAN, D. P. FARRINGTON, B. C. WELSH[et al.], *Evidence-Based Crime Prevention*. Londres, RU : Routledge, 2003, p. 1.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Effective public policy and practice needs to be based on scientific evidence. This approach that has garnered much support in medicine (C.A. VISHER & D.L. WEISBURD, 1998, *Identify what works: Recent trends in crime prevention strategies*, Crime, Law and Social Change, 28, pp.223-242) and other fields dedicated to the betterment of society. »
[5] S. ROCHE, « Evaluer l'impact des actions de prévention, détection et répressions des délinquances »*, op. cit.*, p. 23.

en accompagner la construction s'inspire de l'approche des *Evidence-Based Policies* (EBP). Tiré d'une approche apparue dans le monde médical *(Evidence-Based Medicine[1])*, ce mouvement tend depuis les années 1990 à placer la connaissance scientifique au cœur du processus de prise de décision, afin qu'elle devienne « une des dimensions fondamentales de l'élaboration des politiques ».[2]

Mais donc, si le monde scientifique plaide pour la mise à l'étude de l'impact de la vidéosurveillance et que la Cour des comptes s'aligne sur cette conception dans ses préconisations, la commande peut alors sembler limpide. Par extrapolation, on ne peut également se réjouir du fait que l'initiative pousse à construire les programmes de vidéosurveillance selon les percepts de l'*EBP*. Toutefois, malgré ce consensus manifeste, la concrétisation de la démarche s'avère toujours confrontée à d'obscurs blocages. Paradoxalement, à côté d'un souhait clair et partagé d'engagement d'études d'impact, nous avons déjà découvert que la question levait le voile sur un ensemble méthodologique flou. Et à cette difficulté, l'approche *EBP* qui trouve écho théorique en France aujourd'hui mais n'apporte aucune solution concrète, car sans méthode de production de preuves il n'existe pas la matière première pour accompagner les politiques publiques. Parallèlement, un autre blocage doit être envisagé. Dans le prolongement de la question *que vise l'évaluation de la vidéosurveillance*, ou de son *efficacité*, la formulation qui devrait s'imposer devrait être : *que signifie l'évaluation de la vidéosurveillance pour qui ?* Car l'angle que l'on adopte pour appréhender la problématique modifie considérablement la réalité que l'on est amené à observer. Celui que nous avons emprunté dans les lignes précédentes offrait à voir un cadre très général, voire abstrait, de la question. La motivation de cette formulation, du fait des protagonistes qui la posaient, était principalement orientée vers une finalité que l'on qualifie d'informative. C'est-à-dire qu'elle est partielle et essentiellement axée sur la compensation d'une insuffisante connaissance sur un dispositif du panel des politiques publiques en général. Or, malgré tout l'intérêt qu'elle présente, cette formulation ne raisonne pas à l'échelon local. Car nous avons vu que la vidéosurveillance correspond à deux réalités concomitantes. Bien que sa promotion soit nationale, elle trouve sa concrétisation localement en mettant inévitablement à contribution des autorités locales. Il faut alors envisager la question depuis l'angle de vue de ces collectivités territoriales, principaux maîtres d'ouvrages sur le territoire national. Et c'est ici que se situe un des freins au développement des études d'impact de la vidéosurveillance. Les autorités qui mettent en œuvre la technologie ne semblent pas partager la simple préoccupation d'abreuver la connaissance générale autour de cette technologie, et préfèrent qu'une démarche d'évaluation endosse, tout du moins en partie, une vocation d'évaluation

[1] Cf. notamment les travaux de David L. SACKETT dans les années 1990

[2] C. LAURENT, J. BAUDRY, M. BERRIET-SOLLIEC [et al.], « Pourquoi s'intéresser à la notion d' « evidence-based policy » ? », *op. cit.*, p. 854.

managériale, mêlant des finalités déontologiques, gestionnaires et décisionnelles.[1] Car, maîtres d'ouvrage enthousiastes ou plus contraints, les collectivités locales attendent nécessairement l'étude de leur dispositif spécifique, permettant notamment aux services administratifs de rentabiliser localement et à court terme les résultats d'une éventuelle démarche. Comme nous allons le voir, c'est exactement l'attente qui a été formulée à Montpellier, la Ville refusant de se voir examinée comme un simple objet d'étude, mais comme un commanditaire et récipiendaire attentif d'une évaluation locale spécifique.

Concrètement, deux solutions se présentent donc pour mettre en œuvre l'*évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance*. On peut d'abord envisager une démarche globale, descendante, commandée par un acteur national. Celle-ci pourrait se limiter à rechercher l'impact de la vidéosurveillance en multipliant les terrains d'étude, sans nécessiter un degré élevé de collaboration des maîtres d'ouvrage des dispositifs mis à contribution. Pour produire des résultats fiables, une telle démarche devrait respecter un ensemble de critères de rigueur. Il serait notamment fondamental que chacune des démarches locales puisse avantageusement se positionner sur l'*échelle de la méthodologie scientifique du Maryland* (« *Maryland Scale of Scientific Method* »[2]). Ce procédé classe les démarches de recherche d'impact des politiques publiques, notamment de prévention de la délinquance, en fonction de leur qualité. L'objectif est de permettre de compiler des résultats afin d'identifier et de communiquer sur : ce qui fonctionne (*what works*), ce qui ne fonctionne pas (*what doesn't work*) et ce qui est prometteur (*what's promising*).[3] Cette échelle adapte les conditions de rigueur notamment en vigueur dans la recherche médicale et s'inspire des prescriptions méthodologiques de l'ouvrage de référence de T. COOK et D. CAMPBELL : « Quasi-experimentation : Design and analysis for field settings ».[4] Nous reviendrons plus en détail sur les critères de cette méthode de classement lorsque nous y positionnerons la démarche conduite à Montpellier, mais

[1] Nous entendons ici l'évaluation managériale comme ayant pour objectif le perfectionnement ou la rentabilisation des politiques publiques par exemple, en opposition à l'évaluation démocratique qui tend à répondre à l'obligation de transparence, au sens du Conseil Scientifique d'Evaluation (CSE).
Toujours au sens du CSE, on peut distinguer les initiatives d'évaluation en fonction de leurs finalités. Celles ci peuvent être cumulativement : déontologique *(rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur ses résultats)*, gestionnaire *(aider à une répartition plus rationnellement des ressources humaines et financières),* décisionnaire *(préparer la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique publique)* ou d'apprentissage *(contribuer à la connaissance des processus d'une politique publique et à la formation des agents y contribuant)*.

[2] Cf. D. P. FARRINGTON, D. C. GOTTFREDSON, L. W. SHERMAN [et al.], « The Maryland Scientific Methods Scale ». In : L. W. SHERMAN. , D. P. FARRINGTON. , B. C. WELSH. [et al.]. *Evidence-Based Crime Prevention*. Londres, RU : Routledge, 2 septembre 2003.

[3] *Ibid.*, p. 18.

[4] T. D. COOK, D. T. CAMPBELL, D. ARLES, *Quasi-experimentation: Design and analysis for field settings*. vol. 351. Boston, Etats-Unis : Houghton Mifflin, 1979.

notons ici que la *Campbell Collaboration*[1] a convenu que la constitution d'une méta-analyse ne devait retenir uniquement les résultats des études d'impact classées niveau 3 ou supérieur sur les cinq niveaux définis.[2] Ce niveau de rigueur implique donc une certaine délicatesse de mise en œuvre. Ainsi, la réalisation d'une pareille démarche globale peut sembler être une éventualité hautement improbable tant elle suggère de complexité de réalisation, et implique alors des coûts humains, matériels et financiers démesurés. On peut également douter de la bonne volonté de L'Etat à engager une telle démarche risquant de discréditer un outil péniblement défendu et promu. Il serait pourtant le seul, et plus légitime, à pouvoir l'initier. Inédite par l'ampleur qu'elle pourrait prendre, cette initiative ne pourrait cependant que naître d'un débat national, tel qu'il a pu l'être par le passé dans d'autres domaines. Citons par exemple la conduite par un groupe de scientifiques, à la demande de la commission THELOT sur l'avenir de l'école,[3] d'une étude d'impact des mesures du ministère de l'Education nationale et des rectorats pour lutter contre la violence et la délinquance en milieu scolaire.[4]

La seconde solution envisageable serait la conduite de démarches locales, harmonisées mais parallèles et indépendantes. La majeure différence ici réside dans le commanditaire de telles démarches, qui se doivent alors être entrainées par es collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage du dispositif de vidéosurveillance objet de l'évaluation. Cela implique que chacune des démarches qui pourraient être engagées s'inscrive strictement dans le cadre d'une évaluation de politique publique, dépassant le cadre d'une étude d'impact. C'est ici une solution plus exhaustive qui se dessine. Tout comme la première, une telle évaluation impliquerait nécessairement de procéder à une recherche de l'impact de la vidéosurveillance sur un territoire. Mais elle entrainerait aussi une étude fine et spécifique du programme qui a érigé cette technologie, et porterait une attention aux problématiques rencontrées ainsi qu'au contexte de mise en œuvre et aux objectifs lui étant attribués. Peu importe la méthode d'évaluation précisément choisie pour conduire la démarche et interpréter ses résultats, une telle étude engage une analyse plus complète d'un ou plusieurs programmes et des résultats

[1] La *Campbell Collaboration* est un consortium scientifique regroupé autour de la promotion des études d'impact portant sur les politiques publiques. Ce groupe s'est fondé sous l'influence des travaux de Donald T. CAMPBELL (sociologue états-unien). Les axes de travail définis sont principalement les domaines des politiques de sécurité, de justice, d'éducation, de développement international ou de santé. Plus d'information sur le site internet de l'organisation : http://www.campbellcollaboration.org

[2] Cf. D. P. FARRINGTON, « Methodological Quality Standards for Evaluation Research ». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 1 mai 2003, vol. 587, n° 1, p. 60 et s. expliquant que, pour être probante, une méta-analyse affirmant ou infirmant l'impact d'un programme se doit de contenir un minimum de deux étude notées de niveau 3 à 5, reprenant les conclusions formulées par T. COOK, D. CAMPBELL & D. ARLES en 1979 (*op. cit.*)

[3] Cf. « Pour la Réussite de tous les élèves », Rapport officiel de la Commission du débat national sur l'avenir de l'école présidée par Claude THELOT, 2004, Paris : La Documentation française, 159pp.

[4] F. CROS, C. BLAYA, D. VIDAL[et al.], *Quel est l'impact des politiques éducatives ? : Les apports de la recherche*. Paris : Ministère de l'éducation nationale, 2004. Rapport à la Commission du débat national sur l'avenir de l'école.

engendrés. Nous verrons aussi que cette solution présente l'incomparable avantage, sur une simple étude d'impact, de lier étroitement des résultats observés au contexte dans lesquels ils interviennent.

Ce sont donc bien deux solutions distinctes qui sont envisageables, répondant à des commanditaires différents, visant des finalités distinctes et impliquant de fait des méthodologies de réalisation non interchangeables. Ces deux solutions ne sont toutefois pas inconciliables, car elles ne s'opposent pas. Mieux, la réalisation d'une démarche d'évaluation locale s'attachera nécessairement à apporter des réponses aux prérequis de l'autre, devant recherche l'impact du programme pour présenter une évaluation complète de celui-ci. Ainsi, la conduite de démarches locales pourrait également contenter une évaluation globale de l'impact de la vidéosurveillance. Deux conditions devraient pour cela être respectées : que les études d'impact respectent un niveau de rigueur suffisant et bien sûr que les résultats des études soient mis à disposition pour être compilés. Formulé ainsi, il est possible de reconsidérer la préconisation de la Cour des comptes, devenant non plus une initiative à court terme mais constituant plutôt une finalité à plus long terme.

Sans voie tracée par un acteur national, c'est cette précédente conception qui a guidé notre démarche. Apporter des éléments de réponse à l'impact de la vidéosurveillance en matière de sécurité dans les espaces publics pouvait parfaitement s'engager par la proposition à une collectivité territoriale d'une démarche particulière d'évaluation de politique publique. Pour cela, encore fallait-il réussir à conduire avec une collectivité territoriale des négociations pour adapter des percepts méthodologiques abstraits à des attentes concrètes d'évaluation.

B. La délicate harmonisation d'une initiative scientifique et d'attentes locales professionnelles

Présentant le concept d'« évaluations pluralistes », Éric MONNIER soulignait en 1992 que la participation des destinataires d'une démarche d'évaluation à sa conception facilitait sa mise en œuvre et offrait une meilleure acceptabilité des résultats formulés.[1] Conscient de cette préconisation, nous avons pu constater que proposer une démarche d'évaluation de politique publique à une collectivité territoriale amène nécessairement à de subtiles tractations. La difficulté de celles-ci croît davantage lorsqu'il est question d'accorder la mise en place d'une évaluation scientifique, mue par les impératifs de la recherche et assortie de la rigueur de protocoles particulièrement stricts et rigides, et la

[1] E. MONNIER, *Evaluation de l'action de pouvoirs publics*. 2ème. Paris : Economica, 1992, p. 108 et s.

formulation de réponses aux attentes raisonnablement exigeantes et spécifiques d'un commanditaire praticien. Cependant, E. MONNIER expliquait également que cette obligation de tractation se faisait immanquablement au détriment de la validité scientifique des conclusions envisageables. Il soulignait alors que « les évaluations pluralistes renoncent à l'établissement de conclusions "rigoureuses" (vérifiées scientifiquement) pour négocier, avec les acteurs concernés, un compromis acceptable par ceux qui devront tirer parti des conclusions dans leurs actions. La perte de rigueur (ou de qualité scientifique) est le prix à payer pour éviter le rejet de l'évaluation tout entière par ses destinataires ».[1] Nous allons devoir vivement nuancer cette position dans le développement ci-après. En effet, notre étude empirique concède quelques enseignements quant à la confrontation de la démarche scientifique et de la pratique. Nous verrons que cette expérience contredit nettement cette irrémédiable perte de validité scientifique dénoncée par E. MONNIER.

Interroger la rencontre entre le monde de la recherche et celui de la pratique constitue l'un des thèmes centraux du présent travail. Et si proposer un modèle de rapprochement de ces deux mondes, aux relations parfois tumultueuses, serait présomptueux, la description de la démarche empirique menée présente malgré tout la création d'un partenariat fructueux ayant conduit à la réalisation de conclusions satisfaisantes pour chacune des parties. Toutefois, pour atteindre ce degré de satisfaction mutuelle, le projet imaginé se devait de dépasser nombre de handicaps, dans son élaboration, sa réalisation ainsi que sa restitution, issus tantôt de réalités divergentes ou de méfiances et d'idées préconçues. Alors, la difficulté fondamentale pourrait se résumer ainsi : « La science est souvent lente, alors que la politique et la pratique n'attendent pas. La Science souligne les incertitudes, tandis que la rhétorique assure l'élaboration des politiques publiques avec confiance et se négocie sur des connaissances partagées avec les praticiens et le public. »[2] Dans les lignes suivantes, nous aborderons les difficultés d'élaboration de l'évaluation et renvoyons celles liées à la réalisation et à la restitution des résultats aux parties suivantes du présent travail.

Le terrain offert par le commanditaire d'une démarche se trouve indispensable à la conduite d'un projet de recherche tel qu'il était envisagé. Aussi, il est essentiel « de cerner [les] attentes avant de s'engager dans la phase de conception proprement dite de l'évaluation ».[3] Ces attentes, provenant

[1] *Ibid.*, p. 112.
[2] N. TILLEY, « Introduction: Evaluation for crime prevention ». In : *Evaluation for crime prevention*. vol. 14. Monsey, New York, Etats-Unis : Criminal Justice Press/Willow Tree Press, 2002, p. 3.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Science is often slow, while policy and practice will not wait. Science stresses the uncertain, whilst the rhetoric of policy-making asserts confidently and trades on shared understandings with practitioners and the public »
[3] E. MONNIER, *Evaluation de l'action de pouvoirs publics, op. cit.*, p. 119.

des commanditaires et récipiendaires de la démarche, ainsi que des maîtres d'ouvrage et d'œuvre de l'objet évalué, voire des acteurs partenaires du champ dans lequel l'objet prend forme, sont souvent autonomes et parfois concurrentes. Or c'est l'identification de ces attentes, et leur harmonisation entre elles et avec les prérequis de l'évaluation, qui entraine une phase de tractation incontournable. Pour aborder la question du *comment* évaluer, il appartient en amont au partenariat formé par le projet entre le commanditaire, l'évaluateur et les « sujets » de l'évaluation — *c'est-à-dire les praticiens de la collectivité et leurs différents partenaires locaux impactés par le programme évalué* — de définir strictement *l'évaluanda*. Nous allons voir que, de fait, ces deux questions sont intimement intriquées.

Demander *quoi évaluer* lorsque l'on s'intéresse à la vidéosurveillance est essentiel. Dans le prolongement des précédents développements, distinguant notamment les démarches d'évaluation de politique publique et d'audit, il se révèle essentiel de considérer la vidéosurveillance comme une ressource de politique publique. C'est-à-dire qu'elle est le moyen, mobilisé sur un territoire, devant répondre à des problématiques d'insécurité afin d'atteindre des objectifs déterminés. Ainsi, l'ensemble des spécificités structurelles, spatiales et temporelles à prendre en considération dans le cadre d'une démarche d'évaluation de la vidéosurveillance implique que considérer cet outil comme un tout générique produirait nécessairement des résultats erronés. Nous avons déjà admis précédemment que cette technologie ne constituait pas un ensemble homogène au niveau national. Il convient également de ramener cette distinction à l'échelle locale. Si, dans une vision pourtant très classique, « évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés »,[1] cette démarche doit nécessairement s'employer à n'étudier qu'un programme particulier. Lorsqu'elle porte sur un dispositif de vidéosurveillance, il est possible de respecter ces précautions même avec la préexistence d'un tel dispositif sur le territoire. Il suffit pour cela de contraindre la démarche d'évaluation à délimiter cet objet dans l'espace, le temps et selon ses caractéristiques propres. Cette restriction entraine cependant deux conséquences. D'abord, que l'évaluation ne peut jamais engendrer une étude exhaustive de l'ensemble d'un parc de caméras, déjà en place sur un territoire. En conséquence de quoi, la conduite d'une évaluation sera incapable de juger de l'efficacité, ou de l'inefficacité, de la vidéosurveillance d'une commune commanditaire, si elle ne préexiste pas à l'inauguration, totale ou partielle, du système. La seconde restriction découle du fait qu'une évaluation de politique publique s'attache nécessairement à l'étude d'un programme spécifique. Ceci implique qu'il convient de sélectionner un programme donné à soumettre au microscope de l'évaluation. Ces deux restrictions sont un premier sujet de tractation avec la commune

[1] Cf. le Décret n°90-82, 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, article premier

commanditaire, qui peut se révéler délicate si cette dernière présente de profondes interrogations vis-à-vis d'un parc imposant de caméras de surveillance de l'espace public déjà en place.

Avec la Ville de Montpellier, la délimitation de l'objet impliquait l'exclusion d'un parc considérable de 126 caméras déjà en fonctionnement, au profit de l'étude de nouvelles caméras alors inexistantes. Cette limitation stricte de l'objet engage le commanditaire à mettre de côté les importantes ambitions nourries vis-à-vis des résultats, ainsi que de la valorisation espérée de la démarche. Car les autorités politiques comme les praticiens ont initialement accueilli avec circonspection une proposition d'évaluation excluant au final près de 90 % de leur parc de caméras.[1] Ayant imaginé s'impliquer dans une mise à l'épreuve globale, les commanditaires ont alors pu considérer le travail proposé comme incomplet. Pour les responsables politiques locaux, nous verrons que l'engagement d'une initiative d'évaluation présentait principalement une valeur symbolique, ainsi qu'une finalité *déontologique*, c'est-à-dire visant à rendre compte de la mise en œuvre d'une politique. Quelques bénéfices de la démarche étaient alors mis en avant, tels que : l'exemplarité et la visibilité nationale de la commune montpelliéraine qui offraient un des premiers terrains scientifiques considérables de la mise à l'épreuve de la vidéosurveillance[2] ; la volonté de valorisation locale d'une démarche présentée objective dans le débat politique local[3] ; le souhait d'affichage d'une utilisation démocratique et transparente de l'outil, par sa soumission volontaire à une démarche d'évaluation. La limitation d'une évaluation ne portant que sur un programme spécifique n'offrait alors pas une ampleur suffisamment conséquente aux responsables politiques. A côté, les praticiens ayant la maitrise d'œuvre de l'évaluanda nourrissaient plutôt des attentes *gestionnaires*, voire *décisionnaires*.[4] Il était attendu des résultats précis, jugements et préconisations sur l'ensemble de l'impact, de l'utilisation et de la mise en œuvre de la vidéosurveillance locale. Pour ces acteurs, la vidéosurveillance ne représente pas un concept ou un dispositif idéologique, voire symbolique, mais un outil technique professionnel et quotidien. Considérant acquise l'efficacité du dispositif,[5] il était ici attendu de consolider cette conception en lui offrant d'irréfutables preuves, ainsi que de préciser *où, quand et*

[1] Comme nous le verrons *infra*, la démarche d'évaluation s'est effectivement intéressée à l'installation de 13 nouvelles caméras sur trois micro-territoires de la Ville.

[2] A notre arrivée en mars 2012, nous étions accueilli par Mme R. SOUCHE, adjointe au maire ayant entre autres la charge du développement et l'exploitation de la vidéosurveillance. Il nous était alors avoué l'intérêt porté envers la démarche qui était vue comme innovante et inédite

[3] Dès janvier 2012, l'annonce de l'engagement d'une « démarche d'évaluation de la vidéosurveillance » était faite en conseil municipal. Régulièrement cet engagement a été utilisé comme un argument politique par la majorité pour justifier un positionnement raisonné vis-à-vis de cette technologie. Cet engagement a été ensuite, à partir de 2014, récupéré par la nouvelle équipe municipale, mais plus timidement mis en avant du fait d'un dispositif plus franchement assumé et d'une opposition moins virulente sur l'utilisation de celle-ci.

[4] Cf. note *supra* sur les catégorisations d'évaluations de politiques publiques au sens du Conseil Scientifique d'Evaluation

[5] Nous reviendrons plus longuement sur les discours des différents acteurs qui suggèrent conçoivent généralement les bienfaits de la vidéosurveillance comme triviaux. Nous noterons tout de même que ceux-ci, même majoritairement partisans, ne constituent pas un ensemble homogène, divergeant dans leurs définitions du dispositif, dans la conception de son utilité ou dans l'intensité de son efficacité.

comment le dispositif fonctionne le mieux dans la commune. Influencés par des productions de démarches antérieures, ayant finalement pris la forme d'audits, et imprégnés de certaines idées arrêtées ou confusions,[1] les praticiens entretenaient des ambitions très précises quant à la démarche, demandant par exemple que soient formulées des recommandations pour l'évolution du dispositif. Notons que concernant cette dernière attente, son insatisfaction à la présentation des conclusions de la démarche ayant constitué un point d'achoppement avec le commanditaire, il nous sera nécessaire d'y revenir lorsque nous traiterons de la restitution des résultats.

Ainsi, bien qu'émanant de logiques différentes, les acteurs locaux engagés dans la démarche d'évaluation, ou simplement impactés par elle, attendaient tous à l'origine une étude portant sur l'intégralité de la *vidéosurveillance montpelliéraine*. Or, cette éventualité a immédiatement été présentée comme inenvisageable, suscitant l'étonnement et l'incompréhension chez le commanditaire. Cette restriction n'a toutefois constitué qu'une contrariété temporaire. Que ce soit pour les responsables politiques, administratifs ou les maîtres d'œuvre, le respect témoigné au monde scientifique d'une part et le travail pédagogique de vulgarisation des principes de l'évaluation entrepris d'une autre, ont permis d'écarter les attentes initiales et de coproduire un ensemble d'attentes raisonnables vis-à-vis de la démarche.

Après avoir admis que l'évaluation de programme n'allait s'intéresser qu'à un échantillon de la politique publique locale impliquant la vidéosurveillance, il est nécessaire de déterminer l'échantillon particulier à soumettre à l'étude. Pour cela, il est nécessaire de positionner le curseur de la rigueur de la démarche. Notons alors que le projet nourrissait, dès sa conception, l'ambition de constituer à la fois une démarche locale autonome d'évaluation, et présenter des résultats généralisables quant aux relations de causalités observées entre l'installation de caméras de vidéosurveillance de l'espace public et la situation d'insécurité d'un territoire. C'est-à-dire, essayer tant que possible de produire des résultats présentant une validité interne ainsi qu'éventuellement externe. [2] Tout comme les théoriciens promoteurs des *Evidence-Based Studies*, il est ici particulièrement instructif de s'inspirer des règles de rigueur développées dans le milieu de la

[1] On retrouve de manière très significative ces confusions dans les dénominations utilisées dans les discours, où le terme d'audit est assez aisément plébiscité. Ainsi, il nous a régulièrement été donné de nous voir introduire ainsi *« Je vous présente Guillaume, il réalise un audit de la vidéosurveillance »*, adressé à des membres de la collectivité, voire parfois à des partenaires extérieurs.

[2] V. ici D. P. FARRINGTON, D. C. GOTTFREDSON, L. W. SHERMAN[et al.], « The Maryland Scientific Methods Scale »*, op. cit.*, p. 14‑15. détaillant notamment

Nous traduisons depuis l'anglais : « *Internal validity* refers to the truth of the key question 'does a change in X cause a change in Y?' […] *External validity* refers to the generalizability of causal relationship across different persons, places, times, and operational definitions of interventions and outcomes »

recherche médicale. On peut tout spécialement s'arrêter sur les protocoles développés pour encadrer les études cliniques. A ce titre, des initiatives de la Haute Autorité de Santé sont à souligner, lorsqu'elle s'est interrogée quant à l'adaptabilité de critères classiquement admis dans sa discipline à des études non pharmacologiques, bien que toujours médicales.[1] On y retrouve alors des références à des principes fondamentaux[2] tels que :

- *la randomisation*, qui consiste à attribuer la variable étudiée de manière aléatoire à ses bénéficiaires ;
- l*es essais* dits *en « aveugle »*, où le bénéficiaire de l'intervention n'est pas conscient de l'être, voire en *« double-aveugle »*, où l'autorité qui intervient n'est pas non plus consciente de l'identité des bénéficiaires de son intervention ;
- *la détermination de groupes de contrôle*, où l'administration du traitement à un bénéficiaire est mise en parallèle à l'évolution d'un bénéficiaire potentiel non traité et retenue comme témoin ;
- *l'étude de cohortes*, c'est-à-dire d'une variété de bénéficiaires, visant à écarter de possibles biais de sélection ;
- ou encore la *conception prospective de l'étude,* qui est la détermination des critères d'évaluation d'une intervention *a priori* de sa réalisation.

Ces principes, qui font l'objet d'un consensus scientifique international,[3] ont justement intéressé les chercheurs en sciences sociales. Bien que ces protocoles méritent d'être considérés avec le recul qu'implique le fait de s'inspirer d'une discipline scientifique assez éloignée, la rigueur qu'ils engagent offre des perspectives remarquables de validités de résultats. La hiérarchisation des études en fonction de leur qualité, appuyée sur le respect de ces principes s'est notamment assez naturellement transposé depuis le milieu médical vers les sciences sociales. Ainsi, celles offrant les résultats les plus fiables, qualifiées d'expérimentales, procèdent d'un protocole prévoyant une randomisation et des unités de contrôle. Au-dessous on trouve des études n'ayant pas engagé l'intégralité de ces précautions, jusqu'à celles, totalement dépourvues de ces précautions, décrites comme de simples « analyses d'experts » au plus bas de cette échelle (« *expert opinion »*).[4]

[1] Tels que les guides « Choix méthodologiques pour le développement clinique des dispositifs médicaux » d'octobre 2013 ou « Choix méthodologiques pour l'évaluation économique à la HAS » d'octobre 2011, tous deux librement consultables sur le site internet de la HAS (http://www.has-sante.fr)

[2] Cf. le *Guide d'analyse de la littérature et gradation des recommandations*, Paris : Agence Nationale d'Accréditation et d'Évaluation en Santé, janvier 2000. Rapport.

[3] Citons par exemple l'édiction au Royaume-Uni, d'un guide similaire à celui de l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé (devenue en 2004 la *Haute Autorité de Santé*) publié en janvier 2000 (op. cit.), intitulé « Undertaking systematic reviews of research on effectiveness: CRD's guidance for those carrying out or commissioning reviews » (Centre for Reviews and Dissemination, U.K. National Health Service, 2001, 2ème éd., York, Royaume-Uni : York Publishing Services)

[4] Cf. sur les hiérarchisations d'études notamment : D. P. FARRINGTON, « Methodological Quality Standards for Evaluation Research »*, op. cit.*, p. 57 ; C. LAURENT, J. BAUDRY, M. BERRIET-SOLLIEC[et al.], « Pourquoi s'intéresser à la notion d' « evidence-based policy » ? »*, op. cit.*, p. 867.

Procéder à une démarche d'évaluation de la vidéosurveillance à Montpellier qui respecte toutes ou parties de ces conditions de rigueur suggérait nécessairement de bénéficier d'une intime participation du maître d'ouvrage impacté. Car ici la démarche ne se déroule pas dans le cadre expérimental d'un laboratoire, où le responsable de l'évaluation est en capacité de maitriser l'ensemble des paramètres de l'évaluanda. Dans le cas présent, comme quasi systématiquement lorsque l'on traite de l'évaluation de politiques publiques, c'est la bonne volonté du maître d'ouvrage de l'objet évalué qui rend l'étude réalisable. Car, le programme de politique publique mettant en œuvre la vidéosurveillance et retenu pour être évalué devait être, dans le cadre de cette étude spécifique, construit de façon à permettre l'application de règles de rigueur négociées en amont. Tout du moins, la conception du programme ne devait pas s'y opposer. Or, la démarche d'évaluation s'étant fixé pour objectif d'atteindre une validité interne maximum, ainsi qu'éventuellement externe, c'est-à-dire généralisable, la rigueur du protocole se voulait élevée. Voilà pourquoi la tractation avec le commanditaire se présentait ambitieuse, d'autant plus que les responsables politiques et services de la Ville de Montpellier n'étaient alors pas coutumiers de ce type d'exigence. Les expériences d'évaluation passées, le plus souvent conduites par des prestataires privés, présentaient l'avantage, pour la collectivité, de dissocier radicalement la conduite de l'évaluation de la programmation des politiques publiques. Cette dissociation découlant naturellement d'un positionnement strictement externe de l'évaluateur, ainsi que d'une participation *a minima* de la collectivité réduite à ne devoir que favoriser la collecte de données de la part du prestataire. Il était alors inédit qu'une initiative d'évaluation sollicite des maîtres d'ouvrage et d'œuvre du programme évalué qu'ils adaptent celui-ci à la réalisation de l'étude, dans sa construction comme dans sa conduite.

Concrètement, au moment de notre arrivée sur le terrain d'étude, un programme dit « d'extension » de la vidéosurveillance est en préparation par les services de la Ville. Celui-ci est une projection d'installation de nouvelles caméras sur le territoire municipal, destinées à répondre à des problématiques de sécurité ciblées sur des zones spécifiques déjà partiellement équipées en vidéosurveillance ou non. Les services identifient alors une cinquantaine de caméras possibles, conscients cependant que le budget alloué voté par le Conseil municipal ne permet alors que l'installation d'environ vingt caméras. La sélection finale est alors discutée au sein du « Comité de pilotage de la vidéoprotection », instance ponctuelle ayant pour vocation de proposer les programmes définitifs d'extension de la vidéosurveillance au vote du Conseil municipal. C'est en cette scène quasi théâtrale que nous organisons la tractation pour la mise en place de la démarche dont nous avions reçu la charge. Sont alors présentées les restrictions permettant la formulation de résultats les plus fiables du point de vue de l'étude d'impact. Plutôt conciliants, les responsables politiques, maîtres

d'ouvrage, rappellent cependant que « la ville n'est pas un laboratoire à ciel ouvert »,[1] indiquant que la démarche d'évaluation ne peut pas paralyser la conduite des politiques publiques, ce qui va amener à négocier les restrictions envisageables ou non.

Immédiatement, l'idée de randomisation est écartée. Il paraît parfaitement compréhensible qu'il ne soit pas acceptable pour les responsables de politiques publiques l'idée qu'un programme de premier plan de la commune réponde à une logique de mise en place aléatoire. Celle-ci remettrait de plus en question le processus de construction des programmes de vidéosurveillance, élaborés et admis localement depuis quelques années. Toutefois, la randomisation ne faisait en réalité pas partie de la démarche proposée. Car celle-ci semble difficilement compatible avec une évaluation qui dépasse la simple mesure d'impact. En effet, une évaluation de politique publique suggère, comme nous l'avons précédemment défini, de relier des objectifs fixés, les ressources engagées et les résultats obtenus. Or, l'élaboration de cette chaine logique est incompatible avec l'attribution aléatoire d'un programme.

La notion d'étude en « aveugle » ou « double-aveugle » est également à écarter de prime abord. La vidéosurveillance étant, à titre principal et selon la loi,[2] un dispositif de prévention situationnelle de la délinquance, le bénéfice de son installation ne doit pas être dissimulé.

Hormis ces deux exclusions, la négociation a permis d'influencer la construction du programme d'extension de la vidéosurveillance pour permettre l'intégration d'autres conditions de rigueur. D'abord, il était nécessaire de parvenir à un gel des secteurs d'évaluation pendant la période de collecte des données. Ce prérequis embrasse deux objectifs, que sont la maitrise de l'intensité de la variable mesurée ainsi que la limitation de l'influence des variables concurrentes. Ainsi, il a été premièrement demandé que le maître d'ouvrage suspende son développement de caméras pendant la période de l'étude, au minimum concernant les zones traitées par le programmé évalué et leurs alentours. La collectivité, principalement par la voie des praticiens, a alors assuré que le développement du dispositif de vidéosurveillance montpelliérain ferait l'objet d'une suspension pendant la période d'évaluation. Cet engagement aurait pu représenter un acte fort de la part du pouvoir politique en place. Il semble cependant que, d'abord cette technologie n'étant pas nettement assumée par la municipalité en place, cette suspension pour évaluation présentait une certaine commodité dans le débat public local qui sera notamment régulièrement mis en avant à l'occasion de débat du Conseil Municipal ; et qu'ensuite cet engagement était en réalité fortement influencé par celui des praticiens qui dominaient à cette période le développement de la vidéosurveillance.[3] Nous

[1] R. SOUCHE, adjointe au maire, mars 2012
[2] cf. Article L251-2, 5°, du code de sécurité intérieure
[3] Cf. *supra* sur la présentation dans le temps du développement de la vidéosurveillance à Montpellier et des rapports de force entre le pouvoir politique et les responsables administratifs

verrons toutefois qu'avec l'alternance politique connue au sein du Conseil municipal au printemps 2014, cet engagement de gel des extensions a été remis en cause.

Deuxièmement, la maitrise des variables concurrentes implique que les secteurs testés, ainsi que leurs secteurs de contrôle, ne bénéficient tant que possible d'aucune évolution des paramètres qui influencent leur situation de sécurité. Cette immobilisation impacte donc un ensemble de variables considérable afin de ne pas parasiter les résultats mesurés. Or, certaines d'entre elles sont engagées par la collectivité commanditaire de l'évaluation, telle que la présence de la police municipale par exemple, et d'autres découlent de la mobilisation d'acteurs variés contribuant à la mission de prévention de la délinquance, tels que la police nationale, les éducateurs spécialisés, les bailleurs sociaux, etc. Il est donc extrêmement délicat de parvenir ici à un gel de la situation. Cette attente s'est en réalité trouvée illusoire. Sans possible neutralisation de l'évolution des variables concurrentes, un contournement est envisageable dans le protocole d'évaluation pour contenir le parasitage des secteurs étudiés. Il consiste en une étude des variables concurrentes, afin de pouvoir, *a posteriori*, identifier la corruption d'un site et en décréter l'irrecevabilité des résultats. Nous détaillerons cette difficulté lorsque nous présenterons la réalisation pratique de la démarche d'évaluation.

Les biais de sélections représentent aussi un écueil à éviter. Car la neutralisation de ces biais renforce considérablement la validité externe des résultats d'une évaluation. En effet, « si l'on choisit volontairement l'exemple qui a les meilleures chances de fonctionner, les résultats de l'évaluation ne sont pas généralisables. Ils n'ont aucune valeur scientifique, et donc aucune valeur pour orienter utilement une politique publique ».[1] Nous pouvons même pousser plus loin le raisonnement de S. ROCHE ici, en admettant qu'il apparaisse un biais de sélection involontaire si une étude ne se penche que sur un seul programme homogène, dont les résultats peuvent être orientés, positivement ou négativement, par ses caractéristiques ou objectifs propres. On recherchera donc nécessairement à traiter plusieurs unités, aussi différentes que possible. Cette pluralité a été rendue possible par la Ville de Montpellier, qui a construit un programme prenant en compte des zones variées, où la vidéosurveillance venait suivre des objectifs eux-mêmes très différents. Cette hétérogénéité offre la possibilité de résultats à la validité externe nettement plus élevée.

Ainsi, en connaissance de ces différentes précautions scientifiques, le maître d'ouvrage de la vidéosurveillance montpelliéraine a engagé la construction d'un programme calibré spécialement pour

[1] S. ROCHE, « Evaluer l'impact des actions de prévention, détection et répressions des délinquances »*, op. cit.*, p. 25.

être assorti de la démarche d'évaluation. Le point d'équilibre trouvé entre l'ensemble des attentes et des visions a pu naître d'une collaboration en bonne intelligence entre, d'un côté, des autorités politiques et responsables praticiens convaincus du sérieux et de l'intérêt de la démarche, et, de l'autre, un projet d'évaluation à l'écoute et accessibles aux souhaits des commanditaires. Notons également que le projet d'extension construit début 2012 par la collectivité, à l'encagement de l'évaluation, et validé à l'été 2012, n'a été concrétisé qu'à partir de l'été 2013, afin de permettre une période de collecte de données *a priori.* Il a concerné trois secteurs très différents en suivant des objectifs spécifiques divergents.

Ces différentes précautions que la collectivité commanditaire s'est appropriées, additionnées notamment à la détermination de zones de contrôle que nous avons prise en charge et que nous détaillerons par la suite, permettaient initialement d'envisager la conduite d'une démarche scientifiquement pertinente. Nous verrons, lorsque nous aborderons sa réalisation et ses conclusions, que la majorité de l'étude réalisée peut se voir qualifiée de démarche *quasi-expérimentale*, correspondant assez fidèlement à la définition qu'en fait Trevor BENNETT, comme quoi « des conditions quasi-expérimentales sont celles dans lesquelles l'évaluateur ne maitrise pas l'intégralité des variables indépendantes [qui entrent en concurrence avec la variable étudiée] ».[1] L'évaluation conduite peut ainsi se positionner assez avantageusement sur la *Scientific Method Scale* du Maryland, à un niveau 4 sur 5 qui prévoit « des mesures de la criminalité avant et après la réalisation du programme dans plusieurs zones d'expérimentation et de contrôle, tout en maitrisant les autres variables qui pourraient influencer les résultats ».[2] Or, la rigueur du protocole n'aurait pas été envisageable en pratique sans une participation active et volontaire du commanditaire de l'évaluation. C'est en cela que nous souhaitons nuancer le propos d'E. MONNIER qui explique que la participation d'un commanditaire à la démarche évaluative écarte sa validité scientifique. Nous le rejoindrons néanmoins en partie lorsque nous présenterons les résultats de l'évaluation, quant à leur formulation ou à leur accueil par les récipiendaires.

[1] T. BENNETT, « What's New in Evaluation Research? A Note on the Pawson and Tilley Article ». *British Journal of Criminology*. 21 septembre 1996, vol. 36, n° 4, p. 569. "The defining condition of quasi-experimentation is that the researcher does not have full control over the assifnment of the independent variable", reprenant ici une définition de : D. CAMPBELL & J. STANLEY, 1963, "Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research", Chicago, Etat-Unis : Rand McNally

[2] D. P. FARRINGTON, D. C. GOTTFREDSON, L. W. SHERMAN [et al.], « The Maryland Scientific Methods Scale », *op. cit.*, p. 17., « Measures of crime before and after the program in multiple experimental and control units, controlling for other variables that influence crime »

DEUXIEME PARTIE
-
L'évaluation de la vidéosurveillance à Montpellier : application pratique d'une démarche théorique

Encouragé par les différents constats de déficit d'évaluations sérieuses de la vidéosurveillance, et conforté des appels de toutes parts d'en concrétiser, le travail de recherche qui soutient la présente thèse repose sur la réalisation d'une démarche empirique d'évaluation d'un programme public d'installation et d'exploitation de caméras. Il était l'occasion d'établir, pierre par pierre, un pont entre les deux rives trop souvent isolées. Ces deux rives peuvent autant symboliser celles des mondes scientifique et professionnel, que celles entre la théorie et la pratique. La réalisation de notre travail de terrain pouvait offrir l'établissement de passerelles plus ou moins robustes entre elles. Mais le travail de réflexion mené présente surtout l'intérêt de la mise en pratique d'une discipline controversée, l'évaluation, pour étudier un objet en définitive bien obscur, la vidéosurveillance. Cette ambition lève indubitablement de nombreuses interrogations, abordées dans la première partie. Dans le prolongement de ces questionnements, parfois assez théoriques, la conduite d'un travail empirique nécessite, par définition, l'engagement d'une délicate entreprise de concrétisation. Celle-ci, dont l'objectif reste de présenter *in fine* des réponses fiables sur l'impact et l'utilité d'un programme de vidéosurveillance, nécessite le respect d'étapes préalables incontournables, telles que la formulation précise de questions d'évaluation ou la définition d'une manière d'y répondre. « Comme dans toute recherche, notre point de départ devrait être de faire correspondre notre méthodologie de recherche aux questions ou problèmes que nous souhaitons étudier (et non l'inverse). Avant de choisir un modèle de recherche expérimental, nous devrions nous interroger s'il correspond à l'objet que nous souhaitons étudier. »[1]

Avant d'envisager présenter quelques conclusions que ce soit sur notre sujet d'étude spécifique, le présent travail doit apporter une réponse à la question *comment évaluer la vidéosurveillance*. Il est souvent délicat d'adapter l'action évaluative à un objet ou un programme concret. Nous avons précédemment abordé le fait que la construction systématique de démarches évaluatives sur mesure représentait un frein à la multiplication des expériences. C'est notamment l'une des justifications, selon nous, à la volonté de l'Etat de découvrir une méthodologie universelle d'évaluation de la vidéosurveillance. Cependant, plutôt que de réinventer méthodes et protocoles d'évaluation, l'étude de la vidéosurveillance peut utilement mobiliser des travaux riches et précis entrepris à l'étranger et capitaliser sur quelques expériences françaises. Car, au sein de la littérature internationale consacrée à mettre en lumière l'évaluation des politiques publiques, il s'avère qu'il

[1] K. WALSHE, « Understanding what works—and why—in quality improvement: the need for theory-driven evaluation ». *International Journal for Quality in Health Care*. 1 avril 2007, vol. 19, n° 2, p. 57.
Nous traduisons depuis l'anglais : « In all research, our starting point should be to match our research methods to the questions or issues being investigated (and not the other way around). Before selecting an experimental research design, we should ask whether it fits the intervention we want to study. »

existe à la fois des méthodologies adaptables à notre objet d'étude ainsi que certaines spécialement développées autour celui-ci. Pour cela, il est bien évidemment nécessaire de s'ouvrir à l'expérience acquise à l'étranger. Bien qu'utilisables en l'état, certaines de ces méthodes peuvent également se voir adaptées à un contexte ou des attentes spécifiques. En revanche, si les méthodologies peuvent venir de l'étranger, il n'est pas forcement primordial de sortir de nos frontières pour trouver les outils techniques de collecte de données indispensables à venir abreuver une démarche d'évaluation. La mise en œuvre de ces derniers requiert en revanche d'élargir son approche disciplinaire, afin de s'enrichir des apports de la sociologie, de l'anthropologie, des mathématiques, de la statistique, *etc*.

Sans proposer de catalogue exhaustif des méthodes, spécialement conçues pour l'évaluation de la vidéosurveillance ou pouvant s'y adapter, il sera ici pertinent de décrire le choix méthodologique qui a inspiré la conduite de notre démarche empirique (Titre 1) avant de décrire la réalisation concrète de celle-ci (Titre 2).

Titre 1 - La rencontre entre la discipline évaluative et un programme de vidéosurveillance : élaboration d'une démarche sur mesure

Le choix de références méthodologiques est incontournable pour la réalisation d'une démarche d'évaluation. Un positionnement franc s'avère essentiel, de l'origine de l'étude jusqu'à la restitution de ses conclusions finales. Il n'est pas de démarche d'évaluation unique, universelle ou supérieure qui puisse s'envisager. « Différentes échelles de temps et références méthodologiques appropriées peuvent s'appliquer selon les cas. La méthode doit donc être choisie en fonction des buts de la démarche. Aucune […] n'est intrinsèquement supérieure. Ce qui est concrétisé implique des compromis résultant des conditions dans lesquelles l'évaluation est conduite. […] Les caractéristiques du programme étudié doivent également compter dans la conception d'une évaluation. »[1]

La méthodologie d'évaluation est l'outil par lequel des données collectées au cours d'une évaluation peuvent être interprétées pour présenter des conclusions et des réponses à des questions évaluatives. Elle détermine également, en amont, comment et quelles données vont être collectées, en fonction des questions évaluatives qu'elle pose. Ainsi, il est essentiel de décrire des références

[1] N. TILLEY, « Introduction: Evaluation for crime prevention ». In : N. TILLEY. *Evaluation for crime prevention*. vol. 14. Monsey, New York, Etats-Unis : Criminal Justice Press/Willow Tree Press, 2002, p. 7.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Different time scales and different appropriate methodological standards apply in each case. Methods need to be chosen in the light of purposes. None, they argue, is intrinsically superior. What is actually done will involve trade-offs in the light of the conditions in which the evaluation is conducted. […] attributes of programs themselves are also important in evaluation design. »

méthodologiques de rattachement à une démarche (Chapitre 1) avant d'en présenter la concrétisation (Chapitre 2).

Chapitre 1 - La décisive détermination de cadres théoriques de référence

Très peu détaillé dans la littérature scientifique française, il est pourtant un mouvement méthodologique de l'évaluation qui se trouve au centre de nombreux débat dans le monde anglo-saxon et qui semble très tôt adapté pour étudier la vidéosurveillance. Dénommé *in fine* la *Realist Evaluation*[1] par ses coauteurs Ray PAWSON et Nick TILLEY, cette théorie développée au cours des années 1990 et consolidée par la suite, a fait office de quasi-école de pensée, tantôt expérimentée et appliquée, tantôt critiquée et dévaluée. Du fait de positions très précocement défendues des auteurs impliqués à soutenir ou décrier la *Realist Evaluation*, il a très vite paru incompatible de concilier cette méthode d'interprétation de données avec les logiques d'études d'impact conduites dans des conditions expérimentales ou quasi-expérimentales. Pourtant, il nous sera donné de voir en quoi ces conceptions de l'évaluation qui semblent se repousser avec violence telles les polarités identiques d'aimants peuvent en réalité parfaitement s'accorder. Pour cela, il nous faudra dans un premier temps interroger les réflexions qui conduisent au choix de méthodologie (I) afin de décrire celle finalement retenue pour orienter la démarche empirique (II). Nous présenterons en quoi nous considérons que, malgré les controverses, la *Realist Evaluation* s'avère conciliable avec la rigueur des protocoles expérimentaux vigoureusement défendus pendant la polémique scientifique des années 1990 par des auteurs comme Trevor BENNET et David FARRINGTON (III). L'expérience d'étude de la vidéosurveillance menée à Montpellier constituera un exemple d'ajustement de ces deux courants de pensée (IV).

I. Le choix d'un modèle d'évaluation, ou la subtile interprétation d'ambitions vers une pratique

« L'évaluation et l'audit émergent comme les instruments majeurs de contrôle des programmes publics. Le rayonnement du regard des évaluateurs semble alors s'étendre de plus en

[1] Afin de rester fidèle à l'esprit de ses auteurs, nous déciderons de ne pas traduire en français le nom de cette théorie qui a inspiré notre propre méthodologie. Notons également que le terme de *Realist Evaluation* sera définitivement retenu, communément admis par l'ensemble des auteurs à partir de la fin des années 1990 (cf. MARK, HENRY, JULNES 1998 ; PAWSON & TILLEY 2004), mais l'on pourra trouver antérieurement des appellations concurrentes, notamment le terme équivalent de *Realistic Evaluation* (cf. PAWSON & TILLEY 1994 ; 1995 ; 1997 ; 2013).

plus largement. Aucun financement de projet, si modeste soit-il, ne peut manifestement échapper à l'exigence qu'il soit évalué. »[1] Une fois ce constat posé, que nous pourrions éventuellement discuter à d'autres occasions, reste encore à l'évaluateur l'épineuse obligation de déterminer son approche face à l'étude d'un programme spécifique. Cette détermination se montre influencée par une quantité importante de variables, telle que la nature de l'objet à évaluer, les attentes et l'attention portée par le commanditaire de l'évaluation, ou encore l'implication de ce dernier dans la démarche. Afin d'épauler l'évaluateur dans la détermination d'une méthodologie d'évaluation, Brian ENGLISH, Rick CUMMINGS et Ralph STRATON proposent de respecter une chaine logique.[2] Toutefois, contrairement à une démarche avec un faible degré de collaboration entre l'évaluateur et le commanditaire, où le programme évalué et l'évaluation sont deux démarches parfaitement autonomes, la démarche montpelliéraine s'est concrétisée dans une étroite collaboration. Entre autres lié à notre positionnement, que nous détaillerons, le degré de collaboration élevé dont nous avons bénéficié entraine un renversement de la chaine décrite par ENGLISH, CUMMINGS et STRATON. Ces derniers déterminent quatre phases distinctes : l'identification des caractéristiques du programme à évaluer ; la détermination des objectifs de l'évaluation ; l'identification d'un modèle d'évaluation approprié ; la négociation et validation du modèle avec le commanditaire de l'étude.[3] Nous constatons aisément que ces étapes n'ont pas pu être respectées par l'évaluation montpelliéraine. Car en plus de bouleverser cet ordre logique, la spécificité de la démarche menée pour éprouver la vidéosurveillance a ajouté des étapes à cet enchainement, en dissociant deux notions : celle de protocole d'évaluation de celle de méthodologie.

Selon nous, il est en effet nécessaire de distinguer ces deux concepts. D'une part, le protocole d'évaluation tend à conventionner des critères de rigueur de la démarche envisagée et à définir les conditions de sa réalisation. D'autre part, la méthodologie d'évaluation, quant à elle, oriente à l'origine une démarche, en permettant la formulation des questions évaluatives vis-à-vis de *l'évaluanda*, et constitue *in fine* l'outil de lecture et d'interprétation des données collectées. Bien que ces deux processus se trouvent inextricablement liés, étant à la fois complémentaires et pareillement constitutifs de l'esprit d'une évaluation, ils doivent cependant être regardés séparément.

---

[1] N. TILLEY, « Evaluating the Effectiveness of CCTV Schemes ». In : C. NORRIS. , J. MORAN. , G. ARMSTRONG. *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. ASHGATE. Aldershot, RU, 1998, p. 139
Nous traduisons depuis l'anglais : « Evaluation and audit are emerging as major instruments of surveillance over publicly funded programs. The reach of the evaluator's gaze seems to extend ever more widely. No grant for a project, be it ever so small, can evidently escape the requirement that it be evaluated. »

[2] B. J. ENGLISH, R. CUMMINGS, STRATON, « Choosing an evaluation model for community crime prevention programs ». In : N. TILLEY. *Evaluation for crime prevention*. vol. 14. Monsey, New York, Etats-Unis : Criminal Justice Press/Willow Tree Press, 2002.

[3] *Ibid.*, p. 144.

Nous avons traité précédemment du protocole d'évaluation développé pour encadrer la démarche montpelliéraine. Engageant des conditions de rigueur strictes, ce protocole a été négocié très précocement avec le commanditaire, afin de s'assurer de la constitution d'un terrain de recherche scientifique exploitable. Rappelons que, nous inspirant notamment des travaux de T. COOK & D. CAMPBELL et plus récemment de ceux de D. FARRINGTON, l'implémentation de l'étude de la vidéosurveillance montpelliéraine avait été assortie de la garantie que les maîtres d'ouvrage et d'œuvre permettent de rassembler les conditions d'une étude dite quasi-expérimentales. Toutefois, l'encadrement de l'évaluation par un protocole strict n'offre pas la grille de lecture de ses résultats. Elle présente ces derniers de manière neutre et objective, sans interprétation, et souffre surtout d'une décontextualisation du programme qu'elle étudie. De plus, ce modèle entraine des carences et incohérences vis-à-vis de l'objet social étudié, qu'est un programme de politique publique. En effet, la méthode quasi-expérimentale « conduit, même pour la meilleure étude qui l'applique, à produire tellement peu […]. Son principal problème réside dans sa compréhension déficiente et défectueuse des programmes de politique publique […] dont elle véhicule à tort un ensemble spécifique de logiques sur ce qu'ils sont et comment ils fonctionnent ».[1] Pour R. PAWSON et N. TILLEY, la méthode quasi-expérimentale présente le défaut de chercher à rapprocher les conditions d'une étude sociétale aux conditions aseptisées d'un laboratoire médical pour étudier une relation de causes à effets, notamment en souhaitant éliminer totalement le biais des variables concurrentes. Mais cette élimination des variables concurrentes constitue, en soit, l'erreur de modification contextuelle d'un système. « L'essence de l'étude quasi-expérimentale est toujours d'essayer d'aplatir les influences du contexte, afin de ne les regarder que comme des variables perturbantes et de les retirer pour pouvoir ne rester qu'avec l'effet "pur" de l'impact du programme ».[2] Or, l'étude de programmes de politique publique de lutte contre l'insécurité, tels que des programmes de vidéosurveillance, s'intéresse à un champ à la fois disciplinaire et sociétal vaste et complexe. Il semble alors difficilement concevable qu'une démarche d'évaluation puisse se détacher du contexte d'application d'un programme de prévention de la délinquance. D. FARRINGTON admet lui-même, à la lecture de critiques formulées à l'encontre de ses travaux d'évaluation, que : « la conception expérimentale ou quasi-expérimentale d'une évaluation a porté une insuffisante attention aux effets des contextes et des mécanismes intervenant entre les causes et les effets. Ces critiques peuvent trouver quelques justifications, bien

[1] R. PAWSON, N. TILLEY, « What works in evaluation research? » *British Journal of Criminology*. 1994, vol. 34, n° 3, p. 297.
[2] *Ibid.*, p. 299.
Nous traduisons depuis l'anglais : « The quasi-experimental instinct is always to attempt to 'flatten' them out [the contextual patterns], to regard them as confounding variables and to attempt to remove their influence so that we are left with the 'pure' impact of the programme on outcomes. »

que BENNETT[1] ait souligné que, dans leur ouvrage référence sur la quasi-expérimentation,[2] COOK & CAMPBELL reconnaissaient l'importance de l'étude du contexte et des mécanismes ». [3] Nous ajouterions à cette précédente critique que la conception quasi-expérimentale, qui s'intéresse principalement aux impacts d'une action, offre des conclusions éloignées des conceptions classiquement admises en France. En effet, celles-ci conçoivent l'évaluation de politiques publiques comme l'étude d'un système. Alors, l'absence d'examen de la chaine des *inputs* aux *outcomes* d'un programme par l'évaluation expérimentale ajoute encore à la critique d'une conception décontextualisée. Enfin, un autre handicap de se limiter à cette approche, sur lequel il nous sera donné de revenir, est qu'il est souvent attendu un jugement vis-à-vis d'un programme soumis à évaluation. Or, la méthode expérimentale ne permet pas de présenter de jugement d'un programme en tant que tel. Elle offre une image de l'impact du programme, ce qui n'autorise que le positionnement de ce dernier vis-à-vis d'autres programmes similaires évalués. Ce travail, produit dans le cadre d'une démarche comparative, est bien connu. Nous l'avons décrit précédemment comme la réalisation d'une *méta-analyse*. Or, en l'absence d'études similaires, le positionnement du programme demeure impossible. Dès lors, la mesure d'impact d'un programme restera orpheline de toute comparaison ou jugement. Nous avons vu précédemment que c'est précisément le cas pour ce qui est de l'étude de la vidéosurveillance en France, l'absence relative de travaux de mesure d'impacts fait que les résultats montpelliérains, s'ils n'avaient été seulement guidés par une méthode expérimentale, n'auraient pas pu être interprétés ou jugés. Pour toutes ces différentes raisons, la sélection d'un seul protocole d'évaluation reposant sur la méthode expérimentale s'avère insuffisante pour l'évaluation envisagée de la vidéosurveillance montpelliéraine. Il reste alors nécessaire d'adopter, ou de constituer, une méthode d'évaluation permettant l'interprétation des données d'impact brut ainsi que la mise en relief de ces données, notamment en les contextualisant.

L'évaluation de politique publique peut prendre différentes formes, selon les objectifs qu'on lui affecte par exemple. L'évaluateur a donc nécessairement comme première obligation, voire difficulté, d'interpréter la démarche qui est attendue de lui afin d'identifier un modèle

[1] T. BENNETT, « What's New in Evaluation Research? A Note on the Pawson and Tilley Article ». *British Journal of Criminology*. 21 septembre 1996, vol. 36, n° 4.
Nous traduisons depuis l'anglais : « What is it about quasi-experimental evaluation which leads event the best of it to yeld so little? The central problem lies in the deficient and defective conception of the programme which is built into the methodology. By this we mean that the quasi-experimental method itself smuggles in a particular set of understandings about what programmes are and how they work. »
[2] T. D. COOK, D. T. CAMPBELL, D. ARLES, *Quasi-experimentation: Design and analysis for field settings*. vol. 351. Boston, Etats-Unis : Houghton Mifflin, 1979.
[3] D. P. FARRINGTON, « Evaluating a Community Crime Prevention Program ». *Evaluation*. 1 avril 1997, vol. 3, n° 2, p. 163.
Nous traduisons depuis l'anglais : « experimental and quasi-experimental designs have paid insufficient attention to the effects of contexts and mechanisms intervening between causes and effects. These criticisms may have some justification, although Bennett (1996) pointed out that Cook and Campbell (1979) in their classic book on Quasi-Experimentation recognized the importance of studying contexts and mechanisms »

méthodologique de référence qui soit le plus approprié. A côté de la typologie francophone assez officielle et figée du Conseil Scientifique d'Evaluation,[1] ressortent, notamment dans la littérature anglo-saxonne, de nombreuses tentatives de classification des méthodologies d'évaluation, visant à faciliter leur compréhension et leur usage. On trouve, par exemple, celle opérée par John OWEN et Patricia ROGERS en 1993, qui présente l'avantage d'une distinction basée à la fois sur les finalités des évaluations, mais aussi sur leur conception plus générale. Elle distingue alors cinq types de démarches : l'évaluation proactive (*proactive evaluation*), qui se positionne avant toute réalisation d'action, pour étudier une situation problématique et assister les autorités à construire des programmes pour y répondre ;[2] l'évaluation de clarification (*clarificative evaluation*) tend à décrire les rationalités et logiques qui définissent un programme de politique publique permettant de lier *in fine* les problématiques initiales aux finalités envisagées par l'action publique ;[3] l'évaluation interactive (*interactive evaluation*), qui accompagne la mise en œuvre d'un programme et tend à améliorer cette phase en rendant compte de sa réalisation ;[4] le pilotage (*monitoring evaluation*), qui vise à fournir au maître d'ouvrage d'un programme des données brutes sur l'atteinte d'objectifs quantitatifs ;[5] et la mesure d'impacts (*impact evaluation*), qui vise à déterminer les résultats et impacts, recherchés ou involontaires, d'un programme.[6]

Mais les classifications d'évaluations peuvent également s'affranchir d'une vision orientée sur les buts assignés à une telle démarche pour préférer se concentrer sur son approche, sa méthodologie propre. Car celle-ci constitue l'essence de la démarche que l'on souhaite entreprendre. La méthodologie d'évaluation définit finalement moins une méthode ou un outil, le *comment faisons-nous*,[7] que la nature même de l'opération qui est entreprise, c'est-à-dire le *que faisons-nous*. Aussi, il paraît donc tout aussi pertinent que ce soit sur ce critère que l'on cherche à classifier des démarches. B. ENGLISH, R. CUMMINGS et R. STRATON considèrent que l'on peut, en ce sens, dissocier cinq

[1] Nous avons déjà abordé précédemment la classification du CSE, qui liste les démarches d'évaluation en fonction uniquement de leur finalité, c'est-à-dire selon l'utilisation que souhaite en faire son commanditaire. Ainsi, pour le CSE, elles peuvent être, éventuellement de manière cumulative, déontologiques, gestionnaires, décisionnaires ou d'apprentissages.
[2] J. M. OWEN, P. ROGERS, *Program Evaluation: Forms and Approaches*. SAGE, 1999, p. 170 et s.
[3] *Ibid.*, p. 190 et s. Cette forme suggère que le commanditaire fasse appel à l'évaluateur non vis-à-vis d'une action de sa part, mais d'une situation qui appelle une action.
[4] *Ibid.*, p. 220 et s. Cette forme tend alors à détailler comment un programme est mis en œuvre, sans s'intéresser à ses résultats ou effets. Elle permet notamment la formation de personnels impliqués dans un programme.
[5] *Ibid.*, p. 239 et s. Cette forme nécessite de porter sur des programmes bien établis et en cours, mais permet de produire des résultats en temps réel de l'exécution du programme
[6] *Ibid.*, p. 263 et s. Cette approche permet de déterminer si un programme mérite d'être soutenu, arrêté, ou étendu. Elle est la forme qui offre la plus grande de capacité de bilan d'un programme, mais ne peut être conduite qu'à terme.
[7] Questionnement auquel répond plutôt, selon notre approche, le protocole de l'évaluation

principales catégories d'évaluation, notamment des programmes de prévention de la délinquance, que sont : [1]

- L'évaluation orientée sur les objectifs (*Goal-based*), qui vise à obtenir les données permettant de démontrer si, oui ou non, un programme a atteint les objectifs qui lui étaient attribués. Cette évaluation implique que l'atteinte des objectifs initiaux constitue l'intérêt premier du programme (et non le degré d'efficience, le rapport coût/bénéfice, *etc.*). Un des risques de ce type d'évaluation réside dans l'incorrecte anticipation initiale des objectifs (sous ou surestimation).
- L'évaluation orientée sur les processus décisionnels (*Decision-oriented*), qui examine la décision à l'origine du programme, afin de fournir les éléments de preuve utiles à déterminer les décisions à prendre vis-à-vis du futur du programme en question. Cette formule relativise l'atteinte des objectifs, en prenant en compte le contexte dans lequel le programme s'inscrit dans le temps.
- L'analyse de système (*Systems analysis*) s'attarde à évaluer un programme en étudiant l'ensemble de la chaine logique de politique publique. Elle analyse autant le coût des ressources impliquées, leur mise en œuvre, et présente les résultats et impacts en fin de programme. Elle ne permet en revanche pas de fournir des éléments utiles au perfectionnement du programme, seulement sur ses effets. Ce modèle s'adresse de préférence aux maîtres d'ouvrage plutôt qu'aux maîtres d'œuvre.
- L'audit (*Professional review*), qui repose sur le jugement de la conduite d'un programme par des experts qui en sont extérieurs. Il vise à déterminer la pertinence des objectifs et de la réalisation du programme.
- L'évaluation « *Illuminative* » ou « *responsive* », qui offre une description fine du programme en analysant de manière approfondie le programme en recherchant ses complexités dans les représentations qu'en font les individus impactés, qu'ils en soient acteurs ou bénéficiaires. Le risque de cette formule réside dans une partialité des résultats obtenus, diminuant leur validité externe.

Ignorant ces différentes distinctions, le commanditaire d'une démarche d'évaluation laissera souvent à l'évaluateur la peine de déterminer à laquelle de ces catégories la démarche qui lui est demandée correspond le mieux. Cette étape s'avère néanmoins fondamentale, et pour ce faire, il

[1] Les éléments suivants sont principalement issus de : B. J. ENGLISH, R. CUMMINGS, STRATON, « Choosing an evaluation model for community crime prevention programs »*, op. cit.*, p. 127 et s.

convient d'interroger, voire d'interpréter, les attentes du commanditaire. Nous verrons que cette nécessité d'interprétation et d'analyse accompagne l'évaluateur tout au long de l'élaboration de son travail, depuis sa détermination initiale jusqu'à la restitution au commanditaire de son référentiel d'évaluation. Dans le cas très particulier de la démarche d'évaluation montpelliéraine, la classification du type de méthodologie à retenir s'est trouvée complexifiée par le fait que deux genres d'attentes se mêlaient. D'une part, très classiquement, se manifestent les attentes locales d'un commanditaire, entité rassemblant une hétérogénéité d'acteurs. Comme nous l'avons abordé précédemment, la détermination de l'objet de l'évaluation doit être la première interrogation partagée avec le commanditaire. Cette discussion offre alors les premiers éléments d'interprétation des attentes vis-à-vis de la démarche, ce qui conduit naturellement à orienter le choix méthodologique. Mais d'autre part, la démarche montpelliéraine répond également à des attentes scientifiques, ce qui la rend singulière. Ces deux préalables partagent cependant un questionnement commun très spécifique : comment évaluer la vidéosurveillance ? Et justement, ce questionnement commun oriente significativement le choix méthodologique pertinent pour évaluer un programme de prévention de la délinquance, ou pour étudier les politiques publiques de lutte contre l'insécurité. En ce sens, et en connaissance des éléments développés dans la première partie de ce travail, un choix par élimination semble rapidement s'imposer parmi les types de méthodes développés ci-dessus.

Nous avons en effet vu que la question de l'utilité de la vidéosurveillance semblait revêtir une importance prédominante. Il paraît alors essentiel de sélectionner une méthodologie s'intéressant aux impacts et effets des programmes mettant en œuvre la vidéosurveillance. On écartera alors, comme nous l'avions souligné pour d'autres raisons précédemment, les méthodologies de type audit, pilotage, ou analyse des processus décisionnels. On priorisera en revanche les méthodes permettant d'offrir une image de l'impact. Mais si offrir une mesure d'impact de la vidéosurveillance peut paraître honorable et satisfaisante, tant ce type d'études semblent manquer, ce choix reste limité et, concernant notre objet et terrain d'étude, incomplet. Ainsi, il s'avère essentiel de compléter l'arsenal méthodologique employé en choisissant une méthode d'évaluation qui permet de rendre compte de la position de la vidéosurveillance au sein des politiques publiques de lutte contre l'insécurité, afin de présenter une démarche plus complète.

Les critiques que nous avons formulées *supra* à l'encontre de la méthode d'évaluation quasi-expérimentale, qui nous ont conduit à la considérer insuffisante et insatisfaisante pour étudier un programme de vidéosurveillance, ont pour la plupart déjà été formulées dans les années 1990. Etait alors affirmé « qu'il est grand temps de mettre fin à la domination des modèles quasi-expérimentaux d'évaluation. Une telle approche est une stratégie acceptable pour évaluer la performance d'une lessive ou d'engrais, mais rend très médiocrement compte de la nature des causalités et des

changements en cours dans des politiques publiques. »[1] Ainsi que nous avons pu l'apercevoir, deux auteurs britanniques sont principalement à l'origine de cette virulente attaque : le sociologue Ray PAWSON et le criminologue Nick TILLEY. Après quelques écrits laissant poindre l'esprit de leur méthodologie dissidente, les deux chercheurs déclenchent une insurrection idéologique contre un modèle de l'évaluation, assez classiquement admis dans le monde anglo-saxon, bien que fragilisé par de nombreux courants divergents, avec la publication d'un article dans le *British Journal of Criminology* en 1994.[2] Ils y posent leur propre modèle méthodologique comme le contrepied nécessaire à la domination des modèles d'évaluation expérimentale. Ils appuient alors leur démonstration sur une confrontation partisane de deux évaluations, ayant suivi les méthodes qu'ils opposent. La démarche dévaluée, ayant suivi la méthode quasi-expérimentale, est une étude menée par T. BENNETT,[3] qui est opposée à une application de la méthode soutenue restituée l'année par N. TILLEY.[4]

En accord avec les critiques formulées à l'encontre de la méthode expérimentale, il nous était également impossible d'ignorer un autre avantage de ce mouvement divergent : celui-ci a, très tôt, été appliqué à l'évaluation de dispositifs de vidéosurveillance. Ceci s'explique par le fait que sa période de développement correspond au Royaume-Uni à celle de la promotion de la vidéosurveillance par le *Home Office,* ce qui a entrainé l'expérimentation du modèle évaluatif pour étudier des programmes mettant eux-mêmes en œuvre une technologie en expérimentation. Comme nous l'avons souligné, c'est entre N. TILLEY qui a inauguré la *Realist Evaluation*, justement pour éprouver la vidéosurveillance. Cette expérience a ensuite été reproduite par d'autres chercheurs. Citons d'exemple le travail de Coretta PHILLIPS,[5] de Vicky TURBIN & Martin GILL,[6] ; les travaux compilés par Kate PAINTER & Nick TILLEY (tel que l'étude de Rachel ARMITAGE, Graham SMYTH & Ken PEASE),[7] ou plus récemment l'étude de Sam WAPLES, Martin GILL & Peter FISHER.[8] Cette expérience considérable d'une

[1] R. PAWSON, N. TILLEY, « What works in evaluation research? »*, op. cit.*, p. 292.
Nous traduisons depuis l'anglais : « It is high time for an end to the domination of the *quasi-experimental* (or OXO) model of evaluation. Such an approach is a fine strategy for evaluating the relative performance of washing powders or crop fertilizers, but is a lousy means of expressing the nature of causality and change going on within social programmes. »
[2] R. PAWSON, N. TILLEY, « What works in evaluation research? »*, op. cit.*
[3] T. BENNETT, *Contact Patrols in Birmingham and London: An Evaluation of Fear Reduction Strategy*. Londres, RU : Home Office, Research and Planning Unit, 1989. Report to the Home Office Research and Planning Unit.
[4] N. TILLEY, « Understanding car parks, crime and CCTV : evaluation lessons from safer cities ». *London: Home Office Police Department*. 1993, n° 42, (Crime prevention unit series papers).
[5] C. PHILLIPS, « A Review of CCTV Evaluations: Crime Reduction Effects and Attitudes Towards Its Use ». *Crime Prevention Studies*. 1999, n° 10.
[6] M. GILL, V. TURBIN, « CCTV and Shop Theft: Towards a Realistic Evaluation ». In : J. MORAN. , C. NORRIS. , G. ARMSTRONG. *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. ASHGATE. Aldershot, RU, 1998M. GILL, V. TURBIN, « Evaluating "Realistic Evaluation": Evidence From a Study of CCTV ». *Crime Prevention Studies*. 1999, vol. 10.
[7] K. PAINTER, N. TILLEY, *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention*. Monsey, New York, Etats-Unis : Criminal Justice Press/Willow Tree Press, 1999.
[8] S. WAPLES, M. GILL, P. FISHER, « Does CCTV displace crime? » *Criminology and Criminal Justice*. 1 mai 2009, vol. 9, n° 2.

méthodologie pour évaluer la vidéosurveillance s'offre donc comme une véritable aubaine, considérant notre objet d'étude identique.

Bien qu'il semble malaisé de positionner convenablement ce courant méthodologique dans une des catégories des classifications énumérées précédemment, nous allons voir pourquoi nous avons retenu ce mouvement pour inspirer notre évaluation, avant de nous interroger par la suite sur cette sélection du modèle réaliste et ses conséquences sur notre volonté de mener une démarche quasi-expérimentale.

Concluons néanmoins ce développement sur un aparté. Nous faisions référence précédemment à la chaine logique facilitant la sélection d'une méthodologie d'évaluation selon ENGLISH, CUMMINGS & STRATON. Nous avions expliqué ne pas l'avoir scrupuleusement respectée. Même, nous avons été amené à nous réapproprier ce processus. Ceci s'explique par le fait que les étapes suivies dans le cadre de la démarche montpelliéraine, pour sélectionner une méthodologie d'évaluation, procèdent d'un cadre d'étude très spécifique mêlant nécessité de réponse à des attentes politiques et professionnelles ainsi que la constitution d'un terrain de recherche scientifique. Le processus empiriquement concrétisé doit demeurer exceptionnel et il n'est jamais souhaité une remise en question de celui exposé par ENGLISH, CUMMINGS & STRATON.[1] Toutefois, bien que nous considérons ce dernier comme une référence pertinente, notre propre expérience révèle qu'il ne doit pas constituer un concept rigide, mais plutôt un guide malléable. En cela, la démarche réalisée à Montpellier a donc connu un nombre d'étapes légèrement remanié, privilégiant une identification *a priori* des attentes vis-à-vis de l'évaluation et ajoutant une phase de négociation. Se distinguaient alors cinq étapes :

- Etape 1 : l'identification des objectifs de la commande d'évaluation ;
- Etape 2 : la négociation de la démarche d'évaluation, entrainant la détermination conjointe de l'*évaluanda* et les constructions intriquées du protocole d'étude d'une part et du programme à évaluer d'une autre ;
- Etape 3 : l'identification des caractéristiques du programme à évaluer ;
- Etape 4 : Identification d'un modèle méthodologique potentiel et mise en adéquation avec les conditions d'évaluation ;

[1] Pour rappel, le modèle de référence propose quatre étapes, que sont : l'identification des caractéristiques d'un programme ; la détermination des objectifs de l'évaluation ; l'identification de modèles d'évaluation possibles ; la négociation et validation finale avec les commanditaires. Cf. : B. J. ENGLISH, R. CUMMINGS, STRATON, « Choosing an evaluation model for community crime prevention programs »*, op. cit.*, p. 144 et s.

- Etape 5 : présentation, négociation et validation du modèle avec le commanditaire.

II. La *Realist Evaluation*, un modèle éprouvé pour évaluer la vidéosurveillance contre l'insuffisance d'une mesure d'impact limitée

« La *Realist Evaluation* (ou *RE*) est une approche de l'évaluation à la fois fondée sur une philosophie dite néo-réaliste et sur l'intégration des enseignements tirés par de nombreux évaluateurs de la pratique, de la théorie et de la recherche. Comme d'autres formes de réalisme, le néo-réalisme suppose que la réalité existe de manière distincte de notre compréhension de celle-ci. Le néo-réalisme suppose, pour prendre un exemple séculaire, que si un arbre tombe dans la forêt, sa chute produira un son même si personne n'est présent pour l'entendre. »[1]

L'approche réaliste de l'évaluation de programmes est animée de la volonté de comprendre et d'expliquer pourquoi une action sociale fonctionne ou non, en s'attachant à théoriser les programmes qu'elle étudie, à y identifier les mécanismes de fonctionnement et à tester *in fine* sa propre théorisation du fonctionnement.[2] Elle consiste à la complexification de la question qui anime traditionnellement les évaluateurs, et à travers eux les responsables de politiques publiques ou praticiens, qui est *est-ce que le programme fonctionne ?* (*Does this program work?*). Ce mouvement considère cette formulation classique comme simpliste, car elle demeure inappropriée et insuffisante à rendre compte du fonctionnement d'une intervention de politique publique. Les précurseurs de la *Realist Evaluation* tendent, par la complexification de cette interrogation, non pas à rendre la discipline plus floue ou son accomplissement plus ardu, mais à répondre plus fidèlement à la réalité d'une situation par nature complexe. Selon ses théoriciens, la question que devrait se poser l'évaluateur, voire le responsable de politiques publiques, est : *qu'est-ce qui fonctionne pour qui, dans quelles circonstances et quelles mesures, et comment ?* (*What works for whom in what circumstances and in what respects, and how?*).[3]

---

[1] M. M. MARK, G. T. HENRY, G. JULNES, « A realist theory of evaluation practice ». *New Directions for Evaluation*. 1 juin 1998, vol. 1998, n° 78, p. 4.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Emergent realist evaluation, or ERE, is an approach to evaluation based both on a philosophy called neo-realism and on an integration of lessons drawn by many evaluators from practice, theory, and research. Like other form of realism, emergent realism assumes that reality exists apart from our understanding of it. Emergent realists believe, to take a timeworn example, that if a tree fell in the forest, its crash would create the sound waves that could be registered as sound, even if no one is there to hear it. »

[2] G. T. HENRY, « Realist Evaluation ». In : S. MATHISON. *Encyclopedia of Evaluation*. 1 edition. Thousand Oaks, Californie, Etats-Unis : SAGE Publications, Inc, 21 octobre 2004, p. 359.

[3] R. PAWSON, N. TILLEY, « Realistic Evaluation ». In : S. MATHISON. *Encyclopedia of Evaluation*. 1 edition. Thousand Oaks, Californie, Etats-Unis : SAGE Publications, Inc, 21 octobre 2004, p. 363.

Selon ses principaux théoriciens, la *Realist Evaluation* permet de rendre sa dimension au programme que l'on souhaite évaluer afin de produire des résultats traduisant l'entière complexité qu'il implique. Pour cela, l'approche replace le programme de politiques publiques comme étant issu de réflexions théoriques et s'intégrant à un système social plus vaste. Ce dernier point, fruit d'un positionnement idéologique, est primordial, car en découle le fait qu'un programme, selon la *RE*, ne peut jamais être isolé et mis en vase clos pour en mesurer les impacts. C'est en cela, ainsi que nous l'avons développé précédemment, qu'elle marque son point d'achoppement principal avec d'autres conceptions d'évaluation, essentiellement les démarches expérimentales ou quasi-expérimentales. Plus largement, cette approche méthodologique positionne les programmes de politiques publiques comme les composantes indissociables d'un ensemble complexe : « La réalité de l'élaboration et de l'implémentation de programmes de politique publique est que les programmes ne se réalisent pas dans le vide. Les politiques sont promulguées pour s'adresser à un ou plusieurs problèmes sociaux qui résultent de rapports sociaux préexistants ».[1] La théorie réaliste souhaite également prendre en considération un paramètre essentiel, qui est celui de l'inconstance du contexte sociopolitique dans lequel un programme s'applique. Comme ce fut le cas pour notre terrain d'étude, nous le verrons, « les programmes ne peuvent pas être totalement isolés et demeurer constants. Des évènements imprévus, changements politiques, mutations de personnels, changements physiques et technologiques, interactions inter et intra programmes, formation des praticiens, la couverture médiatique, les impératifs organisationnels, les innovations de performance managériales, etc. rendent les programmes perméables, fragiles et malléables ».[2] Car l'application d'un programme de politiques publiques va nécessairement souffrir avec le temps d'une évolution de son contexte et des interventions concurrentes. L'approche réaliste propose de s'affranchir de cette difficulté en privilégiant une réflexion sur le fonctionnement du programme plutôt qu'une démarche uniquement appliquée à identifier et présenter l'impact spécifique d'un programme sans le comprendre et s'assurer du lien entre les deux.

Sans détailler ici en quoi et comment se concrétise la méthode réaliste d'évaluation de programme, préférant renvoyer notamment aux travaux très détaillés de ses auteurs afin de ne pas risquer de déformer leur conception, il nous est toutefois nécessaire de prendre quelques lignes pour rappeler les éléments centraux de celle-ci. D'un point de vue pratique, la théorie de la *Realist*

[1] G. T. HENRY, « Realist Evaluation », *op. cit.*, p. 360.
Nous traduisons depuis l'anglais : « The reality of social policy making and of program implementation is that social programs do not occur in a vacuum. Policies are promulgated to address a social problem or problems that have arisen as a result of existing social relationships. »
[2] R. PAWSON, N. TILLEY, « Realistic Evaluation », *op. cit.*, p. 363. "Programs cannot be fully isolated or kept constant. Unanticipated events, political change, personnel moves, physical and technological shifts, interprogram and intraprogram interactions, practitioner learning, media coverage, organizational imperatives, performance management innovations, and so on make programs permeable and plastic"

Evaluation se concrétise par la construction d'ensemble d'équations dénommées CMOC (pour *Context-Mechanism-Outcome Configuration*), qui impliquent l'identification indépendante de trois types de paramètres : les mécanismes (*mechanisms*), les contextes (*contexts*) et les résultats perçus (*outcomes patterns*). La construction d'une évaluation de programme suivant cette philosophie réaliste implique en effet que l'on considère que l'effet observé (l'*outcome*) est le résultat (*output*) d'une intervention (*input*) qui procède d'un système impliquant le fonctionnement d'un mécanisme en fonction d'un contexte.

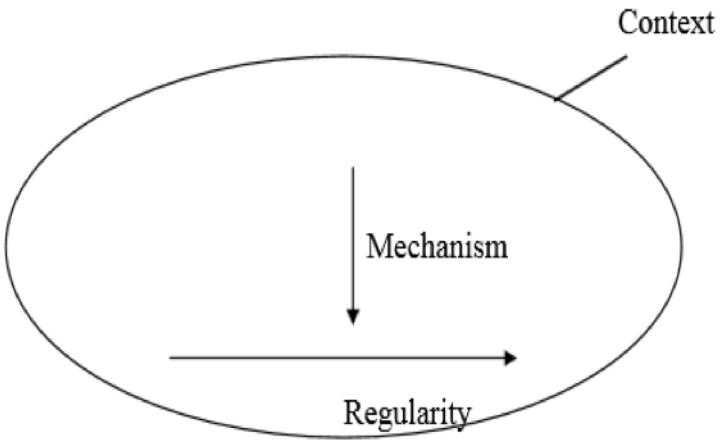


Figure 9 — Contexte, mécanisme et constante selon la *Realist Evaluation*

Considérons alors ces trois éléments, en entamant avec le paramètre au cœur de la *Realist Evaluation*, qu'est l'identification du mécanisme. La formulation d'un mécanisme, selon cette approche, résulte de la théorisation du programme. R. PAWSON et N. TILLEY soulignent que « les mécanismes décrivent ce qui, dans un programme ou une intervention, entraine des effets. Les mécanismes restent souvent cachés, tels les rouages d'une horloge qui ne peuvent être vus bien qu'ils gouvernent les mouvements des aiguilles ».[1] Pour comprendre la notion de mécanisme, on peut, ainsi que le fait un groupe de chercheurs britanniques en 2015, la mettre en parallèle de ses emplois dans des études pharmaceutiques qui examinent l'interaction biochimique spécifique de molécules de médicaments sur le corps. Vis-à-vis de l'évaluation de la vidéosurveillance, ces derniers expliquent alors que « l'évaluateur de programme ne suppose pas que la vidéosurveillance (l'intervention) entraine la diminution des actes de criminalité (le résultat). Elle l'entraine, lorsqu'elle l'entraine, en

[1] *Ibid.*, p. 364. "Mechanisms describe what it is about programmes and interventions that bring about any effects. Mechanisms are often hidden, rather as the workings of a clock cannot be seen but drive the patterned movements of the hands."

persuadant les éventuels criminels d'un accroissement des risques d'être repérés (le mécanisme). Dans tous les cas [études criminelles, études pharmaceutiques ou autres], la science va se pencher sur le système de relation en question. Dans tous les cas, le mécanisme est ce qui va générer ce phénomène de relation ».[1] La détermination du mécanisme constitue donc l'ouvrage principal de la théorie réaliste d'évaluation, impliquant de devoir théoriser une intervention publique et de s'interroger sur ses contextes. Cette approche suggère que l'évaluateur construise une interprétation du fonctionnement probable du programme, *a priori* de la conduite proprement dite de son évaluation. Cette théorisation va lui permettre de dresser une liste de mécanismes dont aura ensuite pour tâche de tester la validité.[2]

L'étape de la détermination des mécanismes serait cependant futile, car incomplète selon l'approche réaliste, si elle ignorait les circonstances dans lesquelles ils sont amenés à s'appliquer. La *Realist Evaluation* considère comme un axiome des sciences sociales le fait qu'un programme ne s'opère, et ainsi ne s'observe, qu'en fonction d'un contexte. Ce dernier peut favoriser ou annihiler le fonctionnement d'un mécanisme. L'analyse d'un programme, lorsqu'on le déconstruit pour étudier ses mécanismes de fonctionnement, nécessite ainsi que l'on s'attarde aussi bien sur l'étude du champ dans lequel ceux-ci s'appliquent. Ce qui est alors entendu comme contexte ne doit pas être réduit à l'étude du cadre spatiotemporel d'application d'un programme, tel que dans notre cas d'étude l'examen démographique ou urbain du quartier dans lequel on installe des caméras de vidéosurveillance pour lutter contre la délinquance. Cette prise en compte du contexte constitue la concrétisation de la vision réaliste et implique une étude spécifique des paramètres dans lequel les mécanismes du programme sont amenés à s'exercer. Ceci implique un travail d'analyse du climat social local, des problématiques des secteurs traités, de la composition et fréquentation démographiques et urbaines d'un espace, des actions sociales concurrentes, de l'exploitation et mise en valeur de l'action inaugurée et de leur évolution, etc. Ainsi, l'analyse du contexte renvoie à la prise en considération de tous les paramètres qui peuvent sembler significatifs pour comprendre l'effet observé des

[1] S. M. DALKIN, J. GREENHALGH, D. JONES [et al.], « What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation ». *Implementation Science*. avril 2015, vol. 10, n° 1, p. 1‑2.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Programme evaluators does not suppose that CCTV (the intervention) causes a fall in crime rates (the outcome). It does so, when it does so, by persuading potential perpetrators of increased risks of detection (the mechanism). In all cases, science delves into the 'black box'. In all cases, the mechanism is what generates the observed relationship. »
[2] R. PAWSON, N. TILLEY, « Realistic Evaluation », *op. cit.*, p. 364.

mécanismes.[1] Cette analyse offre les éléments de réponse aux éléments de la question initiale que se pose l'évaluateur réaliste : le programme fonctionne *pour qui* et *dans quelles circonstances.*[2]

Parallèlement, l'approche réaliste accorde une attention toute particulière aux résultats perceptibles du programme, qui résultent de l'application de mécanismes du programme dans leurs champs contextuels. Deux étapes se distinguent dans la démarche d'évaluation, et que l'approche réaliste tente d'étudier et de restituer de manière différenciée : les résultats (les *outputs*) qui découlent très immédiatement de l'application des mécanismes du programme sur ses cibles en fonction de leur contexte ; et les impacts (*outcomes*) qui sont les effets plus généraux que l'on peut assigner au programme.[3] Chaque application de programme va nécessairement entrainer des perturbations diverses, au-delà des résultats recherchés. Ces perturbations s'ajoutent aux différents résultats additionnés, entrainés par les mécanismes du programme, et constituent l'impact global du programme. Il est donc crucial, pour l'évaluateur réaliste, de rechercher également ces perturbations afin de mesurer l'impact global du programme.

C'est donc la mise en relation de ces trois types de paramètres que promeut la *Realist Evaluation*, que sont les mécanismes, les contextes et les *outcomes*, qui se traduit par la formulation d'un ensemble d'équations désignées CMOC. Une fois formulé, le travail de l'évaluateur consiste à en tester la validité et en mesurer l'intensité.

Il faut admettre qu'avant d'être séduit par la philosophie de cette école de pensée, c'est en premier lieu l'attrait d'une méthode éprouvée pour l'étude de la vidéosurveillance qui s'est montrée très séduisante. Car lorsqu'une démarche d'évaluation se retrouve dépourvue de point de référence, il est précieux de pouvoir s'appuyer sur des travaux connaissant de multiples expériences pratiques, tout en s'appuyant une théorie scientifique solide. Nous l'avons mentionné, la *Realist Evaluation* se voit concrètement appliquée pour la première fois par N. TILLEY en 1993,[4] concomitamment à l'article théorique qui l'intronise.[5] Cette étude prend forme dans le cadre d'un appel à projet du *Home Office* britannique, et permet la recherche d'effet de caméras de vidéosurveillances installées dans des parkings. N. TILLEY expose alors très brièvement comment la mise en pratique de cette théorie

[1] R. PAWSON, N. TILLEY, « Realist Evaluation ». British Cabinet Office, 2004, p. 8.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Depending on the nature of the intervention, what is contextually significant may not only be relate to place but also to systems of interpersonal and social relationships, and even to biology, technology, economic conditions and so on. »
[2] *Ibid.*, p. 7.
[3] R. PAWSON, N. TILLEY, « Realistic Evaluation »*, op. cit.*, p. 364‑365.
[4] N. TILLEY, « Understanding car parks, crime and CCTV : evaluation lessons from safer cities »*, op. cit.*
[5] R. PAWSON, N. TILLEY, « Re-evaluation: rethinking research on corrections and crime ». In : S. DUGUID, (dir.). *Yearbook of Correctional Education*. Burnaby : Institute of Humanities, Simon Fraser University, 1992.

nouvelle de l'évaluation permet de parfaitement présenter des résultats détaillés du fonctionnement de cette technologie. L'auteur indique que son approche méthodologique accorde une place primordiale à la théorisation d'un programme pour comprendre ses effets, et que cette théorisation passe par une déconstruction de l'action engagée en un ensemble de mécanismes et de contextes. N. TILLEY décline alors un ensemble de 9 mécanismes et de 5 contextes plausibles. Les mécanismes présentés, pouvant selon l'auteur être engagés par les installations de caméras de vidéosurveillance, prennent en compte une large éventualité de logiques d'action. Ils revêtent principalement des conséquences positives sur les problématiques de délinquance, suggérant par exemple l'effet dissuasif ou l'aide à l'intervention des forces de sécurité, mais envisagent aussi la possibilité de répercussions négatives, telles que l'exagération d'un effet rassurant pour les usagers relâchant de ce fait leurs réflexes de protection individuelle.[1] En parallèle, les typologies de contextes développées par l'auteur sont présentées comme autant de cadres pouvant conduire à fluidifier, multiplier ou au contraire à réduire voire annihiler le fonctionnement des mécanismes. Cette primothéorisation du fonctionnement de la vidéosurveillance constitue en réalité un fondement déterminant dans le développement de l'étude de cette technologie. Il demeure indispensable de relativiser ce travail d'éclaireur, car il ne représente qu'un ensemble de propositions de fonctionnement théorique de la vidéosurveillance, partiellement éprouvées par une étude empirique contrainte dans le cadre très spécifique d'espaces de stationnements clos de véhicules au Royaume-Uni. Malgré tout, ce travail de N. TILLEY offre une base d'appui particulièrement confortable aux travaux menés *a posteriori* sur cette technologie, qui sera régulièrement réutilisée. Ce travail novateur et précoce désigne également la *Realist Evaluation* comme une méthode pertinente pour éprouver la vidéosurveillance.

III. L'*ER* et la méthode expérimentale, conciliation raisonnable de deux modèles antagonistes

Avec une lecture naïve d'écrits des auteurs des deux écoles de pensées que nous avons retenues précédemment, que sont le modèle d'évaluation quasi-expérimentale et celui de la *Realist Evaluation*, il peut sembler bien peu adéquat, voire contradictoire, de décider d'utiliser chacune d'entre elles afin de guider une même démarche d'évaluation. Ces deux approches paraissent, dans les discours de leurs partisans respectifs, parfaitement opposées et inconciliables. La *Realist Evaluation* se positionne en partie comme ayant été développée en opposition au modèle défendu par la *Campbell Collaboration*.[2] Toutefois, c'est bien une utilisation simultanée de ces deux méthodes qui a inspiré l'évaluation de programme de vidéosurveillance à Montpellier, où l'une a permis de poser les

[1] N. TILLEY, « Understanding car parks, crime and CCTV : evaluation lessons from safer cities », *op. cit.*, p. 3‑4.
[2] Cf. notamment l'article de R. PAWSON, N. TILLEY, « What works in evaluation research? », *op. cit.*

critères de rigueur pour encadrer le protocole de l'évaluation, tandis que la seconde a offert un guide théorique au travail évaluatif de fond. Mais au regard des désaccords et conflits qui opposent les auteurs des deux courants, il demeure fondamental de démontrer que la volonté de réunir au sein d'une même démarche deux approches voulues incompatibles peut parfaitement se justifier. Ceci nécessite cependant de faire preuve de recul envers chacune d'elles, ainsi que de marquer un temps d'harmonisation afin de pallier les manquements de l'une grâce aux avantages octroyés par l'autre.

Le développement d'approches nouvelles de l'évaluation de programmes découle principalement de la formulation de reproches contre la méthode expérimentale ou quasi-expérimentale. Car, bien que cette dernière ait démontré qu'elle était parfaitement adaptée à la mesure d'impacts, elle connaît des failles difficiles à pallier notamment une fois confrontée à des configurations sociales complexes. Surtout, celle-ci reste incapable de démontrer et d'expliquer en quoi, et comment, un programme évalué provoque les effets qu'elle révèle. « L'expérimentation est en capacité de décrire ce qui s'est passé, mais ne peut en rien répondre comment ou pourquoi. »[1] Malgré la formulation d'un réquisitoire plus vaste et construit,[2] ce reproche principal a suffi aux auteurs réalistes pour écarter radicalement cette conception et préférer une méthode d'évaluation permettant de remédier à ce manquement. Cependant, il paraît hâtif de choisir d'ignorer l'objectivité et les enseignements des modèles expérimentaux. Car les études respectant les standards promus par la *Campbell Collaboration* présentent l'incomparable mérite d'une intégrité et d'une fiabilité, assurant des résultats à la fois clairs et fidèles de l'impact d'un programme. Comme nous l'avons précédemment souligné, l'étude empirique réalisée à Montpellier se devait de se parer d'une validité interne élevée ainsi que d'une forte valeur externe. Car l'évaluation envisagée à Montpellier soutenait l'ambition d'intérêts aussi bien locaux que généraux, devant présenter le positionnement de la vidéosurveillance dans les politiques locales de lutte contre l'insécurité en France et apporter des éléments de réponses sur l'impact global de cette technologie. Or, produire des résultats de mesure d'impact fiables sur ces deux niveaux constitue une qualité du modèle expérimental que nul détracteur ne saura nier. Soulignons ici que, contrairement à l'une des critiques formulées notamment par R. PAWSON,[3] l'approche défendue par la *Campbell Collaboration* peut parfaitement présenter une forte validité externe, c'est-à-dire la possibilité de généraliser les impacts mesurés d'un programme. Cette validité

[1] C. NUTTALL, « The Home Office and Random Allocation Experiments ». *Evaluation Review*. 1 juin 2003, vol. 27, n° 3, p. 277. Nous traduisons depuis l'anglais : « the experiment might have been able to say what had happened, but could not answer how or why. »

[2] Cf. principalement : R. PAWSON, N. TILLEY, « What works in evaluation research? », *op. cit.*

[3] Cf. principalement : R. PAWSON, N. TILLEY, « What works in evaluation research? », *op. cit.* ; R. PAWSON, N. TILLEY, *Realistic Evaluation*. Londres, RU : Sage, 1997 ; R. PAWSON, *Evidence-based Policy: A Realistic Perspective*. Londres, RU : Sage, 2006.

externe repose alors sur la constitution de travaux de compilations de résultats locaux, de type méta-analyses mentionnées ci-dessus.[1]

A l'opposé, l'approche réaliste de l'évaluation peut également se voir reprocher des failles méthodologiques dans la conduite de ses études empiriques. Sur l'échelle du Maryland relative à la scientificité méthodologique des évaluations, les protocoles établis lors de la conduite d'évaluations réalistes se classent assez pauvrement comme de simples opinions d'experts, du fait de leurs insuffisantes garanties de rigueur et de leur conception de collecte de données. Or, ce défaut de l'approche réaliste s'avère être la principale qualité de l'approche expérimentale. Ainsi, la compensation des défauts de l'une par les qualités de l'autre représente une formidable aubaine pour concilier ces courants de pensée en conflit. C'est précisément cette voie que quatre chercheurs hollandais ont souhaité emprunter dans un article de 2008, justement intitulé « Combining Campbell Standards and the Realist Evaluation Approach *The Best of Two Worlds?* ». Leontien VAN DER KNAAP, Frans LEEUW, Stefan BOGAERTS et Laura NIJSSEN soulignent alors que : « l'approche réaliste peut bénéficier d'une méthodologie plus stricte dans ses évaluations […]. Les enseignements à même de se voir généralisés doivent être crédibles, tandis que la validité interne est un préalable à la validité externe. »[2] Précisons également que la littérature réaliste n'expose jamais précisément de méthode concrète destinée à mesurer les impacts de programmes évalués. Pourtant, cette doctrine accorde, notamment par son modèle dit CMO, une importance considérable aux effets, traduisant la combinaison des mécanismes et contextes d'un programme. Il réside ainsi bien des manquements dans l'approche réaliste, stérile de moyens concrets, rigoureux et franc d'analyse d'impacts, que la méthode quasi-expérimentale peut aisément compenser.

Mais bien qu'elles paraissent pouvoir utilement se compléter, il s'impose de préciser la manière d'user conjointement de ces deux méthodes d'évaluation, afin qu'elles se compensent plutôt que n'entrent en conflit. Dans leur proposition de conciliation méthodologique, VAN DER KNAAP *et al*. choisissent de dissocier très clairement l'usage de l'un et l'autre des modèles. Pour se faire, ils optent pour une différenciation chronologique.[3] Selon eux, deux temps de l'évaluation doivent se distinguer pour conduire une démarche qui englobe les qualités des deux doctrines : « l'approche réaliste doit

[1] D. P. FARRINGTON, « Methodological Quality Standards for Evaluation Research ». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 1 mai 2003, vol. 587, n° 1, p. 54.

[2] L. M. VAN DER KNAAP, F. L. LEEUW, S. BOGAERTS[et al.], « Combining Campbell Standards and the Realist Evaluation Approach The Best of Two Worlds? » *American Journal of Evaluation*. 1 mars 2008, vol. 29, n° 1, p. 51.
Nous traduisons depuis l'anglais : « the realist approach can benefit from a stricter methodology to use in a review, as is suggested by the Campbell Collaboration. Knowledge that is to be generalized should be credible; internal validity is a prerequisite for external validity. »

[3] *Ibid.*, p. 51‑54.

être employée après avoir terminé l'étude selon la doctrine *Campbell* ». [1] Cette solution de rapprochement des deux écoles semble néanmoins critiquable et insuffisante. Critiquable d'une part, car elle s'éloigne trop du modèle réaliste proposé par R. PAWSON et N. TILLEY qui suggère la formalisation *a priori* des équations à tester quant aux théories du programme évalué. Or, limiter l'utilisation de la *Realist Evaluation* a une interprétation *a posteriori* écarte à tort une partie fondamentale de la philosophie de ce modèle. Et, d'autre part, cette proposition paraît insuffisante, car elle organise une utilisation successive de deux modèles, sans réellement les accorder. Ainsi, elle envisage un simple basculement de référence méthodologique en cours de démarche d'évaluation, sans mise en adéquation des deux modèles.

Comme nous l'avons évoqué dans les développements précédents, il est envisageable de résumer d'une part les standards de la *Campbell Collaboration* comme des critères de rigueur encadrant le protocole matériel de formalisation d'une évaluation, et d'autre part la *Realist Evaluation* comme une méthodologie permettant *a priori* d'orienter et construire théoriquement la démarche et *a posteriori* d'interpréter les résultats d'évaluation. Cette vision, claire et tranchée des objets des deux approches, offre une opportunité d les associer plus étroitement que ce qu'envisagent VAN DER KNAAP *et al*. Il semble en effet, comme cela a été expérimenté lors de la démarche montpelliéraine, qu'une dissociation des écoles de pensée en fonction de l'objet et de leur utilisation permette une application plus équilibrée de l'usage des deux conceptions. La distinction entre ces deux dernières s'opère alors quant à leur domaine d'application et non plus sur leur temporalité de mise en œuvre. Cette proposition de conciliation des modèles offre également l'avantage de transposer plus fidèlement la conception réaliste développée par R. PAWSON et N. TILLEY, tout en s'assurant la rigueur du modèle quasi-expérimental.

Cette différenciation matérielle permet donc un usage parallèle et quasi simultané des deux approches, comme cela fut le cas lors de la constitution et de la mise en œuvre de l'étude de terrain montpelliéraine. Cependant, asseoir une démarche d'évaluation sur ces deux références méthodologiques très marquées complique assez nettement sa réalisation. Car cela rend plus floue la distinction de l'usage des méthodes d'un point de vue chronologique. Afin d'exposer cette solution d'une référence simultanée à l'un puis l'autre des courants de pensée, il peut être illustratif de schématiser la réalisation d'une démarche d'évaluation. Pour cela, convenons qu'une démarche d'évaluation se partage en trois temps : une phase de construction de l'évaluation, une de collecte des

[1] *Ibid.*, p. 53.
Nous traduisons depuis l'anglais : « To merge Campbell standards and the realist evaluation approach, the realist approach should be applied after finishing the Campbell-style systematic review. »

données de l'évaluation et enfin une dernière d'interprétation de ces données conduisant à la restitution des conclusions d'évaluation (cf. fig. 10 *infra*).

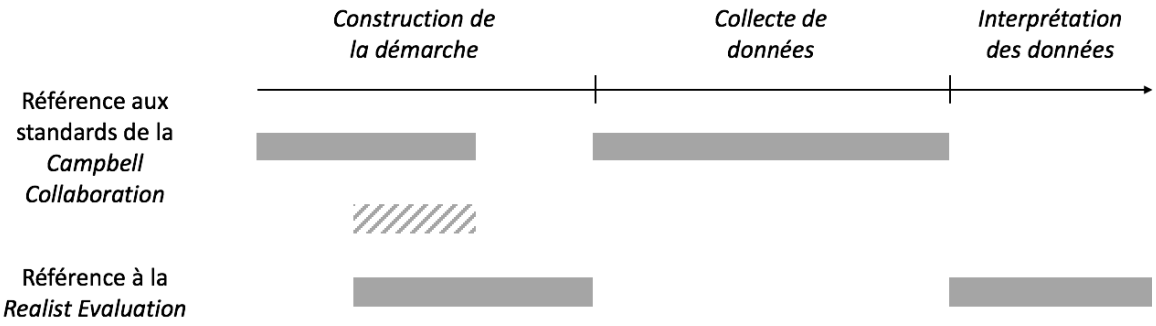


Figure 10 — Utilisation combinée dans le temps de la *Realist Evaluation* et du modèle quasi-expérimental

Pendant la construction de la démarche, première grande étape de l'évaluation, c'est d'abord un recours au modèle quasi-expérimental qui est nécessaire. Nous avons eu l'occasion de décrire une fraction de cette utilisation dans la première partie du présent écrit, lorsque nous expliquions quelles conditions de rigueur avaient été négociées et retenues avec le commanditaire de la démarche, avant l'engagement même de celle-ci. Cette référence méthodologique se prolonge pour la construction de la démarche, par exemple pour orienter la détermination des outils de collecte de données de l'évaluation en les encadrant, ou pour déterminer des secteurs de contrôle appariés aux sites d'expérimentation. Assez rapidement cependant, l'usage du modèle réaliste s'invite dans l'élaboration de l'évaluation. Contrairement à ce qui est proposé par le modèle de VAN DER KNAAP *et al.*, l'application des préconisations de la *Realist Evaluation* avant la phase d'interprétation des résultats permet une mise en pratique fidèle de cette conception théorique. Car cette dernière insiste sur la théorisation du programme à évaluer, qui se traduit par la détermination d'un ensemble d'équations dites « CMO ». Or, telle que la décrivent R. PAWSON et N. TILLEY, la formulation de ces équations est nécessairement réalisée *a priori*, car elle constitue la formalisation des théories du programme évalué que l'évaluateur doit tester.[1] Notons ici que, comme le précédent schéma l'illustre, il se produit un temps de référence simultané aux deux conceptions méthodologiques de l'évaluation, qui influenceront donc conjointement l'élaboration de la démarche. Ainsi, la démarche d'évaluation construite sera guidée à la fois par la rigueur de l'approche quasi-expérimentale et les théorisations contextualisées de la méthode réaliste.

[1] R. PAWSON, N. TILLEY, « Realistic Evaluation », *op. cit.*, p. 365.

La seconde grande étape de l'évaluation, consacrée à la collecte de données, ne fait pas appel au modèle réaliste. Ce dernier reste malgré tout présent en filigrane, car oriente la collecte de données depuis la constitution initiale du référentiel. Mais, en pratique, la collecte des données n'est plus encadrée que par les obligations de rigueur de la méthode expérimentale. Cette période est notamment animée d'une forte exigence de surveillance des variables concurrentes non maitrisées et de l'évolution similaire des sites appariés. L'évolution et l'influence des variables concurrentes, mesurées grâce aux enseignements du modèle quasi-expérimental, permettront *a posteriori* la formulation de résultats fiables.

Enfin, une fois les données d'évaluation collectées, la troisième grande phase vise l'interprétation de celles-ci. A cette occasion, la méthode expérimentale ayant déjà permis la mesure des impacts de l'action n'est plus utile à l'évaluateur. Sur la base de ces mesures et résultats objectifs, la méthode réaliste prend toute sa dimension, en permettant de valider et d'invalider les théories initialement formulées. Elle prolonge son analyse pour tenter d'expliquer les observations de l'évaluation en prenant en compte toutes les données contextuelles disponibles, et permet éventuellement de formuler de nouvelles théories vis-à-vis du programme.

Pour simplifier cette proposition d'utilisation parallèle, bien qu'usant d'une réduction quelque peu grossière, nous pourrions résumer ainsi que la doctrine de l'évaluation quasi-expérimentale accompagne la démarche d'un point de vue pratique tandis que l'approche réaliste constitue la référence théorique de celle-ci. C'est donc, plutôt qu'une différenciation de temporalité d'utilisation telle qu'elle est opérée par VAN DER KNAAP *et al.* en 2008, une différenciation de l'objet de l'emploi qui semble plus appropriée. Les auteurs hollandais précisent cependant, à juste titre, qu'« il pourrait être plus aisé d'appliquer une évaluation uniquement selon la méthode *Campbell* plutôt que d'y intégrer l'approche réaliste. Très peu d'études se réfèrent à une théorie complète du programme pour constituer la base de leur évaluation », mais soulignent aussi que « concilier la méthode de la *Campbell Collaboration* avec l'approche la plus orientée vers l'analyse théorique de programme ajoute une crédibilité aux résultats pour les décideurs publics et leur permet une meilleure compréhension du fonctionnement de leurs interventions ».[1] La proposition de rapprochement que nous faisons se veut

[1] L. M. VAN DER KNAAP, F. L. LEEUW, S. BOGAERTS[et al.], « Combining Campbell Standards and the Realist Evaluation Approach The Best of Two Worlds? », *op. cit.*, p. 56.
Nous traduisons depuis l'anglais : « it might be easier to conduct a Campbell-style review than to integrate the realist approach into such a systematic review. Very few studies refer to a comprehensive program theory that forms the basis for the interventions evaluated […] Combining the methodology of the Campbell Collaboration with the more theory-driven realist approach added to the credibility of our results to policy makers and caused them to better understand the way interventions actually work. We believe this to be one of the gains of trying to combine the best of two evaluative worlds. »

cependant plus aboutie que le modèle de 2008. Dans tous les cas, nous rejoignons entièrement la conclusion de cet article qui considère que le rapprochement de ces deux mondes, pourtant imaginés l'un en opposition de l'autre, présente un bénéfice élevé.

IV. La libre appropriation de conceptions théoriques de l'évaluation comme résultats de recherches d'un modèle applicable et harmonieux

Avant de détailler comment s'est concrétisée la conduite de l'évaluation d'un programme de vidéosurveillance à Montpellier, en application des conceptions méthodologiques retenues, il faut ici procéder à une ultime précision. Car, en plus d'avoir souhaité rapprocher deux méthodologies d'évaluation considérées comme antinomiques, l'évaluation montpelliéraine s'est permis d'amender quelque peu l'une d'elles. Nous avons précédemment précisé que la méthodologie réaliste suggérait la formalisation d'équations de types CMO. Ces équations, dont l'évaluateur teste la validité, constituent la théorisation du programme à évaluer. Il semble cependant que cette formule omette un paramètre pourtant essentiel qui est la problématique qu'un mécanisme du programme tend à solutionner. C'est ce manquement, modeste, mais pas pour autant anodin, que notre démarche d'évaluation de référence a tenté de compenser. Avant d'exposer comment cette proposition s'est concrétisée, abordons d'abord en quelques lignes la question du manque de ce paramètre.

Rappelons tout d'abord ici que, comme le montre Jacques PLANTE au début des années 1990, le champ d'études de l'évaluation de politiques publiques peut être appelé à traiter différents types d'interactions au sein ou autour de l'application d'un programme *(cf. fig. 11)*. Ainsi, au cœur même d'un programme d'action, l'évaluation s'intéresse aux interdépendances entre les différents pôles qui la constituent, que l'on nomme classiquement efficience, efficacité ou cohérence d'un programme. A sa périphérie, l'évaluation se doit de traiter du cadre social dans lequel vient s'intégrer un programme. Ce cadre est traversé d'un ensemble de régularités qui se trouvent parfois érigées en problème public, auquel la construction d'un programme s'attache à répondre. Cet intérêt de l'évaluation au cadre social permet la mesure des interactions entrantes et sortantes du programme avec la société, c'est-à-dire depuis les enjeux et problèmes (*inputs*) vers les effets (*outputs*).

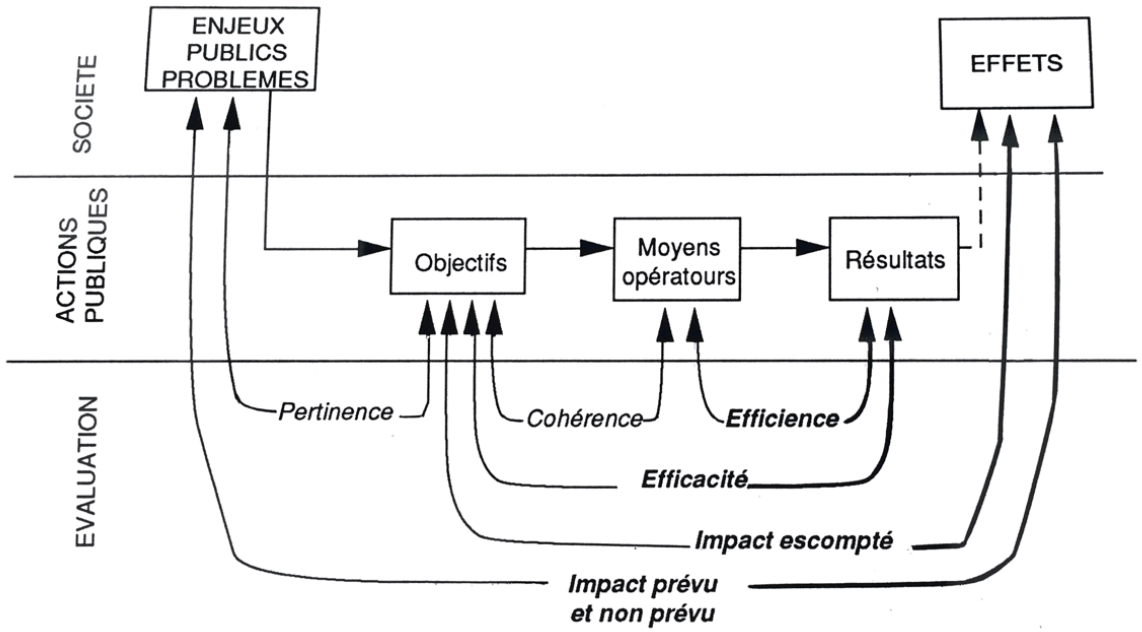


Figure 11 — Champ d'études de l'évaluation de politique publique[1]

La philosophie d'évaluation réaliste proposée par R. PAWSON et N. TILLEY offre un formidable instrument de lecture et d'interprétation de la relation entre un programme et ses *outputs*. Nous l'avons précédemment exposé, le cadre social d'un programme occupe une place centrale au sein de cette doctrine. Cette importance s'identifie notamment dans l'élaboration des équations CMO, emblèmes de la méthode. Toutefois, nous considérons qu'il existe une asymétrie entre cette place accordée au contexte et les outils méthodologiques que promeut la *Realist Evaluation*. Cette affirmation peut se justifier au simple constat de l'intérêt particulièrement anecdotique consenti à l'étude des problématiques publiques situées à l'origine d'un programme d'action. En effet, alors que les méthodes d'évaluation concurrentes, telles que l'approche expérimentale, considèrent comme incontournable l'étude *a priori*, parfois renforcée par l'instauration d'une période de mesure avant application du programme, la méthode réaliste s'avère discrète sur cette étape. Les partisans du courant argumenteront que ces paramètres sociaux initiaux intègrent naturellement l'analyse que l'évaluateur réaliste opère. Car ce dernier portera son regard sur ces éléments pour éclairer sa théorisation du programme ou les examinera avec attention lors de la réalisation d'une évaluation afin de rendre compte des contextes dans lesquels le programme étudié évolue. Toutefois, dans la *Realist Evaluation*, l'analyse de contexte initial n'occupe pas, à notre sens, la place fondamentale qui est la sienne dans un travail d'évaluation. En effet, il est essentiel de distinguer et d'étudier spécifiquement

[1] Schéma proposé par Jacques PLANTE, in E. MONNIER, *Evaluation de l'action de pouvoirs publics*. 2ème. Paris : Economica, 1992, p. 131.

les contextes, dans lesquels prend forme un programme, d'une part et les problématiques initiales, qui déclenchent la construction d'une action, d'autre part.

En réalité, il est envisageable de considérer que la philosophie réaliste ne s'intéresse ni à la problématique initiale ni même aux résultats du programme sur la société. Tout du moins, elle ne le fait pas si l'on considère ces deux idées comme des moments ponctuels particuliers. En effet, la conception réaliste rappelle que ces deux moments ne sont que deux observations fugaces d'un tissu social unique et continu dans le temps. Un programme de politique publique n'interrompt pas cette toile complexe, mais se positionne dessus pour tâcher de l'influencer. L'évaluation d'une action suggère donc de venir étudier ce champ et d'en mesurer les variations, plutôt que d'observer momentanément un contexte social, de façon fragmentée selon que l'on se situe avant ou après une intervention. Cette philosophie s'identifie aisément dans les travaux de R. PAWSON et N. TILLEY, notamment lorsqu'ils expliquent que « les programmes s'insèrent systématiquement dans un système social existant que l'on suppose entrainer et véhiculer les problèmes actuels. Les évolutions de modèles de comportements, d'évènements ou de conditions résultent de l'injection de nouvelles entrées dans ce système dans l'espoir de le bouleverser ou de le rééquilibrer ».[1]

Nous avons montré plus tôt que la *Realist Evaluation* manquait de visée pratique pour être convenablement concrétisée. Celle-ci peut notamment se trouver perfectible quant à la manière d'étudier matériellement le contexte social d'un programme. C'est ici un manquement que le complément de l'approche quasi-expérimentale comble sans mal. Malgré tout, une faille subsiste que ne peut compenser la combinaison des deux approches. La prise en considération des situations initiales, érigées en problématiques publiques et ayant provoqué la construction d'une action, demeure insuffisamment examinée par la *Realist Evaluation*. Sans plaider nécessairement pour une déconstruction systématique de la chaine de politiques publiques étudiée par l'évaluateur, nous considérons cependant qu'il demeure fondamental d'identifier les différentes problématiques à l'origine de cette construction, du fait que celles-ci en représentent la justification originelle. Car cet aspect crucial influence substantiellement la théorisation d'un programme, lorsque cette étape est réalisée *a priori* de la concrétisation dudit programme.

En conséquence de cette argumentation, la démarche d'évaluation de programme de vidéosurveillance à Montpellier a été élaborée avec le souci de compenser ce manquement du modèle. L'évaluation avait été confrontée à un programme totalement dépourvu de justifications formalisées

[1] R. PAWSON, N. TILLEY, « Realist Evaluation »*, op. cit.*, p. 3.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Interventions are always inserted into existing social systems that are thought to underpin and account for present problems. Changes in patterns of behaviour, events or conditions are then generated by bringing fresh inputs to that system in the hope of disturbing and re-balancing it. »

par son maître d'ouvrage. Dès lors, nous nous sommes trouvés contraint de réaliser un travail de prospection pour lister ces justifications. Cette étape constituait un prérequis nécessaire à l'appropriation du programme permettant sa théorisation. Ainsi, il a autant été cherché à identifier les problématiques ayant mobilisé les responsables du programme, que les mécanismes de fonctionnement supposés de la vidéosurveillance. La théorisation du programme qui a découlé de ce travail d'étude *a priori*, ayant inévitablement associé fortement les responsables du programme, a donc intégré ces deux composantes. Mais cette analyse, et l'importance accordée aux problématiques initiales, a conduit à une théorisation qui a pris une forme quelque peu singulière comparativement aux préconisations de la *Realist Evaluation*. Car la théorie retenue comme référence prévoit un modèle de théorisation dit « CMOC ». A celui-ci, nous avons préféré, dans le cadre de l'étude montpelliéraine, un modèle que nous avons renommé « RMO ». Cette formulation permet, selon nous, une mise en avant plus franche de la problématique initiale. Dans celle-ci, le facteur R renvoie à *« Regularity »*, désignant la constante initiale problématique. Cette formulation permet toujours la théorisation du programme, mais avec une mise en relation d'un ensemble de problématiques identifiées par le maître d'ouvrage du programme (R), avec les mécanismes qu'il imagine associés à son programme (M) pour justifier l'infléchissement de la constante problématique souhaitée ou redoutée (O). Ainsi que nous le verrons ci-après, la formulation des facteurs R et M doivent être systématiquement contextualisées, conformément à ce que le modèle de référence recommande.

La liberté dont nous avons fait preuve dans l'adaptation du modèle de R. PAWSON et N. TILLEY demeure, selon nous, une appropriation respectueuse de l'esprit d'une doctrine souple. Car les auteurs de la *Realist Evaluation* n'érigent pas, dans leurs écrits, leur méthode comme un guide pratique immuable ou comme un protocole figé. Ils cherchent plutôt à exposer une philosophie générale de l'évaluation, visant à guider l'évaluateur réaliste. Comme le précisent K. SALTER et A. KOTHARI : « bien qu'il n'y ait ni de formule standard, ni de suivi d'étapes obligatoire pour présenter une démarche de *Realist Evaluation*, il existe des caractéristiques spécifiques qui lui sont associées. […] PAWSON et TILLEY suggèrent que le processus de *RE* se déroule selon un cycle classique de production d'hypothèses, d'essai et d'amélioration ».[1]

[1] K. L. SALTER, A. KOTHARI, « Using realist evaluation to open the black box of knowledge translation: a state-of-the-art review ». *Implementation Science*. octobre 2014, vol. 9, n° 1, p. 4.
Nous traduisons depuis l'anglais : « While there is neither a standardized formula, nor a series of requisite steps for producing a realist evaluation, there are hallmark characteristics associated with a realist evaluation. […] Pawson and Tilley suggest that the process of RE itself proceeds according to a traditional cycle of hypothesis generation, testing and refinement. »

Chapitre 2 - Concrétisation de préceptes méthodologiques abstraits : construction matérielle de l'évaluation d'un programme de vidéosurveillance à Montpellier

La conduite de l'évaluation de politiques publiques supporte la lourde tâche d'établir le lien entre la théorie, abstraite et générale, et la pratique. Mais malgré sa difficulté, cette charge présente aussi un intérêt stimulant. Indépendamment de l'objet étudié, s'interroger sur la mise en pratique de cette discipline en constituant une étude empirique offre une substance particulièrement riche à mettre en lumière. Après avoir restitué les réflexions sur les bases méthodologiques et théoriques à mobiliser pour construire la démarche d'évaluation montpelliéraine, subsiste toutefois un développement essentiel. Car établir une base méthodologique ne permet pas de procéder spontanément à une démarche d'évaluation. Celle-ci nécessite d'être adaptée à un terrain, un contexte, un objet et à un commanditaire. La concrétisation d'une démarche d'évaluation constitue la traduction matérielle de l'application d'une discipline, dont nous venons de développer les références méthodologiques retenues, à un matériel à évaluer.

Dans le cas de notre étude de référence, le matériel à évaluer, ou *évaluanda*,[1] a du être négocié et précisément délimité avec le commanditaire de la démarche, ainsi que nous l'avons décrit dans la première partie du présent travail. Cette négociation n'est bien évidemment pas un préalable naturel à la conduite d'une démarche d'évaluation. Les programmes de politiques publiques soumis à l'évaluation le sont en général sans que le maître d'ouvrage du programme facilite outre mesure le travail de l'évaluateur. Ainsi, par défaut, le commanditaire d'une évaluation se positionne comme client d'une démarche dans laquelle c'est bien à l'évaluateur d'adapter son étude à son terrain et l'*évaluanda* qui lui est soumis. Toutefois, justifiée par le caractère de recherche scientifique du projet montpelliérain, l'évaluation engagée a pu bénéficier de la constitution d'un terrain d'étude négocié. Cette conciliation ne visait pas à orienter les résultats de la démarche, mais à établir un cadre quasi-expérimental visant à garantir la fiabilité et la crédibilité des résultats obtenus. Cette négociation démontre également la volonté de collaboration du commanditaire à la réalisation d'une démarche scientifique, et pas seulement à la réception de résultats ayant un bénéfice strictement local.

Dans tous les cas, procéder à une démarche d'évaluation consiste à appliquer une méthode d'évaluation particulière à un *évaluanda* déterminé. Que la méthode d'évaluation soit générique ou spécifique et unique, son application entraine nécessairement un ensemble d'étapes d'adaptation préalables à sa réalisation proprement dite. Certaines de ces étapes se retrouvent systématiquement, car elles sont incontournables, peu importe la méthode ou l'objet évalué, telles que la détermination

[1] Cf. *supra*, notamment le travail d'E. MONNIER

des outils de collecte de données. D'autres préalables demeurent en revanche spécifiques au modèle d'évaluation retenu. Attardons-nous alors sur cette phase de concrétisation de l'évaluation en détaillant le travail de terrain réalisé à Montpellier, exposant dans un premier temps l'importance de la théorisation du programme soumis à une évaluation réaliste (I) pour ensuite présenter les conditions matérielles et outils développés pour mettre celui-ci à l'épreuve (II).

I. Théorisation du programme 2012 d'extension de la vidéosurveillance de Montpellier

Procéder à une démarche d'évaluation consiste à éprouver l'ensemble de théories d'un programme. Ces théories constituent les points de référence de l'évaluation, qu'il est donc indispensable d'identifier avant de procéder aux mesures de l'évaluation. Assez classiquement, ce sont les objectifs assortis à un programme qui sont identifiés comme référence pour l'évaluation. Cependant, B. PERRET explique que, bien que « les objectifs "officiels" fournissent *a priori* un référentiel légitime »,[1] ces objectifs s'avèrent « rarement formulés sous une forme suffisamment précise et cohérente pour être confronté à des résultats observables »,[2] et qu'ils présentent de nombreux défauts, tels que leur incomplétude, des niveaux de spécificité variés ou encore des représentations contradictoires. L'une des critiques de B. PERRET, dans la continuité de cette liste, est que souvent les objectifs d'une politique publique n'offrent pas de résultats et d'effets observables dans le cadre d'une évaluation. Ce sont ces manquements, et principalement ce dernier, que l'utilisation de la méthode réaliste dans notre cas d'espère permet de contourner, avec la production d'équations décrivant les microthéories fondamentales du programme évalué.

Le programme de vidéosurveillance soumis à l'épreuve de l'évaluation par la Ville de Montpellier, que nous désignons « programme 2012 », est un programme hétérogène. Bien qu'il ne prévoit la mise en scène que d'une solution technique unique, qu'est la vidéosurveillance, il l'envisage comme un outil aux usages et bénéfices variés, c'est-à-dire répondants à des problématiques diverses et dans des contextes tout aussi divers. De plus, nous avons déjà expliqué que le programme construit l'a été à la suite d'une négociation permettant la concrétisation de la démarche d'évaluation. Ces conditions négociées ont souligné le besoin d'une diversité des sites traités par le programme de la municipalité. Ainsi, soucieux d'écarter tout biais de sélection,[3] le maître d'ouvrage a finalement retenu

[1] B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques*. 3ème. La découverte, 2014, p. 19.
[2] *Ibid.*, p. 20.
[3] Un « biais de sélection » dans une démarche d'évaluation peut être qualifié lorsque des impacts d'un programme, ou leur absence, sont mesurés dans un contexte trop uniforme pouvant suggérer l'existence de conditions de réalisation favorable, ou au contraire défavorable. La variation des conditions d'application (lieu, temps, contexte social, etc.) d'une action permet à une évaluation de réduire considérablement les soupçons d'existence de biais de sélection.

trois sites, incarnant chacun des réponses spécifiques de l'équipement en caméras de vidéosurveillance, du fait de problématiques variées.

Ainsi que cela a été précisé précédemment, la *Realist Evaluation* est une démarche intellectuelle qui n'a jamais arrêté « de simples étapes ou règles méthodologiques strictes à suivre, ni d'approche standardisée à adopter ».[1] Ce n'est donc pas exactement un ensemble d'équations CMO qui a été imaginé pour théoriser le programme soumis à l'évaluation, tel que le modèle de référence le préconise, mais un ensemble d'équations renommées RMO. Cette appropriation permettait la mise en avant des problématiques initiales d'insécurité. Leur formalisation s'est opérée par étapes, consistant à identifier, par site, les problématiques puis les mécanismes du programme y répondant. Ces deux étapes, fidèlement aux prescriptions de la *Realist Evaluation*, ont systématiquement dû être contextualisées. Cela signifie que les formulations des problématiques identifiées par le maître d'ouvrage ainsi que des mécanismes y répondant devaient prendre en considération les spécificités de leur contexte. A titre d'exemple, un trafic de produits stupéfiants ne trouve pas les mêmes justifications et n'engendre pas les mêmes conséquences selon qu'il se produit dans un secteur de la ville ou un autre. Ainsi, un même phénomène ne se traduit pas nécessairement de la même façon dans la théorisation du programme. Cette contextualisation répond alors à la fois à des paramètres qui découlent des lieux traités par le programme, des problématiques à résoudre, ainsi que de la concrétisation et de l'exploitation du dispositif par le maître d'œuvre. Avant de présenter les types d'équations qui ont été formulées *a posteriori* pour théoriser le programme, arrêtons-nous au préalable sur l'identification des problématiques (A) et des mécanismes (B), pour ensuite les mettre en relation (C).

A. Les problématiques appelant au développement de la vidéosurveillance

L'extension de la vidéosurveillance à l'échelle locale par une municipalité déjà engagée dans le développement de cette technologie, telle que l'était la Ville de Montpellier en 2012, procède de phénomènes divers. Au-delà de l'émergence initiale d'une problématique d'insécurité comme « appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes »,[2] il peut subsister après l'inauguration d'un dispositif de vidéosurveillance une situation globale qui encourage la consolidation de celui-ci par des programmes de développement successifs. Ce climat favorable à la multiplication des caméras de vidéosurveillance procède de processus qui sont à distinguer des

[1] K. L. SALTER, A. KOTHARI, « Using realist evaluation to open the black box of knowledge translation », *op. cit.*, p. 13.
[2] J. PADIOLEAU, *L'Etat au concret*. Paris : PUF, 1982, p. 25.

processus classiques de mise sur agenda qui régissent les installations initiales de caméras. Il peut être décrit comme le fruit de phénomènes d'« autoalimentation » de l'équipement[1] ou, comme nous l'avons nommé antérieurement, de « propagation ».[2] Cette situation de climat favorable au développement de la vidéosurveillance jette cependant un flou sur les justifications spécifiques qui assoient la construction des programmes successifs d'installation de caméras. Nous prendrons le temps d'exposer, dans les ultimes développements du présent travail, en quoi les programmes de vidéosurveillance peuvent paraître durablement inscrits dans les politiques publiques locales de prévention de la délinquance après y avoir été inaugurés. Concentrons ici notre propos sur les justifications factuelles qui permettent d'orienter et de construire matériellement un programme d'extension, tel que celui étudié à Montpellier.

D'un point de vue local, il peut être regardé à la fois comme futile ou primordiale la volonté de rechercher les problématiques justifiant la concrétisation de programmes d'extension d'un réseau de vidéosurveillance, selon l'acteur considéré. Cette recherche semble, d'un côté, futile aux professionnels locaux de la sécurité. En effet, ces acteurs considèrent très souvent, nous le verrons, que le dispositif local reste toujours à perfectionner. Dès lors, cet avis d'experts constitue une base suffisante et il est inutile de justifier davantage un développement. En revanche, cette question est primordiale lorsqu'il s'agit de donner un visage à un projet d'extension, c'est-à-dire de transformer une volonté politique vague et un budget en une installation concrète de caméras dans les rues de la ville et de les exploiter. Sans développer de nouveau ici les modalités imaginées à Montpellier pour encadrer les extensions de caméras, rappelons uniquement que le programme 2012 s'est vu construit et discuté de manière collégiale avant toute validation, afin de traduire les besoins ressentis par les services de la Ville, attentes des partenaires de la municipalité impliqués dans les politiques publiques de sécurité ou les diverses réclamations recensées. Si, comme nous le développerons également, la vidéosurveillance présente un intérêt stratégique pour les municipalités, placé très en avant dans les jeux de tractation et de négociation avec ses partenaires, notamment avec les services de l'Etat, l'identification précise des problématiques justifiant l'installation de caméras ne fait l'objet de formalisation qu'à de rares exceptions. A Montpellier, le programme 2012 n'a pas dérogé à ce constat d'insuffisante formalisation. Ainsi, c'est le travail préparatoire de la démarche d'évaluation du programme qui a dû rechercher et interroger ses responsables pour les identifier. Cette étape a permis

[1] Comme vu précédemment et tel que décrit notamment par A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN[et al.], *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble*. Grenoble : UMR Pacte - IEP de Grenoble, décembre 2007. Rapport Final de Recherches remis à l'INHES, p. 274 et s.
[2] Cf. développements *supra* sous II-A du Chapitre 2, Titre 1 de la première partie.

de distinguer très nettement les trois sites traités par l'extension de 2012. Nous désignerons par la suite ces trois sites *Alpha*, *Bêta* et *Gamma*.

Le premier, le site *Alpha* est un secteur nouvellement urbanisé de la commune. Cette nouveauté fait que les problématiques de ce site sont les moins bien appréhendées par les responsables locaux. Ce secteur incarne en réalité la volonté des services municipaux que la vidéosurveillance de voie publique accompagne la livraison de secteurs nouveaux, dans une intention de prophylaxie urbaine :

> « Aujourd'hui, pour moi, la vidéosurveillance est inscrite à long terme dans la gestion de la sécurité de nos villes. Elle devient totalement indispensable. Et c'est pourquoi il nous faut la prévoir dans tout nouveau quartier, sans objectif prédéfini, juste par principe, afin de préparer le terrain, car "mieux vaut prévenir que guérir". »[1]

Selon cette logique, aucune problématique concrète n'est dans un premier temps clairement identifiée sur ce secteur par la municipalité. Après avoir engagé un travail de réflexion prospective dans le cadre de l'évaluation, les responsables locaux suggèrent le développement d'un ensemble de problématiques probables. Leurs réponses sont guidées principalement par leur expérience, ce qui, nous le verrons, nuira gravement à la pertinence des théories formulées. Ils identifient alors des risques de cambriolages, sur un secteur au standing relativement élevé et sur lequel des faits de vols avaient été signalés au moment des travaux de sa construction. Sont également mises en avant des problématiques de dégradations et de nuisances diverses liées à la fréquentation du site, notamment par des populations rroms ou marginalisées. Il est aussi craint que ces fréquentations entrainent une dégradation du sentiment de sécurité, ce qui est au cœur des préoccupations de la municipalité, ayant désigné le secteur comme un nouveau pôle d'attractivité forte du territoire. Le site étant aussi destiné à accueillir de grands rassemblements de population dans un cadre d'événements festifs, les autorités locales souhaitent anticiper de possibles débordements des capacités de gestion par les forces de l'ordre. Les maîtres d'œuvre du programme identifient enfin des problèmes d'atteintes aux biens concernant, d'abord, les véhicules, nombreux, stationnés sur les voiries du secteur ainsi que des dégradations et nuisances diverses causées au retour des établissements de nuit proches du site. Les responsables locaux signalent enfin des problématiques d'atteintes aux personnes et aux biens sur les arrêts de tramways du secteur, où quelques faits ont été signalés.[2]

[1] Marc VANNIER, Chef de service à la Ville de Montpellier en charge du CSU, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 27 avril 2015

[2] Au moment de la validation du programme 2012, un seul arrêt de tramway était situé sur le site en question, mais un second était prévu dans le cadre de l'inauguration d'une nouvelle ligne de la part de la compagnie de transport public de l'agglomération.

Par ses caractéristiques, le secteur *Bêta* peut être vu comme l'antithèse du secteur précédent. Situé dans un ensemble urbain développé entre les années 1950 et 1970, ce secteur demeure l'un des quartiers les plus défavorisés de la commune de Montpellier, ainsi que le soulignent assez clairement les données de l'INSEE. Le secteur *Bêta* retenu dans l'évaluation représente géographiquement plus de la moitié de l'ilot global étudié par l'Institut. Classé Zone Urbaine Sensible, les sévères difficultés sociales du secteur peuvent être illustrées par un revenu médian de 514,3 €, contre 1 310,9 € pour le reste de la commune,[1] par un nombre de demandeurs d'emploi considérable — *avec 21,6 % de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés contre 8,6 sur le reste de la commune*[2] — ou par les 23,5 % de ménages imposables contre 54,8 % sur l'ensemble du territoire communal.[3] Il peut également être souligné la forte proportion logements sociaux, s'élevant à 53,8 %, et une quasi-intégralité de logements de type collectif, de 99,2 %.[4]Le quartier présente également une composition atypique. La population y est particulièrement jeune, avec 40,5 % de personnes recensées de moins de 20 ans en 2006, contre 23,7 % pour la totalité du territoire municipal, et présente une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, avec 34,9 % d'étrangers contre 11,2 % sur l'intégralité du territoire.[5] Si l'on se réfère aux standards de l'INSEE, ce territoire peut être objectivement considéré comme particulièrement dégradé du fait qu'il comporte cumulativement et significativement « plus de jeunes, d'étrangers, de chômeurs et de logements HLM ».[6] Mais en addition de ces chiffres, le quartier est aussi stigmatisé par une multitude de désignations de conventionnements publics. Ainsi, en plus d'un classement ZUS, l'ensemble du secteur est également désigné ZRU, fait l'objet d'un CUCS et d'un PRU.[7] Il fera aussi l'objet, après l'engagement de la démarche d'évaluation du programme d'extension de vidéosurveillance, d'un classement comme Zone de Sécurité Prioritaire, nouveau dispositif de prévention de la délinquance sur lequel il nous faudra revenir, ce dispositif ayant considérablement perturbé l'évaluation. Enfin, en addition de ces quelques données objectives, des éléments qualitatifs viennent appuyer le pronostic d'un quartier en situation dégradée. Les acteurs locaux mettent notamment en avant une paupérisation toujours grandissante du secteur :

[1] Données INSEE, source : INSEE-DGI, Revenus fiscaux localisés des ménages en 2009
[2] Données INSEE, source : Pôle Emploi, demandeurs d'emploi en fin de mois au 31/12/2012
[3] Données INSEE, source : INSEE-DGI, Revenus fiscaux localisés des ménages en 2009
[4] Données INSEE, source : revenus fiscaux localisés 2010
[5] Données INSEE, source : INSEE, recensement de la population 2006 et estimations mixtes 2006
[6] S. TISSOT, « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? » *Genèses*. 2004, vol. no54, n° 1, p. 91. L'auteure insiste sur la prédominance de quatre critères dans la détermination des quartiers « sensibles » : « Aussi divers que soient les critères du recensement utilisés par l'enquête de 1992, quatre indicateurs principaux se dégagent de l'article d'INSEE-Première : résidence en HLM ; taux de chômage ; taux d'étrangers et taux de jeunes. »
[7]ZRU : Zones de Redynamisation Urbaine ; ZUS : Zone Urbaine Sensible ; ZRU : Zone de Redynamisation Urbaine ; CUCS : Contrat Urbain de Cohésion Sociale ; PRU : Programme de Rénovation Urbaine

> « Le secteur n'a pas beaucoup évolué ces dernières années. La pauvreté reste marquée et s'est peut-être aggravée, tout comme un certain communautarisme. Au niveau fréquentation, les personnes âgées ne fréquentent plus le secteur depuis la fermeture de la maison de retraite. L'esprit de village du [secteur *Bêta*], qui était nettement marqué, est progressivement en train de disparaître et le quartier paraît de plus en plus fermé sur lui-même, ce qui s'accompagne de tensions palpables. […] Il y a de moins en moins de gens extérieurs au quartier qui le fréquentent. Il y a, à mon sens, une réelle stratégie d'évitement. Il manque après des activités associatives, sportives, ou de la mixité sociale pour pacifier le quartier. »[1]

> « Le quartier a dû perdre à vue de nez un tiers de ses habitants, principalement dû au relogement [*ndr : depuis l'engagement du PRU*]. Il y a en parallèle très peu de nouveaux arrivants. La proportion de jeunes sans-emploi, en errance sur le secteur, a explosé, car ils ont grandi et n'ont pas quitté le quartier contrairement aux plus âgés. »[2]

Le secteur *Bêta* connaît des phénomènes d'insécurité particulièrement visibles. Il bénéficie d'une mobilisation policière, de la part des services de l'Etat et de la commune, particulièrement élevée et fait aussi l'objet d'un suivi attentif de la part d'un panel d'acteurs publics large. Cette mobilisation offre une vision assez nette des problématiques d'insécurité du secteur, et de leur évolution. Les acteurs locaux témoignent volontiers de la dégradation de la sécurité sur le quartier :

> « Avant la démolition de la tour H [*ndr : opération pilotée par la SERM dans le cadre du PRU*], nous avons fait des réunions publiques pendant lesquelles sont ressorties des plaintes concernant l'insécurité. Ce sont les parents qui faisaient passer ce sentiment. Ils témoignaient d'une aggravation de l'insécurité. Ce sentiment est, entre autres, lié à un communautarisme en forte hausse. Les gens qui ne sont pas dans le quartier expriment plus volontiers ce sentiment. »[3]

Toutes ces données offrent au maître d'ouvrage du programme d'extension de la vidéosurveillance la possibilité de désigner bien spécifiquement les situations problématiques que son action tend à infléchir. Il identifie ainsi très clairement les atteintes aux personnes et aux biens en premier lieu, dont les auteurs désignés sont souvent des jeunes en errance sur le quartier ayant sentiment d'impunité marqué. Plus spécifiquement, ce sont notamment les atteintes, physiques et

[1] Dominique FAVIER, Coordinateur de quartier à la Ville de Montpellier, présent sur le secteur depuis 2001, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 27 janvier 2015
[2] France CAELEN, Chef de projet à la SERM, présente sur le secteur depuis 2009, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 22 avril 2015
[3] France CAELEN, Chef de projet à la SERM, présente sur le secteur depuis 2009, entretien *op. cit.*

matérielles, subies par les entreprises œuvrant sur la rénovation urbaine du quartier, les agressions diverses aux abords du quartier et les vols dans les véhicules qui sont désignés. Il note également un phénomène de trafic de produits stupéfiants nettement implanté sur le secteur, là aussi sous couvert d'un sentiment d'impunité fort. Plus généralement, le sentiment d'insécurité estimé par les pouvoirs publics, sans avoir été spécifiquement étudié, est relié à la monopolisation de l'espace publique, constitue aussi une problématique particulière du secteur justifiant l'installation de nouvelles caméras. La municipalité cherche également à lutter contre les agressions subies par les forces de l'ordre dans le secteur et les phénomènes de violences urbaines.

Enfin, le secteur *Gamma*, également retenu par la municipalité pour être équipé en caméras de vidéosurveillance par le programme 2012, présente des particularités et des problématiques qui le différencient assez nettement des deux précédents. Situé en bordure d'un quartier considéré populaire, il pourrait d'un premier abord être rapproché du secteur *Bêta*. Ce quartier constitue en effet le plus vaste et densément peuplé secteur d'habitat social du territoire. Toutefois, ces deux secteurs d'évaluation ne sont en réalité pas comparables. D'abord, car le quartier bordant le secteur Gamma ne souffre pas d'isolement marqué, contrairement au secteur Bêta. Cette ouverture s'identifie aisément par ses interactions avec les territoires alentours, que les autres quartiers montpelliérains ou ceux des communes limitrophes du fait de son emplacement sur le territoire municipal. Le lien avec le centre-ville et la fréquentation du quartier peut sembler paradoxalement fort du fait de sa situation géographique excentrée, considérablement plus distant que le secteur Bêta par exemple. Cela s'explique notamment par le riche équipement de ce secteur, qui accueille des infrastructures notables telles que la médiathèque centrale du département, un centre nautique intercommunal, un important théâtre municipal ou encore le stade de football de la ville. Il est aussi à retenir que deux lignes de tramways desservent le territoire. Cette ouverture exceptionnellement importante du secteur lui confère une vie de quartier particulièrement dynamique, qui le distingue significativement du secteur Bêta. Mais la comparaison des secteurs Bêta et Gamma, comme secteurs de l'évaluation, doit être principalement écartée du fait de l'objet et de la zone géographique traitée. Car les caméras du programme 2012, installées sur le second, visent à assurer la gestion de la sécurité autour des matchs de football et n'ont pas pour objectif de traiter la zone d'habitation voisine.

Le stade de football de la ville de Montpellier accueille principalement les matchs de l'équipe locale évoluant dans l'élite du Championnat de France. Il est occasionnellement amené à accueillir des compétitions plus importantes, ayant été initialement préparé en 1998 pour héberger quelques matchs de la coupe du monde de la FIFA. Le complexe jouit d'une attractivité locale importante et

organise des événements sportifs considérés comme particulièrement sensibles au regard des publics qui les fréquentent. L'installation de caméras autour du stade, notamment réclamée par les services de l'Etat, s'inscrit donc dans un entre-deux, avec une volonté d'anticiper l'organisation d'événements sensibles d'envergure nationale ou internationale, et la facilitation de la gestion d'événements plus réguliers nécessitant une attention particulière.

Sur la base de l'expérience des acteurs locaux, les problématiques du secteur semblent assez bien identifiées par les maîtres d'ouvrage. Sont assez aisément identifiés par lui des problèmes de violences entre groupes de supporters, les atteintes aux personnes avant et après les matchs, les ventes illicites de produits divers autour du stade ainsi que les vols et dégradations de véhicules pendant les matchs de football. L'installation des nouvelles caméras sur le site *Gamma* ayant donc été exclusivement motivée par les problématiques accompagnant les événements sportifs, ce sont uniquement celles-ci qui ont été intégrées dans la démarche d'évaluation engagée.

L'exposé des problématiques précédent montre qu'une grande diversité de problématiques peut être identifiée pour motiver une municipalité à installer, ou étendre, son dispositif de vidéosurveillance. Pour procéder à la formalisation des théories qui fondent le programme étudié, il est ensuite nécessaire d'identifier les mécanismes que le maître d'ouvrage imagine être véhiculé par son programme.

B. Les représentations locales des mécanismes de fonctionnement de la vidéosurveillance

Identifier les mécanismes de fonctionnement de la vidéosurveillance constitue une interrogation centrale d'une évaluation de cette technologie. Leur détermination se réfère nécessairement à l'image que des responsables d'un dispositif se font de l'impact de leur outil. Le travail de l'évaluateur n'est alors jamais de juger de la pertinence des mécanismes de fonctionnement avancés par un maître d'ouvrage. Il doit cependant assister et orienter les responsables d'un dispositif à formuler concrètement ces mécanismes de fonctionnement pour obtenir une théorisation d'un programme local complète et variée. C'est ensuite après la mise à l'épreuve ces mécanismes que l'évaluation permet de juger, sur la base de preuves, de l'utilité avérée ou non de la vidéosurveillance. Nous détaillerons ce point dans un deuxième temps, en présentant les résultats de la démarche d'évaluation réalisée à Montpellier.

Cette distinction, que nous tenons à opérer entre l'identification des mécanismes de fonctionnement — *qui symbolisent un modèle de représentations* — d'une part, et les bénéfices véritables de la vidéosurveillance — *qui reposent sur les résultats d'études scientifiquement fiables* — d'autre part, est primordiale dans notre approche. Car, identifier méthodiquement et distinctement ces deux phénomènes, représentation et réalité, permet *in fine* une confrontation qui sera révélatrice lorsque nous aborderons les paradoxes du développement de la vidéosurveillance au sein des politiques publiques de lutte contre l'insécurité. S'attarder sur l'identification des mécanismes supposés de fonctionnement de la vidéosurveillance permet également de distinguer une étonnante hétérogénéité des représentations chez des acteurs impliqués dans son utilisation ou son développement, au sein de laquelle une riche variété de nuances qui peuvent se conforter, se confronter, voire se contredire. Avant donc de rendre compte de ces nuances, ou de confronter représentations et réalités, prenons le temps ici de rechercher les mécanismes à l'origine du développement local d'un dispositif de vidéosurveillance. Ceux-ci résultent des représentations des seuls maîtres d'ouvrage et d'œuvre du programme, et assoient la théorisation du programme spécifiquement évalué.

Le travail de terrain réalisé dessine un premier constat. Il semble que questionner la plus-value ou l'intérêt de la vidéosurveillance comme réponse à des problématiques d'insécurité n'offre pas, étonnamment, de positionnement clairement arrêté. De la part même de l'acteur qui se charge de développer cette technologie, voire de la promouvoir, cette question ne déclenche pas de réponses précises. De prime abord, elle paraît même inutile et triviale. Car, passé le stade du débat éthique et de son opportunité, l'installation de cette technologie n'exige que l'émergence de problématiques d'insécurité pour se justifier. Cela s'explique, ainsi que nous l'avons déjà souligné, par le fait que son efficacité contre les phénomènes d'insécurité en est un corolaire naturel. C'est pourquoi chercher à préciser les bénéfices spécifiquement attendus de son installation entraîne parfois, de ses responsables, des réponses génériques considérées comme amplement satisfaisantes, telles que « les caméras permettront de lutter contre ce phénomène », sans toutefois en expliquer et préciser le fonctionnement logique.

Mais la *Realist Evaluation* nécessite d'aller au-delà d'une simple déclaration générale d'utilité et de désigner précisément les mécanismes de fonctionnement qui ambitionnent de solutionner des problématiques préalablement identifiées. Ce travail de précision ne semble jamais avoir fait l'objet de développements en France, que ce soit dans des travaux généraux ou portant sur l'étude de programmes spécifiques locaux. Ce manquement se retrouve alors, par exemple, chez des auteurs ayant une portée nationale, tels qu'Alain BAUER et François FREYNET qui se contentent d'affirmer en 2012 une « efficacité » de l'outil sur une certaine typologie de délits. Sans jamais d'abord chercher à

définir ce qu'ils entendent ici par une efficacité du dispositif, les auteurs se satisfont de présenter un impact pressenti d'une installation de caméras sans détailler leur fonctionnement. Ils expliquent par exemple que « Si l'on installe une caméra à proximité ou immédiatement sur un point de trafic identifié,[1] celui-ci se dispersera donc dans l'environnement immédiat ».[2] Ici, il n'est pas pris la peine de détailler en quoi la vidéosurveillance entraîne cet effet de dispersion d'une activité délictuelle. Les auteurs envisagent peut-être un effet dissuasif, provoqué par une peur de la surveillance. Mais un tel déplacement de délinquance pourrait tout aussi bien résulter d'une arrestation de ses auteurs sur lesquels la vidéosurveillance aurait permis la collecte de preuves judiciaires. La suppression du trafic identifié laisserait alors plus de place au développement d'un groupe de délinquants concurrent sur un autre territoire, entraînant un déplacement de la problématique initiale. Les mécanismes en jeu, produisant un impact identique, sont alors parfaitement distincts, mais les auteurs en économisent le travail de détail. Ajoutons que ces affirmations d'effet de la vidéosurveillance ne s'appuient sur aucune base empirique ou étude particulière, rendant leur valeur fortement discutable. La même année, dans une discussion avec Éric HEILMANN, Philippe MELCHIOR se contente de citer des catégories d'effets qu'entraîne la vidéosurveillance selon la représentation qu'il souhaite en véhiculer. On retrouve alors des bénéfices tous azimuts : « La contribution de la vidéoprotection à la lutte contre la délinquance peut consister à générer plusieurs effets : prévention ou, plus exactement, dissuasion : on se donne comme objectif d'éviter que le crime ou le délit soit commis en augmentant le risque pour l'auteur d'être pris ; empêchement ou interruption de la commission du délit : l'effet de dissuasion n'a pas joué, mais la vidéo permet de déceler les actes préparatoires à la commission du délit ou, si celle-ci dure un temps suffisant, de l'interrompre par une intervention des services qui ont été alertés ; élucidation : le délit a été commis, mais les images conservées permettent d'identifier ou de contribuer à identifier son auteur. » [3] L'auteur suggère donc une utilité universelle de la vidéosurveillance, bénéfique paradoxalement avant, pendant ou après la commission de délits ou de crimes. Ce triptyque de représentations semble relativement établi en France, notamment chez les professionnels mettant en œuvre la technologie. Plus globalement, la vision de la vidéosurveillance comme un outil multi-usage est aussi bien portée nationalement que localement par des acteurs politiques ou professionnels. Pour beaucoup, « la vidéosurveillance est réputée "utile à tout" (ce qui complique singulièrement toute évaluation d'efficacité sur quelque chose de précis) ».[4] On peut expliquer le succès de cette vision par une logique simple, plus on attribue d'utilités diverses à un outil, plus il est aisé de le légitimer. Pour autant, cette vision polyvalente reste volontairement vague, ne détaillant

[1] Les auteurs désignent ici des commerces de produits stupéfiants
[2] A. BAUER, F. FREYNET, *Vidéosurveillance et vidéoprotection*. 2nde. Paris : Presse Universitaire de France, 2012, p. 56‑57.
[3] E. HEILMANN, P. MELCHIOR, A.-C. DOUILLET[et al.], *Vidéo-surveillance ou vidéo-protection*. Le Muscadier. Paris, 2012, p. 71.
[4] A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN[et al.], *Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble, op. cit.*, p. 281.

jamais de mécanismes de fonctionnement, qui pourraient décrire convenablement un effet tantôt dissuasif, tantôt répressif, etc. C'est pourtant la détermination précise de ces mécanismes qui est nécessaire à la conduite d'une démarche d'évaluation, particulièrement lorsqu'elle est guidée selon la doctrine réaliste qui permet la théorisation détaillée du fonctionnement d'un programme.

Nous venons de voir que le travail de détail du fonctionnement de la vidéosurveillance semble inexistant en France. Il existe pourtant depuis de nombreuses années à l'étranger, principalement au Royaume-Uni où il a été élaboré et discuté depuis les années 1990. Cette démarche apparaît en réalité dans un article de 1993, lorsque Nick TILLEY inaugure l'application de la méthode réaliste pour l'évaluation des caméras de vidéosurveillance installées dans des parkings d'Angleterre et du Pays de Galles. L'auteur avait recherché les mécanismes que l'on pouvait attribuer à l'introduction d'un dispositif de surveillance vidéo dans un parking fermé. Il en présentait alors neuf, plus ou moins manifestes ou subtils,[1] tels que « réduire les atteintes aux véhicules en augmentant la probabilité pour un délinquant d'être attrapé, stoppé, arrêté, puni et dissuadé », provoquer la dissuasion par « la présence de vidéosurveillance et sa publicité qui symbolisent une volonté de considérer les atteintes aux véhicules avec sévérité et de les réduire » ou engager les usagers des parkings à prendre des précautions et à ne pas provoquer d'éventuels voleurs en « rappelant la vulnérabilité des véhicules par la présence de caméras et leur publicité ». En cela, l'initiative va plus loin qu'une simple déclaration générale d'effet, sans pour autant chercher à renverser la vision de l'outil en question. Elle consiste à dépasser une justification lacunaire du fonctionnement de la vidéosurveillance et ouvre la possibilité de théoriser fidèlement un programme. L'évaluation engagée à Montpellier s'est donc inspirée de cette initiative de détails des mécanismes de fonctionnement pour décrire le programme à évaluer.

L'examen du programme 2012 visant à identifier les mécanismes qui le soutenait a dans un premier temps consisté à interroger ses responsables. Cette étape a produit une vision assez traditionnelle d'un dispositif à l'efficacité certaine et manifeste. L'installation de caméras, selon les acteurs sollicités, engageait nécessairement le triptyque générique de bénéfices dissuasion-intervention-répression, tel que le décrivent ses partisans et promoteurs à l'échelle nationale. Mais la présentation des travaux descriptifs de N. TILLEY a permis une participation plus poussée de la part des maîtres d'ouvrage. L'importance d'attacher spécifiquement des fonctionnements de l'outil en réponse à des problématiques précisément identifiées, et ce en fonction de microcontextes dans lesquels leur programme allait prendre place, a vivement séduit les maîtres d'ouvrage et d'œuvre. Ainsi, nous avons accompagné ces derniers dans un travail introspectif parfaitement inédit localement. Heureux de prolonger en ce sens les travaux de réflexion initiés par les services depuis quelques années

[1] N. TILLEY, « Understanding car parks, crime and CCTV : evaluation lessons from safer cities », *op. cit.*, p. 3‑4.

sur la vidéosurveillance, les responsables locaux ont cherché à comprendre ce qui sous-tendait leur adhésion au dispositif et, sur la base de leur expérience, ont ouvert la voie à détailler concrètement les mécanismes qu'ils souhaitaient voir se produire grâce à leur programme. Il est crucial de signaler cette participation du maître d'ouvrage qui, par son temps et ses efforts, a considérablement facilité le travail de théorisation du programme, a conféré une forte crédibilité à ces théories et a constitué un premier pas vers la réception finale du travail d'évaluation. Procéder à ce travail d'identification des mécanismes de fonctionnement d'un programme sans la participation active du maître d'ouvrage aurait risqué de provoquer une rupture entre la démarche d'évaluation et les responsables de l'*évaluanda*, nuisible à la conduite de l'étude ainsi qu'à la restitution de ses conclusions.

Les logiques de fonctionnement de la vidéosurveillance, ou mécanismes, revêtent nécessairement une forte subjectivité. Elles traduisent les conceptions que se font de cette technologie les acteurs particuliers en charge de son développement, tant d'un point de vue général et idéologique qu'en fonction de sa concrétisation locale. La conception d'un acteur résulte d'un ensemble complexe de paramètres individuels, mobilisant notamment son expérience du dispositif et des politiques publiques de sécurité, ses influences idéologiques ou encore sa foi dans la technologie. A l'image des justifications récurrentes sur la base du triptyque dissuasion-intervention-répression, la conception présentée par un acteur unique reflète souvent cette vision d'une utilité multiple. On constate toutefois que ces nuances varient selon les acteurs, appuyant plus ou moins sur l'une des utilités.[1] Pour ajouter à cette conception polymorphe de la technologie, un programme engage un maître d'ouvrage composé de différents acteurs appartenant à une même entité, ce qui décline une palette d'autant plus variée des conceptions. C'est pourquoi un programme spécifique de vidéosurveillance peut décliner un ensemble vaste et divers de mécanismes de fonctionnement, engageant notamment diverses logiques de fonctionnement en réponse à une même problématique. La construction de la démarche d'évaluation s'est attachée à l'identification de cette variété de mécanismes, les isolant systématiquement selon les secteurs de l'étude et les problématiques identifiées. La vidéosurveillance s'est alors tantôt trouvée chargée de l'identification et de l'interpellation des auteurs d'atteintes aux personnes dans un quartier sensible, de la dissuasion de cambrioleurs potentiels d'opérer sur un secteur de standing élevé, d'assister les interventions de forces de l'ordre visant à prémunir des agents de terrains contre des guets-apens ou à orienter leurs actions, etc. Assez paradoxalement, la vidéosurveillance a toujours été considérée comme pouvant remplir concomitamment des objectifs relevant tantôt de la prévention situationnelle de la

[1] Cf. *infra* notamment les comparaisons entre les différences de conceptions chez les opérateurs du Centre de Supervision Urbaine de Montpellier, révélée par les entretiens réalisés pendant l'étude.

délinquance, du management d'interventions ou de missions judiciaires *a posteriori* de la commission délits ou de crimes.

Pour l'évaluateur, il demeure délicat de déterminer et de retenir les mécanismes de fonctionnement d'un programme. Ainsi que nous l'avons mentionné, il est inapproprié de juger de leur pertinence ou de leur intégrité, car cette tâche se déroule avant la conduite de l'étude proprement dite. Pour autant, il est important que ceux-ci soient présentés et formulés avec neutralité et objectivité par les responsables du programme. Cette obligation appelle une maturité importante de leur part, que l'évaluateur doit chercher à provoquer et à accompagner. Car cette étape de l'évaluation ouvre la voie à la théorisation du programme, et la formulation de mécanismes trop démagogiques ou irréalistes constitue un risque important, pour l'évaluation comme pour son commanditaire. Elle engendrerait en effet des résultats d'évaluation très négatifs lorsque les théories insuffisamment sérieuses du programme se trouveraient aisément écartées. Cet échec, bien qu'il n'apporterait que peu d'enseignements, par une faible valeur externe des résultats, engagerait une remise en question radicale des conceptions du maître d'ouvrage. Si ce dernier accepte une remise en question radicale, la maturité acquise lui permettra la détermination plus fine de mécanismes à l'occasion d'une évaluation ultérieure.

C. Combiner problématiques et mécanismes, une conception réaliste de l'incontournable théorisation de programme

« Le terme le moins apprécié de la terminologie réaliste reste celui de "CMOc". C'est une expression moche, mais justifiée. Elle tente de transposer l'idée que l'évaluation teste les théories d'un programme et que, pour ce faire, ces théories doivent être formulées comme des propositions *si ceci — alors cela*. L'idée étant de révéler les constituants et les interconnexions dans la théorie du programme. »[1] Bien que nous nous soyons réapproprié le modèle CMOc, pour formuler un modèle RMO, l'esprit exposé ici par R. PAWSON décrit parfaitement celui avec lequel la théorisation du programme montpelliérain d'extension de la vidéosurveillance a été formalisée.

[1] R. PAWSON, *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto*. Londres, RU : Sage, 2013, p. 21‑22.
Nous traduisons depuis l'anglais : « the most unlovely term in realist terminology is 'context, mechanism, outcome configuration' – the CMOc. It is an ugly circumlocution but it is there for a purpose. The phrases attempts to convey the idea that evaluation testes programme theories and to do so the theory must be cast as an *if-then* proposition. The idea is to render the programme theory into its constituent and interconnected elements. »

Les deux étapes précédemment décrites décrivent les formalisations d'une part des situations problématiques identifiées par le maître d'ouvrage (R), puis d'autre part des mécanismes de fonctionnement du programme (M). La poursuite du travail de théorisation consiste alors à relier ces deux catégories de facteurs pour formuler des équations. En identifiant les impacts spécifiquement attendus de leur combinaison (O), la théorisation du programme prend une forme complète. Elle se compose alors d'un ensemble d'équations, que l'évaluateur aura la charge de tester.

La formulation RMO, préférée dans notre application de la *Realist Evaluation*, est apparue plus adaptée à la démarche conduite. Cependant, que l'on utilise cette formulation particulière ou celle classiquement soutenue par les auteurs du modèle de référence, la construction concrète des équations d'une évaluation représente une étape subtile qui ne peut pas être négligée au risque de compromettre l'intégralité de la démarche. Bien que de nombreuses étapes d'une évaluation représentent des difficultés, la construction du modèle d'équation constitue le pivot de l'application du modèle réaliste. « En général, les auteurs pointent des difficultés dans toutes les phases de l'évaluation. Cependant, beaucoup de ces difficultés concernent le développement des équations CMO et l'identification de mécanismes spécifiques, des paramètres de contexte et l'étude des *outcomes* ».[1]

Grâce à une lecture décomposée de la construction des équations d'évaluation, il peut être admis que la formulation de l'*Outcome* ne constitue pas une difficulté particulière. Ceci s'explique par le fait que la réelle difficulté se trouve en amont. Suite à l'identification indépendante des problématiques et mécanismes, la subtilité réside dans la liaison de ces facteurs répondant à une formulation en fonction des microcontextes dans lesquels ils s'inscrivent. L'impact attendu, qui constitue ce que les doctrines plus classiques de l'évaluation décrivent comme « l'objectif opérationnel »,[2] découle alors assez naturellement de ce travail de réflexion. Afin d'exposer comment s'établissent ces suites logiques, nous allons nous reposer sur la présentation de quelques-unes des équations ayant constitué l'évaluation du programme 2012 d'extension de la vidéosurveillance à Montpellier.[3]

[1] *Ibid.*, p. 16.
Nous traduisons depuis l'anglais : « In general, authors offered comments regarding challenges at all phases of the evaluation process. Many, however, related to the development of the C-M-O configurations and the identification of specific mechanisms, contextual factors and assessment of outcomes. »

[2] A titre d'exemple, cf. les préconisations du *Guide de l'évaluation des politiques publiques locales de prévention de la délinquance*, Paris : Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, septembre 2011, p. 17 et s.

[3] L'intégralité des équations qui ont soutenu la théorisation du programme évalué est contenue dans le référentiel d'évaluation disponible en annexe.

Prenons d'abord un exemple tiré de la zone *Bêta*. L'une des problématiques identifiées désignait les nombreuses atteintes aux personnes et aux biens sur les avenues bordant le quartier. Ces phénomènes visaient principalement des vols commis avec violence, tels que des vols à l'arraché de bijoux ou de téléphone portables. Désignons ici cette problématique R_1. L'installation de caméras de vidéosurveillance sur les secteurs concernés offrait alors, selon ses responsables, quatre mécanismes permettant d'infléchir cette constante problématique :

- La présence et visibilité des caméras traduit une volonté forte des pouvoirs publics de lutter contre ces atteintes (M_1) ;
- La présence de caméras indique un risque potentiel sur le secteur engageant ses usagers à une vigilance particulière (M_2) ;
- L'enregistrement opéré par les caméras installées permet de collecter des éléments de preuve sur les auteurs de faits délictuels (M_3) ;
- La surveillance par le biais des caméras permet de repérer des auteurs de faits, et éventuellement de les suivre en cas de fuite (M_4).

Il est intéressant de noter ici qu'aucune logique de dissuasion, *a priori*, n'avait été identifiée par le maître d'ouvrage du programme vis-à-vis de la problématique en question. Ce possible mécanisme avait toutefois été envisagé et discuté, mais le maître d'œuvre avait préféré ne pas le retenir. Cela démontre d'abord une certaine mesure d'un responsable de dispositif qui n'a pas cherché à justifier son programme avec toutes les probabilités de mécanismes imaginables. Celui-ci a uniquement cherché à appuyer son programme sur certains mécanismes, spécifiquement identifiés comme étant les plus probables. En l'occurrence, il a été estimé que la présence de caméras ne constituait pas, du fait du contexte, une menace dissuasive suffisante, au sens d'un dispositif de prévention situationnelle, vis-à-vis des faits ciblés. La justification apportée par le maître d'ouvrage ici étant que les faits de vols commis avec violences sont particulièrement brefs, ponctuels et impulsifs, car souvent provoqué par la l'opportunité que présente une victime. Ces caractéristiques limitent l'influence d'un effet dissuasif direct. La dissuasion transparait cependant au travers du mécanisme M_1, qui tend à suggérer la mobilisation des forces de l'ordre, offrant un effet dissuasif indirect.

L'identification de ces quatre mécanismes induits par l'installation des caméras sur le secteur pouvant opérer un effet sur cette problématique spécifique produit alors quatre équations, chacune soulignant un impact attendu différent. Cette formulation se concrétise par exemple ainsi :

				Outcome recherché
$\mathbf{R_1}$	x	$\mathbf{M_2}$	=	L'augmentation de la vigilance par les usagers, ainsi que de la surveillance naturelle, provoque une baisse des opportunités et ainsi une diminution du nombre de vols violence

ou encore :

				Outcome recherché
$\mathbf{R_1}$	x	$\mathbf{M_4}$	=	Les caméras facilitent le travail des forces de l'ordre sur le terrain et les interpellations d'auteurs augmentent

Cette formulation particulière se rapproche de l'interprétation de la *Realist Evaluation* faite par Martin GILL et Vicky TURBIN à la fin des années 1990.[1] Bien que ces derniers n'aient pas décidé de changer l'appellation des équations qu'ils ont établies, ainsi que nous avons décidé de le faire, les deux interprétations paraissent assez proches dans leur concrétisation. Dans la restitution d'une démarche d'évaluation de la vidéosurveillance contre les vols dans les commerces, les auteurs formulaient par exemple ce type d'équation [2] :

Contexte	*+*	*Mécanisme*	*=*	Outcome
Les personnels de magasins se sentent intimidés par les voleurs et n'osent pas les confronter		*La vidéosurveillance peut donner au personnel plus de confiance pour aller au contact de suspects*		*Approchés par le personnel, les voleurs sont dissuadés de commettre leurs méfaits, ce qui entraine une diminution du nombre de vols*

Les chercheurs britanniques expliquent alors que cette forme précise de détermination *a priori* du fonctionnement du programme constitue un prérequis essentiel de la *Realist Evaluation*, qui demande un véritable travail d'enquête sur l'esprit du programme à évaluer.

La théorisation du programme 2012 montpelliérain a totalisé 74 équations, formulées *a priori* de l'évaluation, soit 27 pour le site *Alpha*, 29 pour le site *Bêta* et 18 pour le site *Gamma*. La synthèse de ces équations révèle très fidèlement le visage qu'incarne localement un programme de la vidéosurveillance. Ses objectifs s'inscrivent dans un spectre d'utilité assez large, visant tantôt la diminution factuelle du nombre de délits ou de crime sur des territoires particulièrement touchés, le

[1] M. GILL, V. TURBIN, « CCTV and Shop Theft: Towards a Realistic Evaluation », *op. cit.*
[2] Extrait traduit de *ibid.*, p. 185.

traitement prophylactique de territoires non-victime, mais possiblement exposés, l'interruption de faits en cours, l'augmentation d'interpellations d'auteurs de délits et de crimes et de leur condamnation, etc. On peut ajouter à ces objectifs tournés vers la lutte contre l'insécurité factuelle, une volonté marquée de diminution du sentiment d'insécurité, ainsi que le soutiennent certaines équations, telle que celle-ci, sur le secteur *Bêta* :

(R_2)		**(M_5)**		***Outcome recherché***
Le quartier et ses abords, réputés dangereux, sont désertés et manquent de fréquentation	x	La présence et publicité de caméras de vidéosurveillance démontre la mobilisation des services publics pour la sécurisation du quartier, et rassure les habitants	=	Augmentation du sentiment de sécurité sur le secteur et ses abords, favorisant leur fréquentation et entrainant éventuellement une augmentation de la surveillance naturelle

ou sur le secteur *Alpha* :

(R_3)		**(M_5)**		***Outcome recherché***
Dans l'intérêt de développer une zone attractive, il est important de lutter contre le développement d'un sentiment d'insécurité	x	La présence et publicité de caméras de vidéosurveillance démontre la mobilisation des services publics pour la sécurisation du quartier, et rassure les habitants	=	Augmentation du sentiment de sécurité sur le secteur et ses abords, favorisant leur fréquentation et entrainant éventuellement une augmentation de la surveillance naturelle

Paradoxalement à cette précédente équation, on peut trouver une logique d'influence inverse sur le sentiment de sécurité éprouvé par les usagers d'un secteur. Ainsi, sur cette même zone *Alpha,* nous avons également pu analyser l'hypothèse suivante :

(R_4)		**(M_B)**		***Outcome recherché***
Sur cette zone urbaine nouvelle au standing relativement élevé, les usagers peuvent ressentir un sentiment de sécurité élevé et se rendre ainsi plus vulnérables	x	La présence de caméras indique un risque potentiel sur le secteur engageant ses usagers à une particulière vigilance	=	L'augmentation de la vigilance par les usagers, ainsi que de la surveillance naturelle empêche l'augmentation de la fréquentation du site de s'accompagner d'atteintes aux personnes ou aux biens

L'un des bénéfices du modèle d'évaluation retenu apparaît ici clairement. Un programme de politique publique comme celui en question, bien qu'il ne mette en œuvre qu'un dispositif unique, engage un ensemble complexe de mécanismes et de logiques de fonctionnement. Parfois, comme précédemment, ces logiques peuvent même se contredire. La formulation d'ensemble d'équations

précises pour le théoriser permet alors de distinguer nettement les mécanismes et effets recherchés d'un programme, pour *a posteriori* proposer des résultats également précis et détaillés.

Les lignes développées précédemment n'avaient pas pour intérêt d'exposer l'intégralité des équations de la démarche montpelliéraine, mais de présenter l'esprit qui a animé la construction de celles-ci. Nous détaillerons en revanche ces hypothèses à l'occasion de la présentation des résultats de la démarche. Nous l'avons souligné, cette construction constitue une étape fondamentale dans la conduite d'une évaluation réaliste. Mais les réflexions qui l'ont constituée présentent aussi un intérêt à court terme, bien distinct de la démarche d'évaluation. Car avant même de présenter de quelconques résultats, le maître d'ouvrage bénéficie, par ce travail d'introspection, d'un perfectionnement de ses connaissances sur son dispositif, trouvant des implications immédiates dans son exploitation et sa gestion. Nous avons pu concrètement remarquer, à l'occasion des travaux d'observation et des entretiens informels réalisés avec les opérateurs du CSU, que la théorisation du programme 2012 avait influencé l'exploitant du dispositif dans son travail quotidien. La profonde interrogation sur l'utilité concrète attendue localement de la vidéosurveillance a encouragé et accéléré une transition vers une exploitation plus active et spécifique des caméras de voie publique. L'abandon par les services de la municipalité des installations de caméras passives, c'est-à-dire ayant pour seule justification l'agrégation de données visant une exploitation *a posteriori — telle qu'elle reste cependant promue par les services de police nationale* — amorcée avant l'engagement de la démarche d'évaluation s'est vue ainsi confirmée à l'occasion de la préparation de cette évaluation.

II. Définition des conditions matérielles d'une évaluation, penser l'étude du terrain montpelliérain

B. PERRET souligne que « l'évaluation est une démarche avant d'être une technique ».[1] Il serait toutefois imprudent de dévaluer la délicatesse de l'approche pratique de cette activité. Dans le développement précèdent, nous nous sommes arrêté sur des aspects théoriques de la matière, recherchant et justifiant les références doctrinales et idéologiques ayant guidé le travail empirique réalisé à Montpellier. Mais ces réflexions seraient stériles si elles ne trouvaient pas de concrétisation matérielle. Alors, après avoir posé des bases théoriques et avoir préparé la démarche en enquêtant sur le programme soumis à l'évaluation, le cœur du travail d'évaluation consiste à mettre

[1] B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.*, p. 7.

concrètement les théories de ce programme à l'épreuve. Afin de faire le lien entre la méthode théorique et la pratique concrète de la démarche, une étape intermédiaire s'impose. Celle-ci consiste à orienter, délimiter et prévoir les outils qui permettront l'évaluation. Délimiter précisément les conditions matérielles d'une évaluation tend à renforcer la fiabilité et la pertinence des liens établis entre un programme et les résultats observés. Cette démarche permet, à l'inverse, de légitimement écarter une éventuelle paternalité du programme quant à certaines variations observées, en comparant et confrontant les données selon le temps, le lieu, ou leur typologie. Cette ultime étape préparatoire nécessite, elle aussi, d'être formalisée et intégrée au document référence de la démarche. Cette formalisation permet de délimiter strictement les dimensions de l'évaluation (A) et d'envisager les différentes techniques que l'évaluation mobilisera afin de collecter l'ensemble de données nécessaires à nourrir la démarche (B).

A. Délimitation des dimensions de l'évaluation montpelliéraine

La délimitation précise des dimensions d'une évaluation est fondamentale. Conduire une démarche rigoureuse engage nécessairement à considérer un programme dans un contexte précis et à s'assurer que l'étude de son impact ne soit ni trop diluée ni trop restreinte. Pour cela, l'évaluation doit se voir *a priori* attribuer un périmètre strict tant d'un point de vue spatial, temporel que matériel.

Des limites spatiales

Définir l'espace retenu dans une démarche d'évaluation implique quelques précautions particulières. Cette délimitation vise à désigner le ou les secteurs sur lesquels seront collectées les données qui nourriront la démarche. L'ambition de présenter une démarche aux résultats fournis conduit parfois l'évaluateur à se risquer à étendre son domaine de collecte de données, afin d'enrichir considérablement la base qui lui servira à formuler ses conclusions. Cette attitude, certes justifiée par une volonté de consistance des résultats reposant sur une base plus robuste, présente toutefois le risque d'altérer considérablement la spécificité et la qualité du travail d'évaluation. En effet, il se montre délicat d'isoler une variation de constantes spécifiques parmi une abondance de données. Plus un champ géographique d'évaluation est élargi autour d'une zone traitée par un programme public, plus les variations recherchées vont se trouver neutralisées par la constance ou les variations alentour. Ainsi, l'égarement d'une délimitation trop large ou imprécise rendra presque impossible et impropre l'attribution d'une situation comme résultante de l'impact d'une action publique ponctuelle. C'est pourquoi nous considérons qu'une démarche d'évaluation doit être circonscrite à un espace restreint, au détriment éventuel de la quantité de données potentiellement disponibles.

Pour procéder à l'évaluation du programme 2012 d'extension de la vidéosurveillance à Montpellier, nous avons d'abord choisi de délimiter de manière très stricte les espaces à intégrer dans l'évaluation. Comme nous l'avons souligné précédemment, ledit programme s'intéresse lui-même spécifiquement à trois zones où la municipalité a décidé d'installer de nouvelles caméras. Nous désignerons ces zones comme les « zones expérimentales »[1] ou « zones cibles ». Nous allons le voir, cette désignation permet la distinction avec deux autres types de zones : celles dites « tampons » et celles dites « de contrôle ».

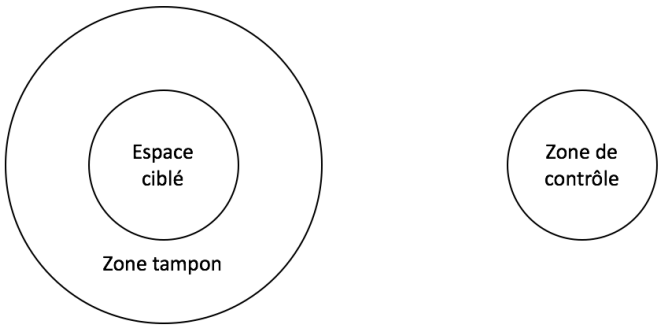


Figure 12 - Représentation espaces cible, tampons et de contrôle

Tout d'abord, l'espace qui attire en premier le regard de l'observateur d'une démarche d'évaluation est indiscutablement l'espace bénéficiaire du programme de politique publique évalué. Cette cible représente en effet le prétexte de l'engagement d'une évaluation. Celui-ci s'impose assez naturellement à l'évaluateur, car il est arrêté par le maître d'ouvrage. Dans le cas de notre étude de terrain, comme nous l'avons souligné, ce sont trois espaces qui ont été sélectionnés de façon indépendante par la ville de Montpellier, suite cependant à une négociation ayant mis en évidence certains critères et spécificités recherchés dans le protocole d'évaluation. Ainsi, les zones expérimentales s'imposent très spontanément. Toutefois, ce ne sont pas précisément des zones délimitées qui sont établies par un maître d'ouvrage dans le programme élaboré, mais uniquement des lieux ponctuels d'installation de caméras sur l'espace public. Il revient alors au chargé de l'évaluation de délimiter ces zones expérimentales. L'expérience et les connaissances techniques du maître d'œuvre permettent de présager l'étendue des espaces dont les nouvelles caméras permettront la supervision. Une étude préliminaire souligne d'abord que le programme projeté ne permet une supervision d'un ensemble continu et intégral de l'espace public sur aucun des trois

[1] Ici, le terme *expérimental* sera utilisé en référence aux standards de la *Campbell Collaboration* abordés précédemment. Cette désignation doit être considérée comme propre à la démarche d'évaluation. Les maîtres d'ouvrage et d'œuvre ne considèrent en rien leur programme 2012 comme expérimental. Ces espaces, précédemment dénommés *Alpha*, *Bêta* et *Gamma* pourront également être désignés comme des espaces ou zones « cibles ».

espaces ciblés. Ainsi, les trois espaces ont dû être délimités, avec mesure et équilibre, comme des espaces sur lesquels on peut légitimement considérer que les nouvelles caméras opèrent une influence directe, malgré des secteurs manquants. En pratique, cela s'est concrétisé comme une zone élargie sur laquelle les caméras d'un secteur peuvent voir et être vues, et leurs espaces intermédiaires (cf. les zones en surbrillance rouge des fig. 13, 14 & 15 *infra*).

Mais il serait bien insuffisant de se limiter à l'étude de zones bénéficiaires d'un programme pour procéder à son évaluation. Cette lacune, souvent commise par des démarches d'évaluation, provoque un manque de données et de points de référence préjudiciables. Ainsi, chacune des zones expérimentales s'est vue associée à une zone de contrôle. Cette catégorie d'espace de l'évaluation tend à l'application directe de l'une des préconisations de la *Campbell Collaboration*. Elle vise à créer un point de référence de l'évolution du secteur expérimental dans le cadre de la mesure d'impact de la démarche d'évaluation. La détermination de zones de contrôle, associées aux zones d'expérimentation, permet la consolidation des conclusions d'une évaluation en isolant la variable dont on recherche l'impact.[1] Prévoir la détermination de tels espaces dans une démarche constitue une condition incontournable de sa rigueur. Cette tâche demeure toutefois périlleuse. D. CAMPBELL expliquait que la détermination des secteurs de contrôle doit se faire parmi l'ensemble des secteurs identifiés comme des bénéficiaires potentiels par les responsables d'un programme de politique publique, mais qui, *in fine*, n'ont pas été retenus comme bénéficiaires effectifs. L'auteur souligne ici l'importance que les secteurs de contrôle soient aussi bien éligibles que les secteurs finalement retenus.[2] Cette vision proposée par CAMPBELL se pare ainsi d'une incontestable rigueur, tirée notamment de ses observations des expérimentations pharmaceutiques. Cependant, la rigidité de ce point de vue se doit d'être questionnée et nuancée, notamment pour permettre une mise en pratique. En effet, cette vision s'avère exacte dans l'éventualité de la réalisation d'une démarche strictement expérimentale, c'est-à-dire qui applique notamment le principe de randomisation décrit précédemment. Car c'est uniquement avec cette formule que les secteurs peuvent être considérés comme identique et distingués par leur sélection aléatoire pour bénéficier, ou non, d'un programme de politique publique. Dans le cadre d'une évaluation quasi-expérimentale, c'est-à-dire où l'on ne peut engager de randomisation, les bénéficiaires effectifs d'un programme ne sont pas déterminés au gré d'un aléa. Ainsi, le mode de détermination des secteurs de contrôle que propose CAMPBELL tend à

[1] D. P. FARRINGTON, A. PETROSINO, « The Campbell Collaboration Crime and Justice Group ». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 1 novembre 2001, vol. 578, n° 1, p. 44.
[2] D. T. CAMPBELL, « Methods for the experimenting society ». *Evaluation Practice*. 1 octobre 1991, vol. 12, n° 3, p. 232. Nous traduisons depuis l'anglais : « The control group are those uninvited, equally eligible but not selected in the lottery. »

s'effondrer à partir du moment où les secteurs bénéficiaires et non bénéficiaires se voient différenciés selon des caractéristiques arbitraires retenues par une autorité publique.

L'appairage de secteurs expérimentaux et de contrôle doit nécessairement prendre en considération leurs caractéristiques propres. Cela conduit d'abord à rechercher ces caractéristiques, notamment celles ayant conduit certains à être retenus pour bénéficier du programme. Ensuite, afin de maitriser de possibles biais, les secteurs de contrôle doivent nécessairement être choisis pour correspondre spécifiquement aux secteurs expérimentaux. Les trois secteurs de contrôles retenus dans la démarche montpelliéraine ont donc été sélectionnés avec le souci du respect d'un certain nombre de critères. Le premier d'entre eux, appliquant le développement précédent en réaction à la rigidité de D. CAMPBELL, reste toujours la recherche d'une très objective ressemblance initiale, des unités de contrôle avec les secteurs expérimentaux. A défaut, c'est une comparabilité élevée qui est recherchée, c'est-à-dire une présence dans les deux secteurs appariés de caractéristiques objectives communes. Ces caractéristiques doivent d'une part être comparables du point de vue de l'espace urbain considéré, prenant en compte sa population, fréquentation, composition architecturale, bénéfice de programmes publics divers, etc. Elles doivent, d'autre part, être celles qui ont motivé l'engagement le programme public évalué. En cela, il faut rejoindre le propos précédent de D. CAMPBELL qui veut que, bien que l'unité de contrôle n'ait pas été sélectionnée par le maître d'ouvrage du programme, elle aurait objectivement pu l'être, du fait de la présence de problématiques similaires à celles de la zone traitée par le programme. Ces problématiques — étant dans notre cas une situation d'insécurité ou de sentiment d'insécurité sur l'espace public — doivent être de même nature. Dans le cas d'une situation d'insécurité, nous considérons que c'est plus la typologie des faits délictueux qui doit être comparable que leur intensité.

En addition de caractéristiques comparables au moment zéro de la démarche, des espaces expérimentaux et témoins appariés dans le cadre d'une évaluation doivent également tendre à être comparables dans le temps. C'est-à-dire que l'évolution pressentie des secteurs retenus doit nécessairement être similaire, voire dans le meilleur des cas parfaitement neutres. Cette évolution semblable constitue un critère tout autant essentiel que celui d'une comparabilité initiale des espaces associés. Il se place au cœur de la sélection d'une unité de contrôle et découle du principe *ceteris paribus.*[1] Car comme la recherche et l'attribution d'un effet particulier à une variable spécifique nécessite d'écarter l'influence parasite de variables dites concurrentes. Ceci n'est envisageable qu'en s'assurant soit d'une situation respectant strictement que *toutes choses* soient *égales par ailleurs*, c'est-à-dire des conditions parfaitement neutres, semblables à celles d'une étude de laboratoire, soit

[1] Version communément admise de la locution latine *ceteris paribus sic stantibus*, désignant la situation de comparaison de l'évolution d'une variable au sein d'un champ avec « toutes choses étant égales par ailleurs ».

a minima une évolution similaire des secteurs étudiés. Car dans ces deux cas seulement, la variable étudiée peut être considérée comme l'unique fluctuation majeure entre une unité expérimentale et son unité de contrôle.

Afin de respecter un déroulé chronologique dans notre présentation, il nous faudra revenir ultérieurement sur la pertinence des choix d'appairage, notamment lorsque nous aborderons les incidents de parcours ou les résultats de la démarche. Car nous verrons que, bien que les unités de contrôles retenues aient parues *a priori* les choix les plus pertinents sur la base de caractéristiques objectives, la confrontation avec la réalité de contextes complexes révélait l'aléa et la fragilité de cette méthode. La recherche des sites de contrôle avait pourtant mobilisé parallèlement des données qualitatives et quantitatives dans une étude préalable du territoire municipal. Ainsi, avaient été interrogés des agents de la collectivité territoriale, tantôt experts des territoires de la ville[1] et tantôt experts des politiques locales de sécurité.[2] La mobilisation des acteurs locaux est incontournable pour la sélection d'unités de contrôle de qualité, permettant un appui sur des connaissances fines des problématiques et politiques publiques en place sur les territoires sur des secteurs sur des périodes de temps pertinentes. Ces données avaient ensuite été croisées avec les données statistiques disponibles,[3] qui permettent de confirmer objectivement les choix définitifs de secteurs témoins.

Afin d'illustrer ces explications, présentons brièvement l'application concrète faite à Montpellier de ces principes. Le site expérimental *Alpha* est secteur urbain récent, de standing élevé et sans problématiques d'insécurité bien identifiées sur les espaces publics. Ses caractéristiques détaillées en font un secteur unique sur le territoire. La zone avec la correspondance la plus forte a été trouvée à seulement quelques kilomètres. Celle-ci a été retenue comme l'unité de contrôle la plus appropriée, car elle présentait des caractéristiques similaires. Ce sont notamment la relative jeunesse du secteur, ayant été construit quelques années auparavant, sa composition et son attractivité qui ont été déterminantes pour sa sélection (cf. fig. 13). Le site *Bêta*, quant à lui, est quartier populaire connaissant de graves problématiques d'insécurité sur les espaces publics. Il a alors été apparié à un quartier ayant une histoire, une composition urbaine et démographique, ainsi que surtout des problématiques très semblables. Malgré une différence de taille, la similarité des caractéristiques des

[1] Identifiés tout au long de la conduite de la démarche d'évaluation comme les experts de territoire les plus pertinents, et auxquels l'accès était facilité du fait de leur appartenance à la collectivité territoriale commanditaire de la démarche, ce sont ici les coordinateurs de quartier qui ont été mobilisés. Ces agents, répartis sur le territoire municipal, se voient notamment attribuer la mission d'identifier les problématiques de leurs territoires et de faire le lien avec l'ensemble des acteurs publics, parapublics et associatifs locaux.

[2] Les agents mobilisés ici ont été ceux au cœur des politiques publiques municipales de sécurité sous l'autorité de la Direction de la Réglementation et de la Tranquillité Publique, tels que les policiers municipaux.

[3] Données INSEE, données statistiques de la police municipale, données rassemblées par le transporteur public local (TAM). Les données de la police nationale (état 4001) n'ont alors pas pu être mobilisées à ce stade, n'ayant été, comme nous le verrons, rendues accessibles à la démarche d'évaluation que tardivement.

deux sites, particulièrement les problématiques d'insécurité et leur traitement, a quasiment imposé leur association (cf. fig. 14). Enfin, le troisième site traité, dénommé *Gamma*, a été retenu par le maître d'ouvrage pour la sécurisation de son équipement urbain particulier, le stade de football de la ville. C'est donc là aussi assez naturellement que le seul autre équipement similaire du territoire, le stade accueillant les matchs de l'équipe de rugby, et ses alentours se sont imposés comme unité de contrôle (cf. fig. 15).

Une troisième typologie de secteurs a été distinguée dans le protocole d'évaluation. Chacune des zones expérimentales a été prolongée d'espaces dénommés « tampons » (cf. *supra* fig. 12). Ces espaces sont considérés comme ceux sur lesquels le dispositif installé peut opérer une influence indirecte. L'objectif de cette délimitation à deux échelles est d'identifier des phénomènes éventuels de déplacement de délinquance ou de diffusion de bienfaits.[1]

Le développement de la vidéosurveillance s'est vu accompagné d'une critique abondante, qui voudrait que cette technologie entraine des déplacements de délinquance, principalement géographiques. Cette croyance, bien que ne reposant sur aucun fondement empirique, s'est en effet propagée sur la base d'une incrimination spontanée. « Souvent (pas toujours) l'implantation d'une vidéosurveillance déplace la délinquance vers des lieux non surveillés (c'est ce qu'on appelle "l'effet plumeau") ».[2] Consacré par cette expression particulièrement éloquente, le phénomène soutient à la fois l'efficacité élevée du dispositif, comme outil de prévention situationnelle de la délinquance, ainsi que la nécessité de le développer, dans l'idée de « balayer » la délinquance toujours plus loin. Les auteurs mêmes qui le désignent admettent toutefois que la véracité du phénomène reste difficile à jauger, notamment du fait de l'absence de statistique ou de cartographie de la délinquance.[3] Toutefois, lorsque l'on étudie cette question avec sérieux et méthode, il apparaît d'abord que le phénomène demeure parfaitement mesurable scientifiquement, et ensuite que, malgré les

[1] Deux notions doivent être identifiées et distinguées ici. D'abord, celle de « déplacement de délinquance », qui désigne le phénomène de relocalisation de délits sur un nouveau lieu, espace de temps, contre de nouvelles cibles ou la modification méthodologique ou catégorielle des délits commis, suite à la mise en place d'une action de prévention. Puis la notion de « diffusion de bienfaits » qui, en opposition à la notion précédente, désigne la diminution de délits, suite à la mise en place d'une action de prévention, sur un espace plus étendu que celui qui est ciblé. Cet « effet bonus » peut s'expliquer de plusieurs façons, comme par la méconnaissance par les auteurs de délits des capacités réelles de la mesure inaugurée (cf. notamment : sur le déplacement de délinquance : T. A. REPPETTO, « Crime Prevention and the Displacement Phenomenon ». *Crime & Delinquency*. 1 avril 1976, vol. 22, n° 2; sur le phénomène de diffusion de bienfaits : R. CLARKE, D. WEISBURD, « Diffusion of Crime Contrôle Benefits: Observation on the Reverse of Displacement ». *Crime Prevention Studies*. 1994, vol. 2; et sur l'étude des deux phénomènes D. WEISBURD, L. A. WYCKOFF, J. READY[et al.], « Does Crime Just Move Around the Corner? A Controlled Study of Spatial Displacement and Diffusion of Crime Control Benefits* ». *Criminology*. 1 août 2006, vol. 44, n° 3.)

[2] A. BAUER, C. SOULLEZ, « Concessions sécuritaires et vidéoprotection ». *Hermès, La Revue*. 1 avril 2009, n° 53, n° 1, p. 94.

[3] Cf. le propos d'A. BAUER tenu à l'occasion d'une table ronde, rapporté dans l'article de presse : « À quoi sert la vidéosurveillance ? TABLE RONDE », *L'Humanité*, 12 décembre 2009. (consulté à http://www.humanite.fr/node/429320 le 1er juillet 2016).

affirmations, son évidence et sa véracité, quant à la vidéosurveillance tout du moins, restent à démontrer. Car cette critique, particulièrement répandue selon Rob GUERETTE, continue de reposer sur de simples « suppositions, sans validation par des preuves empiriques ».[1]

Afin de mesurer un déplacement ou une diffusion, une démarche d'évaluation nécessite de construire un protocole comptant trois catégories de focus : un espace cible, un espace de déplacement/diffusion, une valeur de contrôle.[2] Parmi ces focus, la zone de déplacement, que nous nommerons donc « zone tampon », vise à identifier la relocalisation d'une activité délinquante, ou la diminution parasite d'une telle activité préalablement installée, suite à la mise en place d'un programme de prévention sur un secteur cible qu'elle jouxte.[3] Les dénonciations de déplacement de délinquance provoqué par l'installation d'un dispositif de vidéosurveillance reposent essentiellement sur une conception géographique de la relation causale de mouvement, tel que le suggère l'appellation imagée d'effet plumeau. C'est alors cette forme de mouvement spécifique que la démarche d'évaluation entreprise à Montpellier a cherché à mesurer. Cette attente a ainsi scellé la détermination de ces trois types de focus géographiques, créant un total de six zones de relève de données sur le territoire municipal, avec trois zones expérimentales prolongées d'un espace tampon, auxquelles s'ajoutent trois zones de contrôle spécifiquement associées aux premières.

Afin de clore ces précisions sur les délimitations territoriales retenues pour encadrer la démarche d'évaluation, il est nécessaire de préciser que certaines données ont été collectées et analysées sans considération de lieu. Ces éléments visaient notamment à l'identification et la compréhension de la place de la vidéosurveillance dans les politiques publiques locales de prévention de la délinquance, telles que les observations conduites en immersion au sein des centres d'exploitation de la vidéosurveillance ou de commandement des polices.

[1] G. T. GUERETTE, « Analyzing crime displacement and diffusion ». *Center for Problem-Oriented Policing*. 2009, Tool Guide n°10, p. 1.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Most claims of displacement are based on suppositions unsupported by empirical evidence. »
[2] *Ibid.*, p. 13‑14.
[3] Il est à noter qu'une zone de déplacement / diffusion peut aussi bien être un espace géographique qu'une période de temps ou un autre espace immatériel. Le focus établi permet d'identifier une catégorie spécifique de déplacements / diffusions, qui doit donc être anticipé. Pour identifier un déplacement temporel, on mettra en place un focus de temps en parallèle de l'intervention évaluée.

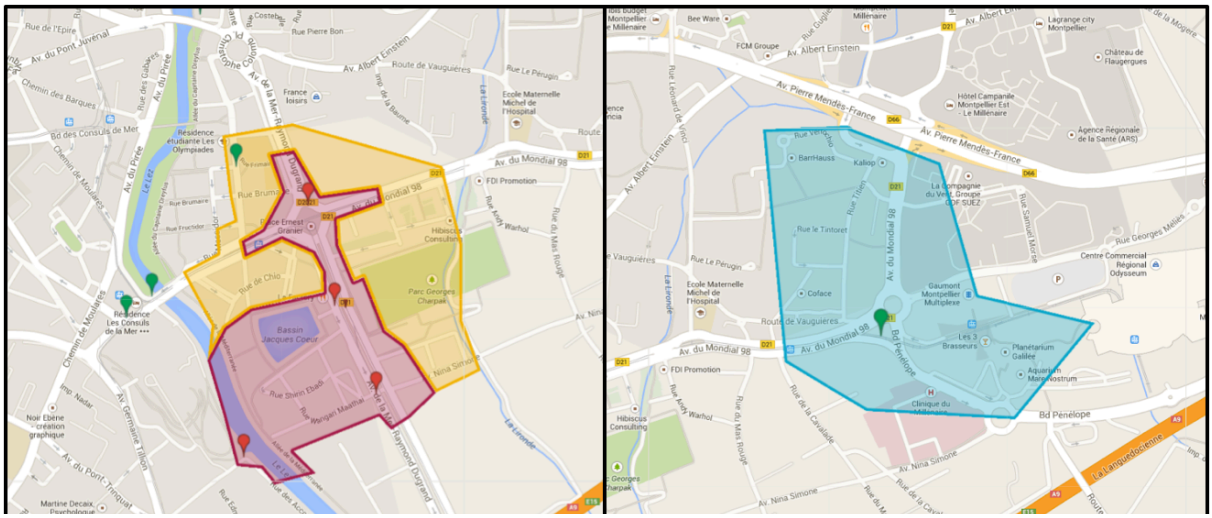


Figure 13 - Délimitation Zone *Alpha* et son secteur tampon (gauche) et la zone de contrôle associée (droite)

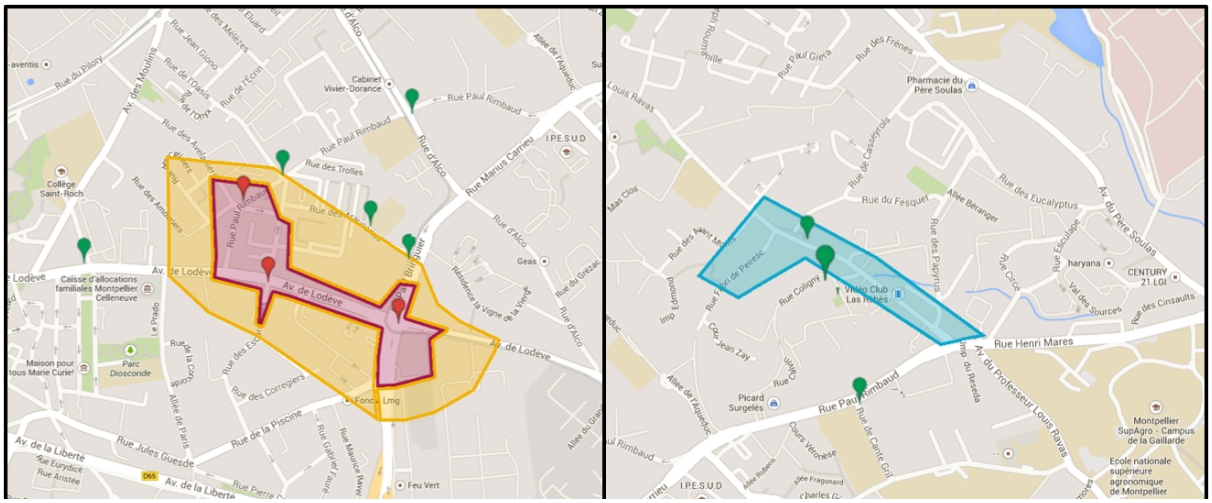


Figure 14 - Délimitation Zone *Bêta* et son secteur tampon (gauche) et la zone de contrôle associée (droite)

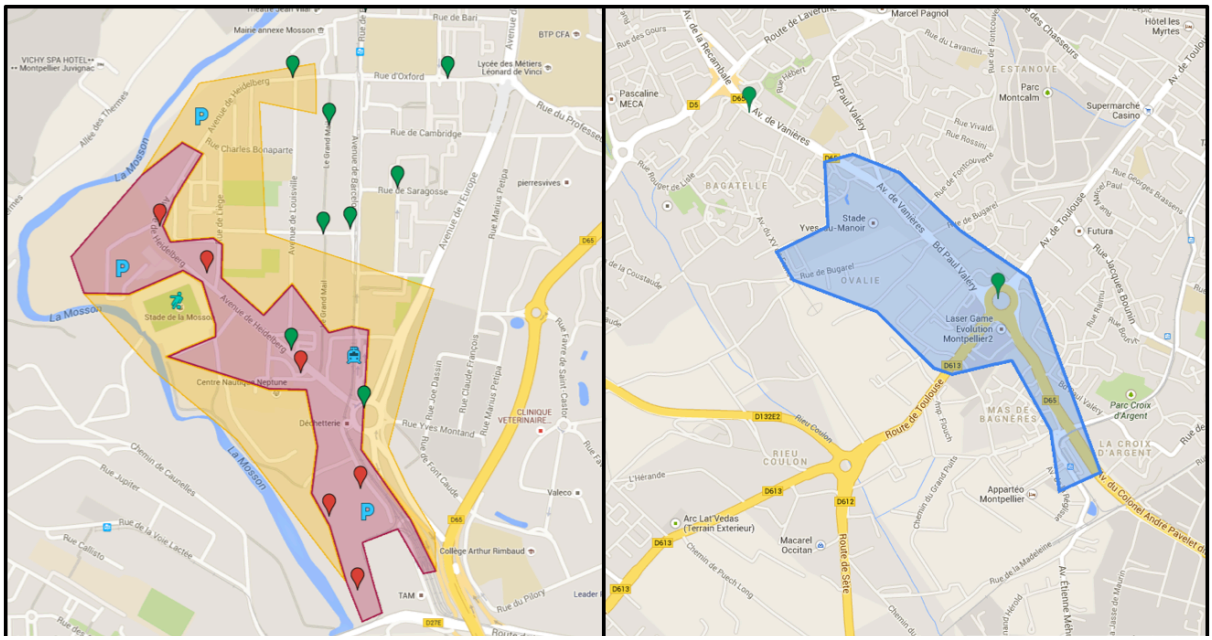


Figure 15 - Délimitation Zone *Gamma* et son secteur tampon (gauche) et la zone de contrôle associée (droite)

Des limites temporelles

En parallèle d'une délimitation spatiale de l'évaluation, essentielle pour encadrer la collecte de données, il est fondamental de conditionner celle-ci à un cadre temporel précis. Ici encore, sorti d'un cadre expérimental de laboratoire, cette délimitation doit nécessairement s'adosser à la conduite des politiques publiques que l'agent évaluateur ne maitrise pas. C'est la concrétisation matérielle du programme, par ses maîtres d'ouvrage et d'œuvre, qui va constituer les contraintes temporelles de l'évaluation dans le temps. Mais celle-ci doit aussi s'attacher à l'application de conditions de rigueur imposée par les critères méthodologiques qui la guide.

Comme il est mentionné précédemment, une démarche d'évaluation de programme s'attache, entre autres, à la recherche d'impact de l'action publique observée. Ainsi, de façon schématique et assez rudimentaire, si une action publique revient à introduire ou modifier une variable dans un champ, il revient à l'évaluation la charge d'identifier et d'analyser l'altération de ce champ induite par cette variable. Nous pouvons considérer que ce raisonnement, malgré sa simplicité voire sa trivialité, puisse constituer un principe général de l'évaluation. Il suggère en outre qu'une évaluation doit s'appliquer dans le temps avant et après l'inauguration d'une action, afin d'en percevoir l'influence. L'étude des champs de l'évaluation avant que n'y soit engagée une action doit être prise, selon nous, comme une étape distincte du travail de diagnostic initial.[1] Car celle-ci ne constitue pas la préparation de la démarche, mais bien son application, avec l'ensemble des conditions induites par le protocole d'évaluation. Cette distinction stricte entre la phase de diagnostic initial et celle de conduite de l'évaluation préalable à l'engagement d'un programme n'est pas la dérive d'un méthodisme excentrique. Etape cruciale de l'évaluation, la collecte de données préalable au programme offre des mesures de référence du champ que l'intervention publique vise à altérer par l'introduction ou la modification d'une variable spécifique. Ceci permet de collecter, et donc de comparer, des données de même nature, collectées selon les mêmes méthodes, avant et après engagement de l'action étudiée. Cette précaution assure la rigueur nécessaire à la présentation de conclusions fiables. Ainsi, toute chose égale par ailleurs, l'altération du champ, qu'elle soit quantifiable ou qualitative, peut être présentée avec une fiabilité élevée, nettement supérieure à l'appui sur des données de diagnostic établies avant l'engagement de la démarche avec des outils extérieurs à l'évaluation.

Il faut être conscient que la vision de l'application de l'évaluation étalée dans le temps constitue une originalité dans les typologies de pratiques reconnues, notamment en France. Classiquement, se distinguent trois catégories d'évaluation fonction de leur temporalité vis-à-vis de

[1] Cf. not. *supra* la description du travail de diagnostic initial que nous avons réalisé. Voir également B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.*, p. 21.

l'action publique interrogée. Ces distinctions, entrainant des différences de méthodes, de protocole et d'objectifs assignés à la démarche, dépendent du moment de l'engagement de l'évaluation. Elles sont souvent résumées comme étant *ex ante*, *in itinere* et *ex post*, selon qu'elles prennent place avant, pendant ou après l'application du programme de politique publique.[1] Toutefois, ces caractéristiques correspondent à des démarches évaluatives très ponctuelles dans le temps. Car le plus souvent, la pratique de l'évaluation se trouve contrainte par des impératifs matériels. Les démarches peuvent ainsi rarement s'étendre dans le temps, du fait des coûts engendrés et de la nécessité d'un accès prolongé à un terrain d'étude. La démarche empirique conduite à Montpellier au contraire, a bénéficié des conditions favorables pour se tenir sur une période particulièrement longue, d'un total de 36 mois. Dès l'origine, cette période totale a été agencée entre les maîtres d'ouvrage et nous, afin que l'action évaluée se concrétise à mi-parcours, nous permettant de distinguer deux périodes égales, l'une avant et la seconde après l'inauguration matérielle du programme.

L'exigence de collecter des données sur une période de temps large, comme nombre d'autres prérequis de la discipline, se confronte aux limitations de la réalité. Nous verrons par la suite, notamment lorsque nous présenterons la réalisation de la démarche, que l'une des limites qui s'imposent à la tenue de l'évaluation dans le temps réside dans la confrontation avec la constance des politiques publiques. Dans les faits, l'évaluateur de politiques publiques se confronte assez rapidement à un paradoxe quant à la temporalité de sa démarche. D'un côté, plus la démarche évaluative s'inscrit dans le temps, plus elle sera à même de produire des données fiables et précises quant à l'altération d'un champ par une action publique. Mais en parallèle, une démarche qui s'inscrit dans la durée augmente exponentiellement la probabilité que le champ qu'elle étudie ne s'altère. Cela, car le temps accroit considérablement les possibilités de rencontrer des résistances, parasitages ou modifications contextuelles de *l'évaluanda* mettant en péril l'isolation de la variable étudiée. C'est pourquoi, aussi dans le cadre de la délimitation temporelle de sa démarche, l'évaluateur en sciences sociales se doit d'harmoniser ses prétentions et attentes avec les limites que lui imposent les réalités d'un champ qu'il ne maitrise pas. Rejoignant le principe que nous arrêtions précédemment, qui veut que l'évaluation de politiques publiques implique nécessairement un degré élevé d'individualisation et de spécificité, Catherine FALLON *et alii* précisent que « L'évaluation est construite de façon *ad hoc* parce qu'elle doit […] tenir compte de l'agenda des événements politiques ».[2] Nous ajouterions à cette préconisation celle de la construction d'une évaluation qui soit raisonnable sur le plan matériel et qui prenne en compte la dégradation des caractéristiques de l'objet évalué. Car, malgré les principes théoriques de

[1] VAN HAEPEREN B. in L. ALBARELLO, D. AUBIN, C. FALLON[et al.], *Penser l'évaluation des politiques publiques*. 1ère édition. Louvain-la-Neuve, Belgique : De Boeck Supérieur, 2016, p. 132‑135.
[2] ALBARELLO, D. [et al.] in *ibid.*, p. 7‑8.

la discipline évaluative, la concrétisation de démarches se voit assortie de limites de faisabilité financières, humaines ou matérielles, et traite d'un matériau vivant en constante mutation.

Concrètement, la collecte des données de l'évaluation montpelliéraine s'est déroulée sur trois années, en dehors donc des préparations *a priori* et analyses puis restitutions *a posteriori*. La démarche s'est engagée sur les sites six de l'évaluation dans l'attente du traitement des trois secteurs expérimentaux. Ce traitement, c'est-à-dire l'installation des caméras et de leur publicité, s'est matérialisé après 18 mois sur deux des secteurs (secteurs *Bêta* et *Gamma*) et après 23 mois sur le troisième (secteur *Alpha*).

Des limites matérielles : encadrement de l'évaluation et place de l'évaluateur

Après avoir abordé des limites spatiales et temporelles, un autre cadre contraignant l'évaluation doit être décrit : celui de sa réalisation matérielle. Car, bien que les moyens matériels d'une évaluation puissent être considérés, avec distance, comme un questionnement annexe, ils constituent en réalité l'une des plus pernicieuses difficultés qu'un évaluateur doit contenir pour concrétiser et mener à bien sa démarche. Ces difficultés matérielles découlent du support de la charge la réalisation de l'évaluation, ainsi que des relations que l'évaluateur va pouvoir entretenir d'un côté avec son commanditaire et d'un autre avec son champ d'études.

En France, il est courant que la concrétisation d'une démarche d'évaluation entraine la constitution d'organes spécifiques, souvent désignés comme instances de « pilotage » de la démarche. Le but de telles instances varie depuis une formelle officialisation d'une démarche, à la volonté d'en marquer un accompagnement et un suivi régulier, rigoureux, si ce n'est impérieux. Cette institutionnalisation de l'évaluation constitue une première, et principale, limite méthodologique et matérielle de la pratique de l'évaluation. Attardons-nous pour quelques lignes sur cette particularité, avant d'expliquer en quoi la démarche montpelliéraine s'est affranchi des limites qu'elle constitue et a pu se développer dans un modèle atypique.

Le degré d'institutionnalisation d'un modèle d'évaluation s'avère malaisé à mesurer. Certains indices permettent cependant de l'estimer. Une observation attentive permet alors d'identifier que c'est développé dans l'imaginaire et les pratiques françaises une sévère propension à encadrer la pratique d'un cadre institutionnel rigide. F. VARONE et S. JACOB soulignent en ce sens que la France présente des caractéristiques particulièrement élevées en la matière, lorsqu'ils la classent alors 3^{e} pays où l'évaluation est la plus institutionnalisée, dans une étude comparative portant sur un ensemble de

18 pays étudiés.[1] Les auteurs procèdent également, sur la base des résultats de leur méta-analyse publiée en 2002, à un rapprochement entre la maturité de l'évaluation et son degré d'institutionnalisation, et remarquent alors une corrélation marquée.[2] Dans ce rapprochement cependant, et malgré un degré d'institutionnalisation élevé, les auteurs remarquent que la France se classe dernière en matière de maturité de la pratique de l'évaluation, parmi les neuf pays du groupe de tête et selon l'échelle de FURUBO-RIST.[3] Nous admettrons que ces éléments d'analyse s'avèrent aujourd'hui quelque peu datés. Toutefois, ils restent globalement d'actualité en ce qui concerne l'importance accordée à une conception institutionnalisée de la discipline en France. Ce modèle consacré au niveau national se reflète, comme souvent dans une organisation centralisée, dans les pratiques locales.[4] On pourrait imaginer une diffusion passive et naturelle de cette conception que l'évaluation nécessite un cadre institutionnalisé. Elle se révèle en réalité active et parfois contrainte, accompagnant les opérations de promotion de la pratique, que les pouvoirs publics nationaux cherchent à intégrer au cœur du processus de construction des politiques publiques locales.[5] Ce phénomène de diffusion contrainte s'identifie notamment assez aisément dans le cadre des politiques publiques de sécurité, qui connaissent un assujettissement fort entre l'Etat central et les collectivités territoriales.[6]

Concrètement, l'accompagnement de démarches d'évaluation par des instances de pilotage *ad hoc* se voit désigné comme la garantie absolue de l'application du principe de pluralité. Car cette forme rassemble naturellement les commanditaires, les maîtres d'ouvrage et d'œuvre de la politique publique évaluée, ainsi que les acteurs impactés par la démarche. Elle est donc encouragée sans considération du modèle ou de la méthode choisis pour mener l'évaluation, comme, par exemple, le fait qu'elle soit interne ou externe. Citons, à ce titre, les recommandations du « Guide de l'évaluation

[1] F. VARONE, S. JACOB, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif ». *Revue internationale de politique comparée*. 1 mai 2004, Vol. 11, n° 2, p. 280.
[2] *Ibid.*, p. 282.
[3] *Ibid.*
[4] S. JACOB, F. VARONE, *L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques: expériences étrangères et scénarios pour la Belgique*. Louvain-la-Neuve, Belgique : Association universitaire de recherche sur l'action publique, décembre 2002. Troisième rapport intermédiaire du projet de recherche AM/10/016 financé par les SSTC et intitulé « L'évaluation des politiques publiques en Belgique », p. 26 et s.
[5] F. VARONE, S. JACOB, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique », *op. cit.*, p. 277 et s.
[6] Nous pensons ici à l'intégration de l'évaluation dans le processus de construction des politiques publiques par le moyen de normes juridiques ou à l'occasion de déclinaisons de politiques nationales. Certaines conditions de mise en forme viennent en effet régulièrement compléter l'obligation d'évaluation, telle que la prévision de l'institutionnalisation par nomination d'un organe de pilotage. Citons, à titre d'exemple, la circulaire INTK1229197J du 30 juillet 2012, du ministère de l'Intérieur, mettant en œuvre les zones de sécurité prioritaire. En sa section 1-2, la circulaire prévoit que les « structures de coordination devront être en mesure d'évaluer les actions menées ». Bien qu'ici, la structure pilotant localement l'action publique reçoive la charge de son autoévaluation, ce qui soulève des problèmes d'autre nature, l'on retrouve le modèle de fonctionnement d'une obligation d'évaluation assujettie à une forme de pilotage strictement institutionnelle. Pourraient également être citées les circulaires d'orientation du FIPD qui font explicitement référence (cf. par ex. la circulaire d'orientation 2012 du 30/01/12, p. 10) à la méthode d'évaluation préconisée par la MEC dans son guide d'évaluation 2011, mettant elle-même en avant une forme institutionnalisée forte (cf. *infra*).

des politiques publiques locales de prévention de la délinquance » de 2011. S'y trouve expliqué que la mise en place d'une évaluation locale doit répondre au pilotage d'une « instance d'évaluation [qui] peut être un groupe *ad hoc* émanant du CLSPD » tandis qu'en parallèle, une « équipe locale d'évaluation, distincte de l'instance précitée, réalisera l'évaluation ».[1] Cette préconisation envisage la conduite de l'évaluation exclusivement avec ce degré d'institutionnalisation fort, caractéristique essentielle d'une démarche aboutie et intégrée aux politiques locales. La consécration progressive de cette formule peut s'expliquer par le fait qu'elle constitue le modèle promu par la Société Française de l'Evaluation, moyen unique, selon elle, d'appliquer le principe de pluralité.[2]

Cependant, cette conception peut également être considérée comme une forme de corruption de la discipline. En effet, malgré une part manifeste de bonnes intentions dans sa promotion, que l'on peut justifier par une volonté d'engager les autorités publiques à intégrer le concept au cœur de la construction des politiques publiques en les associant intimement aux démarches concrètes, l'institutionnalisation forte expose également cette discipline fragile à la production de résultats partiaux. Car, ainsi que le souligne P. ROBERT en 2009, « la tentation est grande de capturer les bénéfices de l'évaluation sans se soumettre à ses risques.[3] Il y a deux manières d'y parvenir : la première consiste à s'évaluer soi-même, la seconde à contrôler tellement bien l'évaluateur externe qu'il est pratiquement contraint à des conclusions positives ».[4] Ce risque de corruption de la démarche évaluative, qui survient en présence d'une évaluation externe aux faux-semblants d'indépendance, représente le contrecoup pervers du modèle institutionnalisé. Sans détailler ici les critiques, parfois virulentes, qui paraissent faire consensus à l'encontre de l'autoévaluation, il convient simplement de l'écarter en concluant que « lorsque c'est la même instance qui met en œuvre un programme et qui l'évalue, les résultats de l'évaluation doivent être tenus pour nuls ».[5] Et ainsi, lorsque l'on admet que « s'évaluer soi-même ne procure que des résultats illusoires, des apparences d'évaluation »,[6] reste

[1] *Guide de l'évaluation des politiques publiques locales de prévention de la délinquance, op. cit.*, p. 9.
[2] Cf. Charte de l'évaluation de la Société Française de l'Evaluation, 2006 : « L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts ou de toute autre personne concernée. Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit — chaque fois que possible — par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié »
[3] Les risques désignés ici par l'auteur sont ceux décrits dans les pages précédentes de son ouvrage, décrivant les raisons de contournement de la discipline par les responsables politiques, nationaux ou locaux. Apparaît notamment le fait que ces derniers puissent être rebutés de se soumettre à ce qui leur apparaît comme un contrôle (p.19), le fait de promouvoir une vision gestionnaire des politiques publiques proche de raisonnements et d'actions de l'entreprise (p.19), ou encore celui de produire des résultats répondant peu ou pas à leurs attentes particulières du fait d'un ensemble très disparates d'attentes (p.20)
[4] P. ROBERT, *L'évaluation des politiques de sécurité et de prévention en Europe*. Paris : L'Harmattan, 2009, p. 29.
[5] J.-P. BRODEUR, « L'évaluation des programmes d'intervention sécuritaire - Quelques remarques sur les expériences canadienne et américaine ». In : J. FERRET. , F. OCQUETEAU. *Evaluer la police de proximité*. Paris : La documentation française, 1998, p. 15.
[6] P. ROBERT, *L'évaluation des politiques de sécurité et de prévention en Europe, op. cit.*, p. 30.

pour seule solution celle de l'externalisation pour permettre d'engager une démarche sérieuse et rigoureuse. Or, c'est justement dans ce modèle que l'institutionnalisation décrite précédemment peut être plébiscitée afin d'écarter les réticences des autorités publiques refusant d'être jugées impartialement par une entité extérieure. En effet, ce modèle peut permettre à un commanditaire d'orienter, suivre, voire contrôler l'organe chargé de conduire techniquement l'évaluation d'une action publique. Or, la soumission d'une évaluation externalisée à un organe impliqué dans les politiques publiques locales, et sa pérennisation, constitue un risque élevé de biais de sa neutralité. Car le professionnel de l'évaluation se place dans un rapport de « domestication » lorsqu'il se retrouve « abonné aux contrats de l'Administration »,[1] et il perd ainsi son indépendance, car devient assujetti à l'instance pilote de l'évaluation, qui elle-même représente la volonté du commanditaire. C'est par ce mécanisme, mêlant la subordination de fait de techniciens de l'évaluation et une séparation illusoire de ses commanditaires et instances de pilotage, de l'évaluation que se constitue un modèle pernicieux de perversion de la démarche évaluative qui n'offre, *in fine*, pas de valeur supérieure à celle de l'autoévaluation.

La vision française de l'évaluation institutionnalisée ne constitue toutefois pas le modèle dominant. Bien qu'elles soient éclipsées en France par un monopole de la pensée, les réalités internationales demeurent bien plus contrastées. « En Amérique du Nord, l'évaluateur professionnel est l'Homme orchestre de l'évaluation. Qu'il ait le profil d'un expert ou d'un "facilitateur", il supervise la conduite technique des études et se porte garant du respect des règles déontologiques de l'évaluation. Les manuels d'évaluation lui attribuent notamment le soin de vérifier que les intérêts du commanditaire et les points de vue des différents porteurs d'enjeu sont convenablement pris en compte. La constitution d'une instance d'évaluation n'est donc pas la seule manière d'appliquer le principe de pluralité ».[2] En contrepied au modèle français dominant, c'est cette précédente conception qui a inspiré le positionnement matériel de la réalisation de l'évaluation de la vidéosurveillance montpelliéraine.

Les quelques développements des précédentes lignes tenant aux modes de conduite de l'évaluation permettent la justification des choix faits pour encadrer la démarche montpelliéraine. Nous pourrions qualifier celle-ci comme *autonome* d'une part, et *hybride* d'une autre. Autonome d'abord, car à l'image du modèle mettant en avant un « Homme-orchestre », aucun organe *ad hoc* de pilotage n'a été créé pour piloter la démarche dans l'objectif de préserver les intérêts du commanditaire ou de contrôler notre travail. Le commanditaire, personnifié par quelques membres de la collectivité sans formalisme particulier, s'est progressivement transformé en récipiendaire de la

[1] *Ibid.*, p. 31.
[2] B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.*, p. 13.

démarche. Ainsi, nous leur avons présenté le suivi de l'évaluation engagée, sans qu'aucune prescription ne nous soit adressée sur son déroulé. L'évaluation négociée entre la collectivité et nous a principalement reposé sur l'instauration d'un rapport de confiance. Ce rapport devant garantir, d'un côté, notre intégrité et objectivité quant à la méthode employée et les jugements formulés et, d'autre part, notre totale indépendance dans la réalisation de notre mission. Nous verrons *infra* que le principal droit de regard imposé par le commanditaire, sans être particulièrement restrictif, concernait l'utilisation *a posteriori* des conclusions et données de l'évaluation, ainsi que leur valorisation. Notons également que l'instauration de ce climat de confiance a été permise par un travail de pédagogie entrepris *a priori* et tout au long de la réalisation de l'évaluation,[1] ainsi que par le caractère scientifique et universitaire de la démarche.

Soulignons ici que la précaution de langage qui veut que nous décrivons dans la présente thèse « l'évaluation du programme 2012 d'extension de la vidéosurveillance montpelliéraine » souligne une caractéristique indispensable de la pratique de l'évaluation. Car cette précaution, déployée dès l'origine, permet de faciliter l'acceptation du travail réalisé, en démontrant que l'évaluation tend à mettre à l'épreuve une action particulière, et qu'elle n'est ainsi jamais l'occasion de juger une organisation ou le responsable de celle-ci. Sans pour autant écarter intégralement les craintes des autorités et praticiens locaux, parfois fermés à la nécessité de l'évaluation, car considérée comme une remise en question personnelle,[2] nous avons constaté, comme nous le montrerons plus loin, que cette vigilance linguistique permet une adhésion et une participation des acteurs locaux à l'évaluation, ainsi qu'une consolidation de la confiance accordée à l'évaluateur.

Cumulativement à cette conception autonome, la démarche a également éprouvé un positionnement hybride. Ce qualificatif permet, selon nous, de décrire au mieux le positionnement particulier dont nous avons profité. Contrairement à ce qui peut être exposé par des conceptions voulues simplificatrices, la place de l'évaluateur ne procède pas d'une inextricable dualité où l'évaluation se réalise soit en interne, soit en externe, et où ces deux notions s'opposent de façon inconciliable.[3] La réalité demeure plus complexe et floue, laissant une place à d'innombrables formes

[1] Ce travail de présentation de la démarche, et de vulgarisation, a été réalisé tout au long de sa réalisation. Ont ainsi été sensibilisés des responsables politiques locaux (notamment les élus municipaux de deux mandatures successives, cf. *infra*), des responsables administratifs de la collectivité, des techniciens maitres d'œuvre de la politique évaluée ou responsables locaux des questions d'évaluation interne, ainsi que des partenaires de la municipalité.

[2] Nous verrons *infra* que, malgré cette précision, la restitution des conclusions de l'évaluation a parfois été perçue comme un jugement des services ou des personnes qui les composent. Sur ces réticences, cf. not. : P. ROBERT, *L'évaluation des politiques de sécurité et de prévention en Europe, op. cit.*

[3] Cf. ici par exemple l'exposé fait par le *Guide de l'évaluation des politiques publiques locales de prévention de la délinquance, op. cit.*, p. 43 et s. où sont distinguées l'évaluation interne – *plébiscitée par les auteurs, car présentée comme moins couteuse et plus durable, sans exposé de ses failles rédhibitoires* – de l'évaluation externe – *couteuse et donc renvoyée à des concrétisations plus ponctuelles, sans mention de sa partialité moindre* – mais où les auteurs n'indiquent pas de possibilité d'alternatives intermédiaires (hormis « l'appel à des contributions de chercheurs » ou les « collaborations avec des

intermédiaires, telle que l'a été celle que nous avons eu la chance d'occuper dans le cadre de démarche montpelliéraine. Imaginer un tel positionnement intermédiaire pour une démarche d'évaluation permet de pallier avantageusement certains défauts de l'un par les avantages de l'autre.[1] L'exercice s'avère toutefois délicat, car pourrait aisément conduire à un résultat inverse, lorsque l'évaluateur perd en indépendance tout en ne bénéficiant pas d'un accès facilité à son champ d'études. Dans le cas de l'évaluation de programme montpelliéraine, on considère la démarche externe, car elle mobilise un évaluateur appartenant au monde scientifique et conduisant sa mission dans le cadre d'un projet doctoral sur une mission temporaire. Aussi, ce rattachement singulier garantit l'indépendance de l'agent, en écartant sa sujétion au commanditaire, et offre l'intégrité reconnue à l'application d'une méthode scientifique. Mais contrairement à une démarche externe, pouvant souffrir d'un certain éloignement avec le champ évalué et une résistance des acteurs en charge du programme étudié, la démarche mise en place à Montpellier bénéficiait d'une intégration forte de l'agent évaluateur dans la structure professionnelle du commanditaire. Cette intégration s'est concrétisée formellement par une embauche à plein temps, sur une durée déterminée de trois années, ainsi que de l'octroi d'un statut de cadre au sein de la collectivité, nous permettant un travail en étroite collaboration avec les autres agents de la collectivité. Cette position est particulièrement remarquable, car elle installe l'évaluation sur une période de temps relativement étendue. Surtout, elle la personnifie, en identifiant un agent progressivement assimilé par les agents de la collectivité comme un collègue. Ces qualités offrent ainsi un accès extrêmement facilité au champ étudié, notamment grâce à l'instauration de relations franches et sincères avec les membres de la collectivité ainsi qu'avec leurs partenaires locaux. Elles permettent aussi d'associer plus directement à la démarche les acteurs de *l'évaluanda* et commanditaires de l'évaluation.

L'intensité et l'inscription dans le temps de cette intégration présentent cependant le risque d'occulter peu à peu le rattachement externe et le statut de chercheur de l'évaluateur. A ce titre, il nous a été nécessaire de régulièrement rappeler et montrer un détachement vis-à-vis de la structure d'accueil. Ici donc, le rattachement scientifique et la durée déterminée d'une mission non reconductible sont deux caractéristiques essentielles de la mission qui garantissent l'intégrité et l'indépendance de l'évaluateur, écartant notamment les biais de neutralisation de l'évaluateur décrits par P. ROBERT précédemment.

laboratoires ou organismes de recherches » dont d'éventuelles concrétisations mériteraient d'être étudiées, avec une particulière attention au risque d'une exploitation du label scientifique comme caution).

[1] En référence aux comparaisons des « avantages » et « inconvénient » des positionnements d'évaluateur réalisés par : L. ALBARELLO, D. AUBIN, C. FALLON[et al.], *Penser l'évaluation des politiques publiques, op. cit.*, p. 111.

B. Les outils de collecte de données, indispensables moyens de réalisation de l'évaluation

« Prétendre étudier systématiquement la délinquance […] pose immédiatement le problème des données sur lesquelles travailler. Curieusement pourtant, l'étude du crime n'a, de longtemps, consenti aucun effort massif d'enquête et s'est contentée d'emprunter les comptages que produisaient l'administration ou la Justice ».[1] Or, que ce soit pour interroger l'état de la sécurité d'un territoire ou les politiques publiques élaborées pour la garantir, le chercheur en sciences sociales doit se résoudre « à produire des données au lieu de se borner à emprunter celles des gestionnaires ».[2] L'élaboration d'outils spécifiques de collecte de données constitue ainsi une étape capitale de l'évaluation. De plus, la précision et la nécessaire rigueur de ces outils sont amplifiées lorsque la mesure et l'étude de l'impact d'un programme occupent une place prépondérante dans les attentes d'une évaluation. « Une méthode bon marché pour évaluer un programme de prévention de la délinquance consisterait à relever les statistiques policières sur une municipalité avant et après l'introduction d'un programme. […] Cependant, il n'est pas souhaitable de se reposer sur les statistiques policières comme seul technique de mesure d'effets. » [3] Les outils de collectes de données doivent, ainsi que le protocole ou la méthode d'évaluation, être spécifiquement adaptés à une démarche. L'évaluateur est également tenu d'engager des outils de nature variée, afin de construire une fondation hétérogène à ses conclusions. Ici, l'appellation d'outil doit être entendue au sens premier du terme, comme le moyen d'apporter les éléments factuels utiles à répondre à des questions évaluatives. Ainsi, ces outils constituent le cœur d'une démarche, concrétisant la conceptualisation théorique d'une évaluation. Toutes les conditions de rigueur envisagées par un protocole d'évaluation ou les méthodologies d'interprétation que nous avons précédemment décrites ne se justifient que pour faire exister et encadrer cette phase de collecte. Dans le cas de notre démarche particulière, les outils de collecte de données devaient permettre la validation, ou l'invalidation, des théories initiales du programme 2012, et devait aussi parallèlement servir à la mesure objective et plus générale de l'impact de la vidéosurveillance sur la situation de sécurité d'un territoire. Pour ce faire, il a donc été planifié l'utilisation d'outils permettant l'accès à une diversité de données, dans le but de présenter une validité suffisamment élevée de résultats. Les outils retenus par la démarche donnent une prévalence à l'approche qualitative, avec toutefois une volonté de contrebalancer les données récoltées par des données quantitatives.

---

[1] P. ROBERT, R. ZAUBERMAN, « Un autre regard sur la délinquance ». *Déviance et Société*. 2004, vol. 28, n° 3, p. 259.
[2] *Ibid.*, p. 261.
[3] D. P. FARRINGTON, « Evaluating a Community Crime Prevention Program »*, op. cit.*, p. 160‑161.
Nous traduisons depuis l'anglais : « the cheapest method of evaluating a community crime prevention program would be to measure police-recorded crime rates in one community before and after the program was implemented. […] It would also be undesirable to rely on police-recorded crime rates as the only outcome measure. »

L'approche qualitative a mobilisé d'une part l'entretien, et d'autre part l'enquête d'observation. Les entretiens ont été organisés en deux phases. Dans un premier temps s'est tenu un ensemble de rencontres informelles, prolongeant celles déjà réalisées dans le cadre du diagnostic initial de l'évaluation. Ces entretiens libres, c'est-à-dire non guidés par une grille de questions directive, devaient nourrir principalement deux objectifs : parfaire la connaissance des terrains de l'étude et préparer la seconde phase d'entretiens. Peu contrainte, cette série a cherché à mobiliser le panel d'acteurs locaux le plus large possible afin de collecter le plus d'informations sur les secteurs d'évaluation. Ensuite, la seconde phase a été réalisée suite à l'installation des caméras du programme 2012 sur les secteurs expérimentaux. Plus formalisés et rigoureux, ces entretiens ont mobilisé des acteurs locaux ciblés pendant la phase précédente et ont appliqué un protocole d'entretiens dits semi-directifs. Ce sont en réalité deux séries d'entretiens parallèles qui se sont alors déroulés. D'une part, dans le cadre de la mesure d'impact de la vidéosurveillance étaient ciblées des personnalités identifiées comme « experts des territoires », et d'autre part, des acteurs des politiques publiques de prévention de la délinquance étaient ciblés pour aider à identifier la place qu'y occupe cette technologie. Les entretiens avec les personnes désignées « experts de territoires » ont mobilisé un ensemble varié d'acteurs, retenus pour leurs connaissances durables des secteurs faisant l'objet de l'étude, permettant d'identifier les problématiques de sécurité ainsi que de leur évolution dans le temps. Ont alors été mobilisés des « coordinateurs de territoire », des membres de comités de quartier, des acteurs de la politique de la ville, des acteurs de Programmes de Rénovation Urbaine ou des différents acteurs professionnellement impliqués dans le suivi des secteurs étudiés. L'objectif de ces entretiens était de préciser, confirmer, relativiser ou infirmer différents constats que nous avions faits sur les sites et affirmations enregistrées lors des entretiens préliminaires. Cette série d'entretiens semi-directifs a été guidée par une même trame de questions, distinctes néanmoins des questions posées aux professionnels impliqués dans les politiques locales de sécurité. Ces derniers, parties prenantes des politiques locales de prévention de la délinquance, ont été mobilisés dans le cadre de la recherche d'éléments permettant la compréhension des utilisations, apports et attentes localement attachés à cette technologie, que ce soit de la part des acteurs de la municipalité, ayant sa maitrise, ou de leurs partenaires. Ont notamment pu être rencontrés dans ce cadre des fonctionnaires des polices nationale et municipale, des superviseurs et opérateurs du centre de vidéosurveillance, des hauts responsables de la préfecture de l'Hérault, des magistrats du parquet de Montpellier.

Afin de résister aux représentations des acteurs locaux et à leurs constructions discursives, la démarche a cherché à compenser les différentes séries d'entretiens par la conduite d'observations directes. Cette méthode de collecte de données constitue une « pratique sociale avant d'être une méthode scientifique » qui consiste à « aller "voir sur place", être physiquement présent dans la

situation, la regarder se dérouler en temps réel pour en rendre compte ».[1] Les observations ont été organisées selon la même dualité que les séries d'entretiens, pour identifier deux objets principaux : d'une part, l'application de la mesure d'impact du programme, et d'autre part l'identification de la place de la technologie dans les politiques publiques locales. Tout d'abord, ont donc été organisées des enquêtes de terrain régulières, dénommées « observations *in situ* » dans le protocole d'évaluation, afin de tracer une évolution des sites étudiés. Celles-ci se sont opérées à intervalles réguliers sur chacun des sites de l'évaluation, faisant notamment systématiquement des observations parallèles des sites expérimentaux et de contrôle. Cet aspect qualitatif de collecte de données s'est attardé le plus objectivement possible sur les caractéristiques des sites et leurs changements dans le temps : type et importance de fréquentation, état des espaces publics et de la salubrité, dispositifs pouvant faire office de prévention de la délinquance (patrouilles de police, agents de sécurité, médiateurs, etc.), entretien des espaces publics, etc. Ces démarches se sont tenues de l'été 2012 au printemps 2015, de manière régulière avec un minima d'une visite mensuelle par site. Les horaires et jours de visite ont été variés, afin d'écarter tout biais d'observation des secteurs. Il est à noter que la spécificité du suivi d'un des secteurs a requis un aménagement des observations. En effet, l'évaluation du secteur *Gamma*, considérant les caméras uniquement dans le cadre de la gestion d'événements majeurs, a entrainé des observations tenues spécifiquement autour de ce type d'événement, tant sur le site expérimental que sur son secteur de contrôle apparié.

A côté des observations directes menées sur sites, la démarche d'évaluation a organisé de nombreuses séances d'observations de fonctionnement en immersion. Ce type d'observations visait à identifier l'utilisation et les attentes locales professionnelles des caméras de vidéosurveillance de Montpellier, ainsi que d'isoler l'apport, l'appropriation et l'usage des nouvelles caméras du programme 2012. Toutes observations cumulées, l'évaluation a totalisé 136 h d'immersion. Celles-ci se sont principalement tenues au Centre de Supervision Urbain (CSU), mais quelques séances ont également pu être organisées au Centre d'Information et de Commandement (CIC) de la police nationale, au Centre Opérationnel de Commandement (COC) de la police municipale, au Poste de Commandement du stade de football (avant, pendant et après match), ou encore au Poste Communal de Commandement (salle de gestion d'événements majeurs sur le territoire). Comme les observations de terrain, ces séances se sont déroulées à des moments variés, à toutes heures de la journée, tous les jours de la semaine, sur une période courant du printemps 2013 à la fin de l'année 2014.

[1] A.-M. ARBORIO, P. FOURNIER, *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*. St Germain du Puy : Nathan Université, 1999, p. 5.

Simultanément à la collecte de données précédemment décrite, privilégiant une approche qualitative, la démarche d'évaluation avait également prévu l'engagement d'outils répondant à une approche quantitative. Le protocole envisageait à ce titre deux types de données à collecter et à traiter. Tout d'abord, l'évaluation commandée semblait ne pas pouvoir faire l'économie d'un traitement statistique de l'état de la sécurité sur ses territoires d'étude, du fait de l'intérêt accordé à ce type de données par ses commanditaires. Ce traitement statistique a mobilisé deux ressources similaires : les données de l'état 4001, renseigné par la police nationale,[1] et leur équivalent local mis en place par la Ville de Montpellier.[2] Ces données ont été collectées pour les années 2012 à 2014 pour les secteurs de l'étude spécifiquement, en distinguant ces derniers selon qu'ils sont expérimentaux, tampons ou de contrôle. Notre positionnement ayant particulièrement facilité l'accès à des données internes de la municipalité, l'étude statistique a aussi pu profiter de bases de données fournies, renseignées par les services municipaux ou certains de leurs partenaires. Parmi ces bases, l'exploration des plaintes et réclamations adressées au maire par courriers postaux ou électroniques constituait des prises de paroles spontanées des habitants apportant des éclairages intéressants, tant sur le plan de la situation de sécurité ressentie dans les secteurs, que sur l'image de la vidéosurveillance en général. Des bilans d'activité des services et démarches autonomes de pilotage réalisées par services, notamment par les exploitants de la vidéosurveillance, ont également fourni de précieuses données quantitatives à la démarche d'évaluation. Bien que l'utilisation de ces données était envisagée comme un apport accessoire, ces différentes bases se sont révélées riches pour appuyer *in fine* les conclusions de l'évaluation.

La seconde catégorie d'outils de collecte de données quantitatives de la démarche prévoyait la conduite d'une enquête publique. L'enquête conçue nourrissait simultanément deux objectifs : mesurer le sentiment de sécurité sur les secteurs évalués et rendre compte de l'image perçue de la vidéosurveillance au sein des politiques publiques de lutte contre l'insécurité. Le questionnaire[3] a été construit selon une conception sociologique classique de cet outil, s'attachant à la détermination sociale des enquêtés et prêtant notamment attention à la fréquentation régulière du territoire précis de l'évaluation.[4] Sa conception s'est également attachée à « limiter l'effet d'imposition d'une problématique », tant sur l'identification des problèmes d'insécurité que sur celle de l'image perçue de la vidéosurveillance.[5] Il faut préciser ici que l'enquête a été administrée sur deux des trois secteurs

[1] Mobilisation du fichier dit « STIC » (Système de Traitement des Infractions Constatées) ainsi que des statistiques sur les plaintes déposées au commissariat de police
[2] Mobilisation du fichier informatisé rassemblant les mains courantes détaillées et activités de service, constitué par la police municipale de Montpellier.
[3] Cf. modèle en annexe.
[4] F. De SINGLY, *L'enquête et ses méthodes : le questionnaire*. 3ème. Paris : Armand Colin, 2012, p. 29 et s.
[5] *Ibid.*, p. 69 et s.

de la démarche, car le secteur *Gamma* envisageait la vidéosurveillance comme outil d'accompagnement des événements autour desquels l'administration de l'enquête a rapidement été écartée. Ainsi, les données récoltées par cet outil ne concernent strictement que les secteurs *Alpha*, *Bêta* et leurs témoins respectifs. Le questionnaire établi abordait la mesure de « la peur personnelle » ainsi qu'elle est décrite par S. ROCHE [1] et cherchait ensuite à identifier la perception de la vidéosurveillance sans pour autant la présenter, aux enquêtés, comme l'objet central de la démarche.

[1] S. ROCHE, *Le sentiment d'insécurité*. Paris : Presse Universitaire de France, 1993, p. 138.

Titre 2 - L'évaluation de programme appliquée à un terrain : entre rigueur méthodologique et nécessaire adaptation à un *évaluanda* instable

La pratique de l'évaluation, nous l'avons vu, doit s'inscrire dans le temps pour collecter les données utiles à la formulation de ses conclusions. Idéalement, elle s'inscrit à la fois en amont et en aval du programme étudié, afin de mesurer les variations d'un champ dans lequel sont recherchés les *outcomes* d'une action. Mais contrairement à ce que permettent des disciplines plus fondamentales telles que la physique ou la chimie, les champs des études sociales demeurent difficiles, si ce n'est impossible, à isoler des influences parasites qui provoquent des variations indépendantes et imprévisibles dans un objet d'étude. Le nombre et l'amplitude de ces variations concurrentes étant incalculables sans rigueur méthodologique, il devient inenvisageable pour un évaluateur d'identifier l'effet d'une variable particulière.[1] Les interférences non prises en compte constituent l'un des principaux biais des démarches d'évaluation non rigoureuses.

Pour protéger une démarche de ces biais, l'évaluateur doit d'abord se livrer à un travail d'anticipation. Pour cela, il s'attache au mieux à écarter ces constantes concurrentes, à les maitriser, ou à *minima* à les identifier. Cette tâche a été décrite dans les développements précédents, détaillant les précautions méthodologiques établies par le protocole initial d'évaluation de la démarche montpelliéraine. Mais nous défendons, sur la base de nos constatations de terrain, qu'un évaluateur doive également se préserver d'appliquer trop étroitement la démarche d'évaluation initialement imaginée et considérer l'inconstance de son champ d'étude en temps réel. Car intégrer les variations du champ étudié permet d'ajuster ses techniques d'étude, afin de préserver les ambitions de répondre à un maximum de questionnements initiaux sans compromettre pour autant la fiabilité des réponses formulées. Cette philosophie s'inscrit dans un entre-deux plutôt délicat, cherchant à compenser les failles d'un évaluateur outrancièrement rigide se risquant à des résultats lacunaires et insuffisants, et celles de l'évaluateur dépourvu de méthode ne pouvant présenter de conclusions solidement étayées.

La volonté de concilier la rigueur méthodologique avec une adaptation aux variations qui impactent une démarche d'évaluation implique un certain recul de l'évaluateur vis-à-vis de son champ d'études. Cette précaution devient préoccupante tout spécialement lorsqu'une démarche est confiée à un évaluateur externe émancipé du contrôle d'un organe de pilotage, comme ce fut notre cas. Car, malgré les critiques que nous avons précédemment formulées contre l'institutionnalisation de l'évaluation, celle-ci présente l'avantage de pousser l'évaluateur à élever son regard de la technicité d'une pratique exigeante. En effet, à côté de l'assujettissement pernicieux que ces instances peuvent

[1] R. PAWSON, *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto, op. cit.*, p. 16.

induire, elles permettent à l'évaluateur de présenter régulièrement son étude et ses difficultés, d'en vulgariser à temps constant les apports et avancées, et lui offrent la possibilité d'en corriger l'approche.

Malgré les précautions méthodologiques déployées lors de la constitution initiale de l'évaluation montpelliéraine, certaines difficultés imprévisibles sont venues perturber l'étude réalisée. Notre implication sur le terrain et notre proximité avec les acteurs locaux ont, le plus souvent, permis de les identifier, voire de les anticiper, afin d'amender l'évaluation. Ces difficultés ressortaient principalement d'altérations imprévisibles du contexte local, constituant des obstacles à la conduite de l'évaluation et à la production de résultats fiables (Chapitre 1). Mais des obstacles sont également nés de l'application d'un protocole d'évaluation imparfait, indépendamment de toute évolution du champ d'études (Chapitre 2).

Chapitre 1 - Les discordances de temporalités de l'évaluation et des politiques publiques

Pour obtenir des résultats valides localement et généralisables, une démarche d'évaluation doit idéalement bénéficier d'une parfaite stabilité. Or « le contexte peut […] évoluer au cours du temps : il se produit fréquemment des événements et évolutions qui affectent les conditions de mise en œuvre de la politique ».[1] Lorsqu'une situation évolue, il devient alors difficilement concevable d'évaluer convenablement une action spécifiquement pensée pour lui répondre. Il convient dans ce cas de maîtriser toutes variations parasites, ainsi que peuvent le préconiser les partisans de l'évaluation expérimentale.[2] Cependant, comme nous l'avons déjà expliqué, cette précaution plausible en laboratoire paraît en revanche chimérique dans un contexte social complexe.

La stabilité, dont souhaiterait bénéficier l'évaluateur de politiques publiques, est une caractéristique étrangère aux politiques de prévention de la délinquance. Celles-ci demeurent en effet prisonnières de l'influence d'agendas politiques multiples et inconstants, des effets d'une imbrication de normes versatiles, de l'emprise d'une variété d'acteurs professionnels locaux et nationaux, de phénomènes de pression sociale ou, encore, de la survenance de faits divers. Nous verrons également, dans les ultimes développements du présent travail, que les politiques locales de prévention de la

[1] B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.*, p. 25.
[2] Cf. *supra* les préconisations de D. CAMPBELL ou D. FARRINGTON notamment.

délinquance, dont celles mettant en œuvre la vidéosurveillance, répondent aussi à des rationalités plus insidieuses et discrètes.

La conduite de l'évaluation spécifiquement construite sur le programme 2012 d'extension de la vidéosurveillance de la Ville de Montpellier s'est trouvée confrontée à des évolutions de contexte ayant menacé d'une part l'intégrité de l'*évaluanda* (I), et ayant également mis en péril plus globalement la démarche d'évaluation en tant que telle (II).

I. La préservation de l'intégrité de l'*évaluanda* face aux complexités de la mise en pratique de l'évaluation au sein d'un ensemble versatile

Prémunir un programme de vidéosurveillance des interférences d'actions concurrentes, afin de mesurer les impacts de cette technologie, demeure presque illusoire tellement l'évolution de la sécurité d'un territoire répond d'interventions d'origines diverses et indépendantes de la volonté de l'évaluateur, ou même de celle du commanditaire d'une évaluation. L'expérience d'évaluation montpelliéraine offre plusieurs exemples d'interférences. L'un d'eux apparaît tout particulièrement révélateur, à la fois de l'éventualité qu'un programme concurrent puisse contaminer un champ d'évaluation au point de rendre toute tentative d'évaluation insoutenable, mais aussi de l'impuissance des acteurs d'une évaluation à son encontre. Cette interférence résulte ici de l'édiction des Zones de Sécurité Prioritaire (ZSP) par le ministère de l'Intérieur, impactant le territoire municipal de Montpellier au début 2013. Ce programme de l'Etat trouve des concrétisations locales, voire *microlocale* si l'on considère la dimension géographique des territoires sur lesquels les mesures qu'il prévoit se trouvent appliquées. Il cible en effet « certains territoires particulièrement frappés par une dégradation de l'ordre et de la tranquillité publique ».[1]

Bien qu'il ne soit pas ici l'objet d'analyser ce dispositif, la lecture de la circulaire 30 juillet 2012 qui le met en œuvre permet de constater qu'il soutient une réaffirmation forte de la place de l'Etat dans la gestion des politiques locales de prévention et de lutte contre la délinquance. L'Observatoire Régional de la Délinquance et des Contextes Sociaux, ayant été chargé d'une évaluation de ce dispositif en région Provence Alpes Côte d'Azur, a choisi dans son rapport de simplifier que « l'objectif de cette démarche est de focaliser l'attention et l'action de différents organes répressifs et sociaux sur des territoires particuliers qui connaissent une dégradation des conditions de sécurité ».[2] Bien que ce

[1] Circulaire INTK1229197J du 30 juillet 2012, du ministère de l'intérieur, mettant en œuvre les zones de sécurité prioritaire, p.2.
[2] C. ALLARIA, E. RAQUET, P.-O. WEISS, *Évaluation de la « méthode globale » (Zones de sécurité prioritaires)*. Aix-en-Provence : Observatoire Régional de la Délinquance et des Contextes Sociaux, mars 2015. Rapport 6, p. 10.

puisse être l'une des réalités de ce dispositif, ce programme impacte en fait largement les leviers locaux de prévention et de répression de la délinquance. La circulaire de juillet 2012, ainsi que la concrétisation qu'ont pu observer les auteurs dudit rapport[1] ou qu'il nous a été nous-mêmes offert de constater sur le terrain montpelliérain, consacre d'abord une place non négligeable à l'action de dissuasion de la police nationale. Cette facette constitue une approche que l'on qualifiera de prévention situationnelle de la délinquance,[2] éloignée donc des annonces initiales principalement concentrées sur la politique pénale. La circulaire prévoit également que le dispositif interagisse avec la politique de la ville ou la prévention de la délinquance juvénile,[3] faisant ici référence à des préventions sociale et éducative de la délinquance.[4] Cette précision de l'étendue du domaine d'action envisagé par ce programme s'avère importante, car elle souligne la volonté des autorités étatiques de réaffirmer une forme de *leadership* local face aux autorités locales, principalement municipales. Ces dernières, vers lesquelles s'était progressivement transférée une part grandissante de la responsabilité en matière de prévention de la délinquance ces trente dernières années,[5] voient en effet l'Etat finalement se réaffirmer meneur dans un vaste champ de compétences pourtant formellement décentralisées.[6] Cette volonté de l'Etat de reprendre le *leadership* local s'identifie aussi très nettement au travers de la forme de pilotage des ZSP locales s'appuyant sur les autorités étatiques déconcentrées. Le dispositif prévoit en effet la création d'instances de pilotage *ad hoc* sous l'autorité du préfet, entrainant au mieux une annexion, au pire un remplacement, des Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance existants sur les territoires classés.[7]

Concrètement, le territoire montpelliérain a été impacté par ce dispositif après que les ministères de l'Intérieur et de la Justice l'avaient désigné en novembre 2012 parmi 49 nouveaux territoires venant s'ajouter aux 15 classés à l'inauguration du dispositif. Considéré, souvent à tort, par les dirigeants municipaux comme la garantie d'un déploiement de forces humaines et de moyens étatiques accrus, il semble que de nombreux élus locaux aient directement sollicité l'Etat, au niveau central ou déconcentré, pour que des territoires sous leur responsabilité bénéficient de cette attention.[8] Ce fut le cas de la Ville de Montpellier, dont le maire a plaidé pour ce classement durant

[1] *Ibid.*, p. 38 et s.
[2] cf. par ex. B. BENBOUZID, *La prévention situationnelle : genèse et développement d'une science pratique (1965-2005)*. Thèse de doctorat de géographie, d'aménagement et d'urbanisme. Lyon : Université Lumière Lyon 2, 2011, p. 163.
[3] Circulaire INTK1229197J du 30 juillet 2012, du ministère de l'Intérieur, mettant en œuvre les zones de sécurité prioritaire, p.6.
[4] G. BERLIOZ, « La prévention de la délinquance : repères pour l'action ». Cahiers du DSU. juin 2002, no 34, p. 42.
[5] Cf. développement *supra* sous partie 1.1.2. V. aussi : T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?* Rennes : Presse Universitaire de Rennes, 2008.
[6] Cf. not. la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (1).
[7] Circulaire INTK1229197J du 30 juillet 2012, du ministère de l'Intérieur, mettant en œuvre les zones de sécurité prioritaire, section 2-2-2, p.5.
[8] Bien que n'ayant pas pu, à l'heure actuelle, trouver d'étude systématique l'étayant, des indices ou affirmations de ces sollicitations de classement faites par les élus vers l'Etat apparaissent à la lecture d'articles de presse (locale ou spécialisée

l'été 2012. [1] Sans disséquer outre mesure cette demande, soulignons seulement que ce positionnement de la municipalité montpelliéraine n'a pas résulté d'un consensus de la collectivité, mais d'une volonté politique unilatérale du maire en place sans consultation *a priori* de ses adjoints, de son administration ou de ses partenaires.

Les quelques précisions précédentes importent, car le dispositif en question a représenté une sérieuse menace pour la démarche d'évaluation de la vidéosurveillance. Il s'est en effet avéré que l'un des secteurs de l'étude — *le secteur* Bêta*, destiné à recevoir des caméras dans le cadre du programme 2012 d'extension de la vidéosurveillance* — s'est trouvé désigné comme zone de sécurité prioritaire en novembre 2012. Lorsque l'on considère concrètement les objectifs locaux attribués au dispositif ZSP, il apparaît une grande similarité avec les objectifs identifiés dans les théories de fonctionnement du programme 2012 de vidéosurveillance : lutte contre les violences, lutte contre les trafics de produits stupéfiants, lutte contre le sentiment d'impunité, etc. [2] Sans nécessité de conjecturer sur l'impact du dispositif, le simple accroissement d'attention et la mobilisation massive qu'il engage constituent des sources d'interférences majeures pour la démarche d'évaluation. Le programme ZSP implique en effet une modification substantielle de l'activité des acteurs directs de la sécurité sur un secteur dont la démarche d'évaluation exigeait une relative stabilité, afin de permettre une comparabilité des données récoltées dans le temps et l'espace. L'inauguration du dispositif ZSP suggère ainsi l'impossibilité d'identification d'un impact des caméras de vidéosurveillance du fait d'une perturbation majeure du contexte initial.

Annoncé au dernier trimestre 2012, soit plusieurs mois après le début de collecte de données de l'évaluation, le dispositif ZSP a été concrètement inauguré par les autorités locales en janvier 2013. L'altération du champ d'études est donc intervenue pendant la période *ex ante* de l'évaluation, c'est-

principalement) ou de déclarations d'élus nationaux ou locaux. On trouve à titre d'exemple : « à la demande du maire de la ville Jean-Claude Gaudin, une deuxième ZSP a été retenue s'ajoutant à celle créée cet été dans les quartiers nord » *(TENDIL M., « Une deuxième vague de 49 zones de sécurité prioritaire est lancée », Locatis.info, média internet, publié le 15/11/2012)* suite à l'annonce de la seconde vague de classement de ZSP ; « Le ministre est ouvert à la création d'une ZSP havraise si c'est aussi une demande locale » *(CALLIER S., « Le Havre : Manuel Valls ouvert à la création d'une zone de sécurité prioritaire », France3-regions.francetvinfo.fr Haute-Normandie, publié le 10/02/2013)*. A notre connaissance, ces initiatives d'élus locaux et leurs conséquences pour les partenariats locaux n'ont pas été analysées à ce jour, alors qu'elles constituent, tant de la part des élus locaux que de l'Etat, une violente et radicale remise en question des responsabilités locales en matière de politiques locales de prévention de la délinquance.

[1] Concernant spécifiquement la Ville de Montpellier, la municipalité avait insisté auprès du ministère de l'Intérieur pour bénéficier d'un classement ZSP. Par un courrier directement adressé au ministre (document confidentiel) ainsi qu'à l'occasion d'au moins une rencontre, Mme le maire avait plaidé pour bénéficier du dispositif. Après que le ministère avait fait droit à sa demande, la municipalité avait fait le choix de communiquer sur le dispositif : « Le Maire de la Ville de Montpellier, a exprimé sa satisfaction d'avoir été entendue par Manuel VALLS […] Hélène MANDROUX avait formulé expressément la demande de classement » *(« Hélène MANDROUX, satisfaite du classement de 4 quartiers de Montpellier en ZSP », actualités de la Ville de Montpellier, www.montpellier.fr, publié le 19/11/2012, consulté le 21/07/16).*

[2] Suite au classement de territoires de la ville de Montpellier parmi les ZSP, la préfecture de l'Héraut a demandé à la DDSP34 de produire un ensemble de « fiches actions » sensées cibler un ensemble de problématiques connues sur les territoires, déterminer pour chacune d'entre elles les objectifs de la mobilisation des services et les moyens attribués. Un ensemble de fiches a été produit, dont 14 ont été présentées à la municipalité.

à-dire avant la mise en place du programme d'extension de la vidéosurveillance sur le secteur *bêta*, les caméras et leur signalisation ayant été installées en juillet 2013. Cette altération a été ressentie presque immédiatement à l'occasion des collectes de données qualitatives, lorsque nous avons constaté une présence croissante des forces de l'ordre sur le secteur. Elle s'identifie également dans l'étude quantitative des statistiques collectées par les polices nationale et municipale, traduisant des augmentations d'enregistrement de faits sur le secteur. Au cours de l'étude cependant, il n'a pas été identifié que les mesures engagées aient provoqué de bouleversement majeur sur le territoire, mais il a malgré tout été considéré que l'altération du champ d'études était suffisante pour corrompre la comparabilité dans le temps des données.

Il n'a toutefois pas été décidé un abandon de l'intégration du secteur dans la démarche d'évaluation, et ce sur la base de deux justifications. La première a trait au modèle mixte d'évaluation engagé, faisant pour partie application des préceptes de la *Realist Evaluation*. Or, la problématique de l'introduction de variables concurrentes dans le champ d'études demeure hors de propos dans le modèle réaliste, qui considère cette éventualité comme une évolution naturelle du contexte dans lequel un programme étudié est amené à s'appliquer. En cela, cette philosophie de l'évaluation se démarque nettement des doctrines rigoristes, envisageant la discipline comme incapable de s'accommoder d'éventuelles interférences. On trouve alors ici une vérification pratique de l'intérêt, plaidé précédemment, d'unifier deux méthodologies de l'évaluation des politiques publiques, lorsque la philosophie réaliste permet de compenser les défaillances que peut entrainer une démarche trop rigoriste face à des complications dans le champ d'études : « bien qu'une forte dose de pratique est essentielle dans la conduite de l'évaluation, le problème avec le pragmatisme, presque par définition, est que ses solutions à la complexité sont au pluriel, au coup par coup et contestées. Il manque une philosophie unificatrice. Le pragmatisme nécessite des fondations réalistes ».[1] La seconde justification résulte d'une raisonnable conciliation avec les préconisations de la méthode quasi-expérimentale dont s'inspire le protocole d'évaluation. En effet, bien que la constance du champ d'études ait été gravement altérée par l'application du programme ZSP, il s'est trouvé que le secteur ayant été sélectionné dans le cadre de l'évaluation de la vidéosurveillance comme unité de contrôle associé au secteur expérimental *Bêta,* a également été classé en zone de sécurité prioritaire en novembre 2012. Ainsi, ce classement parallèle des secteurs expérimental et de contrôle présage une modification comparable des moyens de prévention de la délinquance et de répression sur les deux sites. Ainsi, avec une altération similaire des variables concurrentes à l'installation de caméras de vidéosurveillance, la

[1] R. PAWSON, *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto, op. cit.*, p. 47.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Whilst a heavy dose of practicality is essential in the conduct of evaluation, the problem with pragmatism, almost by definition, is that its solutions to complexity are plural, piecemeal and contested. It lacks a unifying philosophy. It awaits a realist foundation. »

comparabilité des deux unités de l'évaluation reste préservée, maintenant ainsi la possibilité d'isoler l'impact de la variable vidéosurveillance introduite sur l'un des terrains. Fort de ces deux justifications, l'intégrité de la démarche a pu être sauvegardée afin d'offrir des résultats fiables en matière de validité interne, car répondant aux théories d'évaluation sur la base de la *Realist Evaluation*, et de validité externe, du fait de la mesure d'impact permise par une altération similaire des conditions sur deux sites associés.

Le programme ZSP n'a pas été la seule mesure ayant produit des interférences néfastes pour la réalisation de la démarche d'évaluation. D'autres interférences ont pu être identifiées à l'occasion de la collecte de données ou a posteriori lors de l'analyse des données. Toutes celles identifiées ont cependant pu être prises en considération dans la formulation des résultats de la démarche, que nous présenteront infra et aucune d'entre elles n'a significativement altéré la validité des conclusions de la démarche. Parmi ces interférences mises en parallèle, seul le programme ZSP a représenté un risque de biais considérable de l'évaluation. Il demeure le plus révélateur des difficultés que peut rencontrer un évaluateur.

Toutefois, si l'intégrité de la démarche a pu être partiellement préservée, la situation rencontrée interroge sérieusement la relation entre la conduite des politiques publiques et la commande et la conduite de démarches d'évaluation. En effet, bien que commanditaire direct de la démarche d'évaluation, la Ville de Montpellier a malgré tout sollicité l'Etat pour la mise en place d'un programme de politique publique, et l'a accompagnée dans cette démarche, alors même que ce dispositif risquait de compromettre gravement l'initiative d'évaluation engagée quelques mois seulement auparavant. Alors en poste au sein de la collectivité, nous avions pourtant cherché à avertir les autorités politiques et administratives du possible conflit entre le programme étatique et la démarche d'évaluation. Malgré cela, les acteurs locaux ont cependant choisi de faire primer l'évolution des politiques publiques. Souligner cette contradiction de comportement, entre l'engagement d'une démarche d'évaluation et le soutien d'un programme pouvant nuire à la première, peut même sembler d'une banale évidence, car il paraît traduire la volonté de prioriser la concrétisation d'actions contre leur évaluation. Pourtant, ce constat amène à penser que certains auteurs font preuve d'un optimisme déraisonné lorsqu'ils considèrent, tel B. PERRET, que « L'évaluation […] n'est pas une discipline scientifique au sens habituel du terme, mais une activité institutionnelle, qui a vocation à devenir un des piliers de la gouvernance publique ».[1] Car la maturité des responsables des politiques publiques fait que ces derniers lui accordent une formidable considération qui malgré tout s'efface sans aucune

[1] B. PERRET, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.*, p. 3.

résistance face aux exigences de l'activité politique. Ainsi, il sera peut-être plus juste au contraire de considérer l'évaluation comme une activité strictement scientifique, si ce n'est universitaire, en cela qu'elle demeure parfaitement éloignée de l'activité politique. Nous reprendrons cependant cette réflexion lorsque nous aborderons la réception des travaux d'évaluation par leur récipiendaire.

Mais l'inconstance des politiques publiques que l'on identifie précédemment se trouve considérablement amplifiée du fait de l'alternance des élus locaux, qui peuvent plus radicalement bouleverser, d'une part, les politiques publiques et, d'une autre, la valeur accordée à la démarche conduite par un évaluateur.

II. La conduite et la commande d'évaluation confrontée à l'alternance politique

La question du poids de l'agenda électoral, et particulièrement celui de l'alternance politique, qui repose sur l'activité d'évaluation de politique publique pourrait, selon nous, se voir consacrer l'intégralité des travaux d'un projet doctoral, tant elle se révèle complexe. Nous n'allons cependant pouvoir que très brièvement l'aborder dans les quelques paragraphes suivants, souhaitant présenter en quoi l'alternance vécue à Montpellier a menacé notre étude. Ainsi que nous l'avons décrit dans la première partie du présent travail, les élections municipales du printemps 2014 instituent un nouvel exécutif à la tête de la ville de Montpellier. Cette alternance politique locale va induire deux conséquences majeures pour la démarche d'évaluation engagée sur la vidéosurveillance et encore en cours à ce moment. L'une concerne l'objet et le contexte de la démarche, avec notamment une remise en question du statu quo acquis quant au développement et à l'utilisation de la vidéosurveillance, et la seconde affecte l'évaluation en tant que démarche commandée par une collectivité envers laquelle les nouveaux responsables ne se sentent pas nécessairement engagés.

La vidéosurveillance revêt, ainsi que nous l'avons abordé précédemment, une forte valeur symbolique dans les discours politiques. Notons que nous reviendrons de nouveau sur cette place singulière conférée à cette technologie après avoir présenté les résultats de l'étude montpelliéraine. Lorsque cette technologie est assumée par des élus locaux, elle trouve une place prépondérante dans le registre discursif entreprenarial et dans une démonstration d'engagement et de volontarisme des responsables politiques. L'alternance municipale de 2014 à Montpellier constitue un fabuleux exemple de revirement sur cette question. A l'inverse de l'équipe précédente, notamment de son maire, les nouveaux élus municipaux paraissent très vite assumer clairement l'emploi de cette technologie.

L'exploitation de caméras surveillance de l'espace public se voit même érigée comme l'un des deux outils privilégiés d'un maire pressé de démontrer son engagement. Assuré de la pertinence de la vidéosurveillance en matière de prévention et de répression de la délinquance, cet outil se retrouve alors monopolisé par un maire qui s'attache à écarter la seule question que son emploi soulève selon lui, qui est son respect des règles éthiques. Peu ouvert au débat sur l'un des composants de son projet politique personnel, le maire de la capitale héraultaise garantit le développement massif de la vidéosurveillance, au côté d'un renforcement en effectifs de la police municipale, comme la réponse aux problématiques d'insécurité rencontrées au sein de la cité. Nous verrons aussi que cet engagement est également considéré comme une preuve quantifiable de l'effort consenti par la commune face aux services étatiques.

La forte réaffirmation de la vidéosurveillance par Philippe SAUREL est localement inédite depuis la période de son inauguration initiale aux débuts des années 2000. Le nouveau maire, qui souhaite très tôt pendant son mandat prendre le contrôle sur cette technologie, juge l'outil sous-dimensionné et inadapté. « Sur la vidéosurveillance, Philippe Saurel veut augmenter le nombre de caméras et passer de 145 à 215 ! Et surtout, en rationaliser l'action : "Il y a une caméra sur la place des Beaux-Arts qui ne filme rien à cause du micocoulier qui se trouve devant."[1] ».[2] Ces annonces médiatiques sont révélatrices. Très catégoriques, elles ne reposent pourtant sur aucune étude venant éprouver la pertinence quantitative ou qualitative du dispositif en place à l'arrivée de la nouvelle équipe. Les maitres d'œuvre des programmes visés et responsables administratifs n'ont été consultés par les nouvelles autorités politiques pour confirmer ces affirmations. Nous-mêmes, pourtant spécifiquement chargé d'évaluer la vidéosurveillance, n'avons jamais été interrogé afin d'étayer des annonces. Ainsi, seul le jugement d'un maire, pourtant parfaitement novice sur les questions de sécurité ou sur cette technologie spécifique, fonde cette prise de position. Ce jugement hâtif, certainement marqué d'une urgence de l'action politique, ainsi que l'argumentation construite renforce l'hypothèse d'une perception, consciente ou non, de la vidéosurveillance comme un outil technique à la disposition d'un maire entreprenant.

L'attitude exposée précédemment demeure d'autant plus symptomatique d'une instrumentalisation d'un dispositif sociotechnique qu'elle se concrétise très rapidement par la formalisation et l'adoption d'un programme pluriannuel d'extension du réseau de caméras de voie

[1] Après avoir été plusieurs fois répétée en public, nous avons cherché à vérifier cette affirmation du maire. A l'occasion des séances d'observation en immersion au CSU de la commune, nous avons en effet constaté qu'un arbre créait un espace aveugle sur la place publique en question, mais ce manque de visibilité s'avérait en réalité raisonnable compte tenu du contexte d'exploitation de la caméra.

[2] Article «Montpellier : Saurel annonce plus de policiers et plus de caméras en ville », publié par le MidiLibre.fr le 10/07/2014 (consulté le 30/09/2015 sur http://www.midilibre.fr/2014/07/10/,1022688.php).

publique de la commune, dont la première tranche est approuvée par le conseil municipal le 6 novembre 2014. Ce programme d'action prévoit une croissance totale de près de 50 % du parc de caméras de la commune sur une période de trois ans. Simultanément, le maire annonce un renfoncement considérable du nombre d'agents de la police municipale, avec une ouverture de 50 nouveaux postes, représentant une croissance de 38 % de ses effectifs.[1] Un tel bouleversement des politiques publiques de prévention de la délinquance, sur un territoire restreint et une période de temps relativement courte, représente une altération importante du contexte global d'une évaluation et menace donc son intégrité et son bon déroulement. Pourtant, afin d'écarter au maximum tout risque de parasiter la démarche en cours, nous avions tenté à plusieurs reprises, accompagné des responsables administratifs locaux, de présenter les bénéfices et contraintes de l'évaluation engagée aux nouveaux responsables politiques. A la fois, cette sensibilisation visait aussi à préparer la réception des résultats de l'étude, prévue quelques mois plus tard, en impliquant plus personnellement des élus de la collectivité. Cependant, malgré une franche adhésion des élus mobilisés suite à ces présentations,[2] nous pouvons déplorer que l'empressement du bouleversement des politiques publiques n'ait pas pu être infléchi ou retardé. La concrétisation des nouvelles priorités de la Ville en matière de politiques de prévention de la délinquance allait nécessairement parasiter la fin de la démarche d'évaluation. Toutefois, par un heureux hasard de circonstances plus que par réelle réussite de concertation et de protection de la démarche, le temps nécessaire à la mise en place des mesures envisagées par la nouvelle municipalité a été suffisamment long pour que la démarche puisse se terminer sans être perturbée. Soulignons alors ici que la mesure d'impact de la démarche d'évaluation montpelliéraine a bénéficié d'un agencement favorable de calendriers pour se prévaloir de résultats intègres et valides.

Un autre risque qui peut peser sur une évaluation de politique publique en cours, successivement à une alternance politique, est celui de la révocation de la démarche. Une révocation peut être nette et explicite, dans le cas où les nouveaux élus mettraient fin unilatéralement au travail en cours. Radicale, cette éventualité reste toutefois difficilement envisageable. En effet, celle-ci engagerait des conséquences négatives, notamment financières lorsqu'une telle démarche est externalisée et donc sujette à un engagement conventionnel. Mais la révocation d'une évaluation en

[1] Article « Philippe Saurel : "Je ne veux pas que Montpellier devienne Chicago" », publié par le MidiLibre.fr le 24/08/2014 (consulté le 30/09/2015 sur http://www.midilibre.fr/2014/08/24/double-homicide-le-maire-ne-veut-pas-que-montpellier-devienne-chicago,1041373.php).

[2] Des présentations spécifiques avaient étaient organisées avec deux adjoints au maire, ayant chacun partagé la démarche avec le maire. Ces réunions spécifiques de présentation se sont tenues les 23 octobre 2014 avec Mme H. SANTARELLI, adjointe au maire déléguée aux questions de sécurité, et le 10 avril 2015 avec M. B. TRAVIER, conseiller municipal en charge notamment de l'évaluation des politiques publiques auprès de M. M. LEVITA, premier adjoint.

cours peut également être implicite et passive. Dans ce cas, il est question d'une mise à l'écart particulièrement pernicieuse, où les responsables peuvent laisser se terminer la démarche sans accorder à sa réalisation ou à ses résultats une quelconque valeur.

La démarche montpelliéraine n'a, de toute évidence, pas eu à affronter une révocation explicite, et a pu être conduite à terme. En revanche, l'hypothèse d'une révocation implicite se trouve plus délicate à identifier ou à écarter. D'abord, nous pourrions plaider pour un accueil positif de la démarche et pour sa récupération par la nouvelle équipe municipale. En effet, certains élus ont consacré du temps à notre démarche, nous interrogeant sur son déroulement et sur notre méthode. L'étude en cours a aussi été brièvement abordée et mise en valeur en conseil municipal, dans un débat autour du développement des caméras de vidéosurveillance.[1] La nouvelle équipe semblait alors prendre à son compte l'évaluation, ce qui exclut une révocation implicite. Toutefois, nous avons noté ci-dessus que malgré l'adhésion à la démarche, l'exécutif municipal avait spontanément priorisé l'engagement des politiques publiques au détriment de la conduite de l'évaluation, sans jamais chercher à concilier la réalisation de nouvelles actions avec les contraintes de la mesure d'impact d'un dispositif déjà en place. Et nous verrons surtout *infra* que la réception et la valorisation des conclusions d'évaluation par le pouvoir politique local dans sa globalité se sont cantonnées à un strict minimum. Ainsi, sans pouvoir franchement incriminer une révocation implicite de la démarche d'évaluation par les responsables politiques de la ville commanditaire, il nous semblera, notamment après avoir détaillé la réception de ses résultats, que l'alternance politique a entrainé un certain détachement vis-à-vis de l'étude de la part des élus municipaux.

Malgré tout, il est important de distinguer ici deux catégories de protagonistes au sein de l'entité récipiendaire. Alors que l'alternance politique a pu constituer un risque pour la conduite de l'évaluation et en limiter l'impact, les fonctionnaires territoriaux impliqués dans la démarche sont toujours restés impliqués dans l'initiative engagée, s'y sont impliqués afin de la faciliter et ont accordé une résonnance particulière à ses conclusions.

Les quelques développements précédents démontrent que la pratique de l'évaluation de politiques publiques reste difficilement conciliable avec les agendas des politiques publiques. Nous relèverons que les difficultés rencontrées du fait d'une alternance politique plaident pour une programmation *a priori* d'une démarche d'évaluation en accord avec les agendas électoraux, aisément prévisibles. Mais cumulativement à ces difficultés précédentes, une démarche d'évaluation peut se

[1] Cf. Procès Verbal du Conseil municipal de la Ville de Montpellier, du 6/11/2014, pp.76-79.

trouver également menacée par les réalités inhérentes au terrain auquel elle se confronte, qui peut révéler des singularités indomptables pour la projection méthodologique qui en était faite.

Chapitre 2 - La mise en péril de la pratique de l'évaluation confrontée à son terrain

Les difficultés que rencontre une démarche d'évaluation ne trouvent pas leurs origines uniquement dans des causes extérieures ou des altérations de contexte. La mise en œuvre d'un protocole d'évaluation élaboré *a priori* peut se révéler particulièrement tortueuse. Car, confronté à son terrain d'évaluation, même soigneusement étudié au préalable, l'évaluateur s'expose à une impossible applicabilité de certains de ses outils de collecte de donnée, au fait que ces outils se révèlent stériles, voire que la concrétisation de la démarche révèle un protocole invalide. Ces fâcheuses situations peuvent résulter d'une variété de causes, telles qu'un choix inadapté des outils de mesure, une insuffisance d'outils déployés, un manque de moyens pour permettre le déploiement de ces outils, une anticipation irréaliste de l'accessibilité d'un terrain d'étude ou de bases de ressources, ou encore d'ambitions démesurées de la démarche. Afin de ne pas fatalement s'orienter vers de vaines et insuffisantes conclusions, l'évaluateur doit pouvoir contourner les imperfections de son protocole d'évaluation. La souplesse de la démarche évaluative, permettant son adaptation, constitue une des qualités primordiales dans la philosophie réaliste de la discipline. Le fait que cette approche ne constitue pas une méthode ou une formule figée, mais plutôt une logique d'enquête, lui confère la souplesse et l'adaptabilité nécessaire.[1] Toutefois, malgré le bénéfice d'une approche souple, nous avons convenu que la rigueur, l'intégrité et la constance doivent rester des composantes indissociables d'une évaluation. La conciliation de deux méthodes paraît alors compromise lors de la rencontre de biais dans la réalisation d'une évaluation. L'obligation d'une démarche honnête laisse ainsi entrevoir deux scenarii. Soit l'évaluateur parvient à décemment contourner la difficulté rencontrée, en usant de souplesse dans sa collecte de données, ce qui le contraint cependant à présenter les biais rencontrés dans les conclusions de son étude. Soit les biais de réalisation se révèlent objectivement incontournables et impliquent un fourvoiement de la démarche, l'évaluateur devra alors se résigner à faire primer l'honnêteté de son travail sur la complétude de ses conclusions.

[1] R. PAWSON, T. GREENHALGH, G. HARVEY[et al.], « Realist review – a new method of systematic review designed for complex policy interventions ». *Journal of Health Services Research & Policy*. 2 juillet 2005, vol. 10, p. 32.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Realist review is not a method or formula, but a logic of enquiry that is inherently pluralist and flexible. »

La réalisation de l'évaluation montpelliéraine s'est concrètement trouvée confrontée à des biais contournables (I) ainsi qu'à deux biais plus importants ayant rendu les conclusions de la démarche partiellement lacunaires (II).

I. La difficile ou impossible opérabilité de certains outils de collecte de données

Il est imprudent de mésestimer, dans le cadre d'un travail d'évaluation, les obstacles matériels auxquels cette démarche peut se confronter. Il est aisément compréhensible qu'une altération du champ étudié conduit à la nullité des résultats obtenus, ainsi que nous l'avons décrit précédemment. Or, les résistances rencontrées à l'occasion du déploiement et de l'administration des outils qu'un évaluateur a imaginé pour nourrir sa démarche peuvent tout aussi bien causer la faillite de son entreprise d'évaluation. Dans la réalisation de notre évaluation du programme d'extension 2012 de la vidéosurveillance à Montpellier, nous nous sommes assez naturellement confronté à un panel varié de difficultés matérielles.

L'une des premières difficultés matérielles rencontrées sur notre terrain d'étude fut liée à l'exploitation des données statistiques. Il fut assez déconcertant de rencontrer cette difficulté, du fait de la collaboration préexistante entre institutions locales autour des données statistiques. Car l'exploitation des données ciblée n'envisageait pas une collecte *ad hoc*, mais tendait à bénéficier de pratiques établies de collecte assurées des institutions identifiées.[1] Or, avant l'engagement même de la démarche d'évaluation, ces données récoltées par des institutions partenaires faisaient l'objet, à Montpellier, d'accords de transmission réciproque.[2] Pourtant, l'accès à ces données s'est révélé bien moins transparent et intuitif qu'il était initialement envisagé. En réalité, la valorisation des données statistiques, principalement celles des polices locales, s'est trouvée être un frein majeur à la réalisation sereine de la démarche. Cette facette ayant cependant été ciblée par le commanditaire comme une attente centrale, l'évaluation pouvait difficilement l'exclure.

[1] Le protocole d'évaluation négocié avec le commanditaire avait ciblé l'exploitation de trois bases de données : en premier lieu, les données récoltées par les polices nationale d'une part et municipale d'une autre, et de façon accessoire celles collectées par le transporteur public.

[2] Avant même l'engagement de la démarche d'évaluation, un ensemble d'accords locaux organisait la transmission de données, collectées par différents acteurs locaux, afférentes aux problématiques de délinquance et de criminalité sur la voie publique sur le territoire montpelliérain. Les données transmises étaient compilées par le CLSPD de la Ville, précisément par son Observatoire Local de la Tranquillité Publique, afin de restituer à chacun une vision globale des problématiques d'insécurité sur le territoire montpelliérain. Les accords conclus comprenaient notamment une convention très officielle entre la Ville de Montpellier et la DDSP34 régissant la transmission aux services de la Ville de certaines données collectées par la police nationale sur le territoire municipal.

Deux blocages nets se sont opposés à l'exploitation des données statistiques. Le premier, parfaitement inattendu, voire stupéfiant, fut un blocage interne à la collectivité territoriale. Une part des données afférentes aux questions d'insécurité et d'incivilités ciblées par la démarche se trouvaient collectées et traitées par la police municipale. Mais ce corps de fonctionnaires constitue un ensemble singulier au sein de la fonction publique territoriale. Ne faisant pas partie de ce corps professionnel, notre démarche a provoqué un blocage. Bien que celle-ci ait été commandée par la municipalité et négociée avec les autorités directement responsables du service de police municipal, l'accès direct aux données collectées par le service s'est trouvé impossible. Le fait que nous conduisions cette étude en étant incorporé dans la même direction administrative que la police municipale, et identifié comme tel, n'a pas, non plus, fluidifié notre accès à ces données. Le refus catégorique s'est appuyé sur la justification, soutenue par différents responsables de la police municipale, que nous n'étions « pas assermenté ». Or, ce défaut d'assermentation constituait une limite incontournable à son accès aux données visées. Cette position de principe repose sur le fait que, bien qu'intégré à la collectivité, nous ne présentions pas les qualités d'un agent assermenté essentielles pour prétendre accéder à une base de données pouvant contenir des informations confidentielles ou nominatives. Cette difficulté n'a alors pu être contournée que par l'engagement d'une procédure d'agrément par le procureur de la République, visant à vérifier que nous présentions finalement « les garanties d'honorabilité requises »[1] pour occuper des fonctions similaires à celles d'un Agent de Surveillance de la Voie Publique (ASVP). Cette vérification s'est suivie du prononcé d'une assermentation par le Tribunal de Grande Instance de Montpellier en 2013. C'est seulement cette formalité dument respectée, malgré la relative lenteur du processus, qui nous a permis d'accéder aux données de la police municipale afin de nourrir l'étude statistique de sa démarche.

La seconde difficulté d'accès aux données statistiques peut sembler plus courante au praticien rompu aux démarches d'évaluation touchant les questions de sécurité locale. Elle concerne l'accès aux données de la police nationale. Dans le cadre de la conduite de l'évaluation, une demande globale avait été adressée au Directeur départemental de la sécurité publique, mentionnant trois objets : une demande de transmission de données statistiques spécifiquement délimitées dans le temps et l'espace ; une demande d'accès au Centre d'Information et de Commandement (CIC) pour des séances d'observation ; une demande d'entretien avec des fonctionnaires de la police nationale. Cette demande s'est vue opposer une fin de non-recevoir par la DDSP. La cause de ce refus net des autorités locales de la police nationale se trouve dans une caractéristique ayant auparavant facilité

[1] Avis du Conseil d'Etat n°342821 du 29 septembre 1987 répondant à une question du ministre de l'intérieur visant à savoir si la décision d'agrément des agents de police municipale par le procureur de la République est de nature administrative ou judiciaire.

l'engagement de l'évaluation : la conduite de l'évaluation dans le cadre d'une recherche universitaire et d'une thèse de doctorat. En effet, la police nationale fait valoir que toute collaboration entre ses services et le milieu de la recherche universitaire et scientifique doit être négociée avec l'Ecole Nationale Supérieur de la Police, seule autorité en capacité à valider la collaboration d'une DDSP avec une recherche locale. La demande initialement formulée auprès de la DDSP locale s'est donc vue réorientée auprès de l'Ecole, avec qui la collaboration a fait l'objet d'une négociation et a été soumise à une convention très formelle.[1] Cette procédure a causé d'importants retards dans la collecte de données statistiques de l'évaluation, ayant même risqué d'être abandonnée.

Ces deux difficultés d'accès à des données sont assez révélatrices des freins matériels auxquels peut être confronté une démarche d'évaluation, car visent une étape identifiée *a priori* comme une formalité parfaitement accessible, voire évidente, mais qui s'est *in fine* révélée être particulièrement malaisée à achever. Il faut ici préciser que la démarche n'a pas pêché par candeur. Car il avait été imaginé *a priori* l'exploitation des bases de données en question par le truchement d'un acteur local, qui aurait permis de contourner aisément ces deux difficultés d'accès. Ce service, dépendant du CLSPD de la Ville de Montpellier, était celui en charge du traitement des données disponibles relatives aux problématiques d'insécurité et d'incivilité sur le territoire municipal : l'Observatoire Locale de la Tranquillité Publique. Toutefois, peu après l'engagement de la démarche d'évaluation, ce service disparaissait temporairement au sein de la municipalité. Du fait de cette disparition, le relais imaginé pour collecter les données statistiques pour la démarche était rendu inopérant et la charge de la collecte pesait alors directement sur nous. Nous nous sommes alors trouvé contraint à nous soumettre aux procédures précédemment décrites et à nous confronter à des difficultés qui n'avaient pas été anticipées et planifiées lors de la préparation initiale de l'évaluation. L'exposé de ces difficultés d'accès et d'exploitation souligne plus généralement pour l'évaluation que le fait de se reposer sur des ressources qui ne sont pas directement accessibles et dont la collecte n'est pas maitrisée par les responsables de l'évaluation, introduit un aléa potentiellement nuisible à la réalisation de la démarche.

L'exploitation de données statistiques variées dans le cadre d'une évaluation peut aussi présenter une autre difficulté, celle de leur hétérogénéité. Ainsi qu'il a pu être constaté à Montpellier, chaque acteur local qui collecte des données relatives aux problématiques de sécurité locale le fait sans respecter de carcan méthodologique uniforme, ce qui conduit à une variété extrêmement disparate entre les catégories de problématiques répertoriées.

[1] Cette convention, longuement négociée, a associé : l'ENSP ; notre établissement universitaire et notre centre de recherche de rattachement ; la Ville de Montpellier, collectivité territoriale accueillant la démarche ; et nous, en tant que doctorant (et non comme agent de la municipalité montpelliéraine).

En parallèle des accès ou d'exploitations difficiles de certaines bases de données, la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation peut également souffrir dans l'application pratique de certains de ses outils. La réalisation des enquêtes publiques par questionnaire prévues par la démarche montpelliéraine constitue un exemple édifiant des difficultés d'application pratique que peut rencontrer une évaluation. Le défaut de moyens humains ou financiers à l'appui de l'engagement de cet outil quantitatif a fait reposer l'entière administration de l'enquête sur nous seul. Deux choix s'offraient alors à nous : une distribution massive du questionnaire élaboré sur le terrain, sous forme papier, laissant ainsi aux administrés seuls la charge de le renseigner ; ou une administration en personne. Bien que cette dernière solution représente une implication en temps infiniment plus importante, c'est celle que nous avons retenue, en accord avec les responsables locaux. Deux raisons justifient ce choix. D'une part, cette formule assure une qualité supérieure aux mesures obtenues. Cette qualité procède de la garantie que les questionnaires sont administrés strictement dans les zones géographiques précises de l'évaluation, mais aussi que ce mode d'administration permet d'assurer que les questions soient correctement comprises, puissent être précisées et sérieusement renseignées, ce qui entraine un taux de réponse supérieur.[1] D'autre part, l'administration en personne s'est trouvée aussi contrainte par les élus municipaux et le cabinet du maire de la collectivité territoriale, soucieux que la démarche d'enquête et son contexte soient convenablement présentés aux enquêtés, afin qu'elle soit clairement distinguée d'une initiative politique spécifique.[2]

Les caractéristiques de l'administration directe de questionnaires la rapprochent en réalité de la méthode de l'interview. Malgré la prévision initiale d'une administration de questionnaires écrits, c'est finalement cet outil des sciences sociales qui a été employé à l'occasion de la démarche montpelliéraine. Proches l'un de l'autre, le questionnaire écrit et l'interview se distinguent justement par leurs caractéristiques d'administration.[3] La substitution, contrainte, d'un outil par un autre résulte ici encore d'une forme d'adaptabilité incontournable de la pratique de l'évaluation confrontée à son champ d'études.

L'une des caractéristiques de l'interview est qu'elle offre une production quantitative plus faible qu'une diffusion de questionnaires papier ou une administration dématérialisée ou

[1] En ce sens v. entre autres : F. De SINGLY, *L'enquête et ses méthodes : le questionnaire, op. cit.*, p. 83. citant notamment l'étude comparative des méthodes « face-à-face » et administration de questionnaire sur internet de Dirk HEERWEGH & Geert LOOSVELDT, *Face-to-face versus Web Surveying in a High-Internet Coverage Population*, Public Opinion Quartely, 72(5), 2008, pp.836-846.

[2] L'administration de l'enquête publique ayant eu lieu en période préélectorale (élection municipale 2014) et postélectorale, et dans des secteurs considérés comme politiquement sensibles par les responsables locaux, sa parfaite dissociation de l'activité politique s'est trouvée être un point particulièrement surveillé par les autorités politiques et administratives.

[3] M. GRAWITZ, *Méthode des sciences sociales*. 11ème édition. Paris : Dalloz, 2001, p. 671.

téléphonique. En l'occurrence, reposant sur un enquêteur seul, l'implication temporelle qu'implique la mise en œuvre de l'outil a conduit à un rendement particulièrement limité. Mais en parallèle de ses inconvénients, la conduite d'une série d'interviews de terrain s'est également accompagnée des bénéfices de cette méthode. On compte parmi ceux-là la qualité et le niveau d'information collecté, précédemment abordé. On compte également la possibilité d'exploiter le contexte de la formulation des réponses au-delà des réponses elle-même, lorsque l'enquêteur bénéficie des hésitations, du mode d'expression des réponses de l'interviewé, de ses précisions éventuelles non sollicitées, etc. Ces observations complémentaires permettent d'alimenter les interprétations faites par l'évaluateur des résultats quantitatifs obtenus. Elle nous a notamment permis d'identifier une surestimation *a priori* de l'intérêt porté par le public aux politiques publiques de prévention de la délinquance, et précisément de l'identification de ce qu'incarne la vidéosurveillance. Cette constatation locale, allant en parti dans le sens des conclusions que présentait Philip CONVERSE en 1964, [1] permet de relativiser considérablement le poids d'un dispositif pourtant mis en avant dans la production des politiques de lutte contre l'insécurité et dans le débat public local. Cette relativisation se confirmera en outre dans l'exploitation des résultats de l'enquête, détaillée *infra*.

In fine, la conduite des interviews a abouti au renseignement de 192 questionnaires exploitables. La distinction entre questionnaires administrés et exploitables se justifie par l'exclusion de questionnaires avant exploitation, du fait de leur incomplétude ou de leur manifeste irrégularité. Une part importante de l'application de ce filtre de sélection a été rendue possible par l'administration directe des questionnaires. Parmi les questionnaires écartés, plusieurs spécificités se distinguent. Ont d'abord été rencontrées des personnes accordant peu d'importance aux questions posées, mais révélant un besoin certain d'expression ou de communication et saisissant l'opportunité de l'enquête pour le faire. Dans ces situations, l'enquêteur est souvent identifié comme un possible relai vers les autorités institutionnelles d'un ou plusieurs messages dont l'enquêté se sent dépositaire. Ce phénomène, par exemple observé par Gérard MAUGER lors d'enquêtes en milieux populaires,[2] a pu être observé à Montpellier autant dans les secteurs défavorisés que dans ceux désignés comme plus privilégiés. Un nombre élevé de questionnaires a également été écarté du fait que l'enquêté présentait

[1] P. CONVERSE, « Nouvelles dimensions de la signification des réponses dans les sondages sur les opinions politiques ». *Revue Internationale des Sciences Sociales*. 1964, vol. 16, n° 1. Nous précisions que les observations de contexte réalisées à l'occasion des interviews permettent un rapprochement *en partie* avec les conclusions de Philip CONVERSE, car elles sont mis en évidence un besoin très fréquent de précision du dispositif désigné sous le nom générique de vidéosurveillance, soulignant la supposition erronée de l'existence d'un fond de connaissance spécifique à un objet politique chez un échantillon de public (p.23). Toutefois, ces observations et surtout l'exploitation des résultats de l'enquête révèlent une proportion raisonnable d'opinions non-exprimées (phénomène probablement lié à l'administration directe du questionnaire, cf. à ce propos F. De SINGLY, *op. cit.*), n'allant pas dans le sens d'une participation complaisante d'enquêtés préférant s'exprimer même au hasard (p.29). L'observation de l'administration directe a toutefois conduit, comme précisé *supra*, à identifier *a priori* cette catégorie de réponses complaisantes ou inconsciemment forcées, et à les écarter avant exploitation des résultats.
[2] G. MAUGER, « Enquêter en milieu populaire ». *Genèses*. 1991, vol. 6, (Femmes, genre, histoire), p. 135.

une maitrise très faible de la langue française, principalement sur le secteur *Bêta* et son site de contrôle, ou une incompréhension plus générale de la démarche ou des questions posées, le plus souvent de la part de personnes âgées. De façon plus pernicieuse, d'autres enquêtés ont pu aborder le questionnaire « comme s'il s'agissait d'un test d'intelligence »,[1] ou tout du moins d'un contrôle de connaissances auquel il y aurait de *bonnes* et de *mauvaises* réponses. Ce comportement est particulièrement malaisé à distinguer, et les questionnaires écartés pour ce motif n'ont pu l'être qu'uniquement lorsqu'il s'avérait manifeste. Par exemple, le comportement a pu être considéré comme manifeste, c'est-à-dire que l'enquêté cherchait clairement à fournir des « réponses correctes » ou convenables, lorsque les réponses s'accompagnaient de commentaires oraux explicites. Ce sont des commentaires du type : « Je ne sais pas, mais ils nous disent que c'est efficace… mettez *efficace* » (répondant à la question « Selon vous, la vidéosurveillance est-elle efficace pour dissuader de la commission d'infractions ? »)[2] ou « apparemment il y a du trafic de drogue, mais je n'en ai jamais vu » (répondant à la question « quel est, selon vous, le problème d'insécurité principal du quartier ? »).[3] Il demeure essentiel pour un enquêteur de ne pas négliger les indices qui peuvent révéler ce type de questionnaires biaisés, que ce soit au moment de l'administration de l'enquête ou de l'exploitation de ses résultats, au risque de fausser entièrement les conclusions d'une telle démarche en entérinant des réponses ayant valeur d'aléa.

A ces questionnaires écartés pour des raisons de validité, il faut bien évidemment ajouter un taux particulièrement élevé de refus de se soumettre au questionnaire,[4] ou de personne n'appartenant pas à l'échantillon défini (personnes résidentes hors périmètre et ne fréquentant pas régulièrement le secteur en question). Ces difficultés se retrouvent assez classiquement assorties à l'outil qu'est l'enquête par questionnaires. Récemment, par exemple, l'enquête réalisée en région PACA visant à l'évaluation de la « méthode globale » des ZSP présentait des constats similaires sur les difficultés d'accès aux données lors de l'administration de l'enquête par questionnaire.[5] Toutefois, bien que sa mise en œuvre se révèle longue, laborieuse et peu productive sur un plan quantitatif, cet outil s'avère particulièrement révélateur et instructif sur un plan qualitatif en addition de résultats quantitatifs parfaitement valorisables.

Au regard des standards admis des sciences sociales,[6] les résultats obtenus grâce à l'exploitation stricte des questionnaires ont été considérés comme secondaire dans les conclusions

[1] P. CONVERSE, « Nouvelles dimensions de la signification des réponses dans les sondages sur les opinions politiques », *op. cit.*, p. 23. Cf. également note *supra.*
[2] Commentaire oral enregistré sur le secteur expérimental *Bêta* lors de l'administration de l'enquête.
[3] Commentaire oral enregistré sur le secteur de contrôle de la zone *Alpha* lors de l'administration de l'enquête.
[4] Selon les secteurs, entre 70 et 90% de personnes sollicitées ont refusé de se soumettre à l'enquête.
[5] C. ALLARIA, E. RAQUET, P.-O. WEISS, *Évaluation de la « méthode globale » (Zones de sécurité prioritaires), op. cit.*, p. 9.
[6] Sur les calculs de représentativité d'échantillon, v. not. : M. GRAWITZ, *Méthode des sciences sociales, op. cit.*, p. 540 et s.

finales. En effet, la quantité de questionnaires récoltés ne peut pas être considérée comme représentative, au regard de la faible proportion de l'échantillon mesuré et de l'hétérogénéité des populations censées être représentées. Toutefois, considérant les moyens matériels dévolus à sa mise en œuvre et des attentes formulées par le commanditaire, cet outil n'a pas semblé devoir justifier d'un degré de précision particulièrement élevé. Ainsi, l'échantillon mesuré a permis d'identifier objectivement des tendances générales et n'a été exploité qu'en ce sens dans les conclusions finales de l'évaluation.

II. La découverte de biais à l'évaluation, vers une remise en cause de la rigueur ou l'acceptation de conclusions partiellement lacunaires ?

Nous l'avons vu, lorsque l'évaluateur de politiques publiques rencontre, à l'occasion de la réalisation de son entreprise d'évaluation, des obstacles objectivement mineurs ou anecdotiques, il peut aisément s'en accommoder. Tantôt, il pourra adapter son approche pour contourner ces difficultés pour accéder aux données qu'il convoite. Tantôt, il les admettra dans ses conclusions si ces résistances n'entraînent pas de sacrifices considérables dans ses mesures. Mais il est des obstacles qui représentent une altération substantielle de la valeur ou de l'intégrité des mesures d'une évaluation. Lorsque l'évaluateur ne peut honnêtement pas contourner ou compenser une telle difficulté, sa démarche engendrera nécessairement des résultats incomplets ou de qualité diminuée.

Les obstacles qui s'élèvent face à l'évaluateur de politiques publiques, au point d'en devenir infranchissables, trouvent des origines variées. Ainsi que nous l'avons précédemment entrevu, ils peuvent par exemple découler d'une évolution substantielle du champ étudié. Lorsque l'évaluateur se trouve dans l'incapacité d'adapter son protocole d'évaluation à une évolution,[1] ce changement de situation entraîne presque invariablement des mesures faussées des *outcomes* et *outputs* du programme étudié, ôtant tout intérêt et pertinence à l'évaluation.

Toute résistance non anticipée, que rencontre l'évaluateur qui met en œuvre son étude, risque de provoquer une dégradation plus ou moins importante des résultats d'une évaluation. A Montpellier, nous nous sommes trouvé confronté à deux difficultés que nous qualifierions comme gravement préjudiciables. Chacune d'elles trouve son origine dans l'établissement initial du protocole

[1] Cf. notamment *supra* la présentation du modèle favorable dans lequel ce biais a pu être contourné par l'évaluation montpelliéraine. Pour rappel, la classification en ZSP d'un secteur expérimental d'évaluation avait pu être contournée par la classification parallèle du secteur désigné comme contrôle. Cette classification simultanée permettait de présager une évolution similaire de la nature et de l'intensité du traitement des problématiques d'insécurité de voie publique sur les deux secteurs, ne biaisant pas fondamentalement les mesures réalisées.

d'évaluation, ayant, d'une part, mal anticipé les spécificités d'un des terrains d'étude, et n'ayant, d'autre part, pas envisagé de méthode de mesure suffisamment spécifique pour mettre à l'épreuve l'une des interrogations de l'évaluation. Ces deux difficultés de l'évaluation montpelliéraine, détaillées ci-après, illustrent favorablement à la fois l'importance et la délicatesse de la construction *a priori* du protocole d'une évaluation, ainsi que les conséquences qui peuvent découler de la confrontation d'une conception théorique rigide à une réalité inconstante et irrégulière. Ces difficultés rencontrées seront considérées par quelques observateurs comme des échecs de la démarche, les justifiant par une trop forte emprise de la méthode d'évaluation et de la rigidité outrancière qu'elle impliquait.[1] Au contraire, nous considérons que, bien que la rigueur engagée a rendu ces deux obstacles infranchissables et causé des lacunes dans la démarche, cette caractéristique doit selon nous demeurer une qualité nécessaire, voire incontournable, de la pratique de l'évaluation. Car, ainsi que nous l'avons précédemment décrit, ce souci de rigueur est notamment indispensable pour permettre une classification honorable d'une démarche sur la *Scientific Method Scale* de l'école du Maryland, contrairement à des conclusions qui ne s'appuieront massivement que sur des avis d'experts. Notre attachement à cette classification élevée vise à prendre le contrepied d'études déjà existantes qui ne présentent pas de données objectives, rigoureuses et solides. Affirmer cela ne constitue pas pour autant une remise en question absolue de la position d'auteurs utilitaristes. Ces derniers s'épandent en condamnations d'une pratique de l'évaluation gangrénée par un *méthodisme* excessif l'ayant complexifié au point de l'ériger en une discipline quasi inaccessible et impraticable. Sans partager l'aigreur de ces critiques parfois violentes, nous rejoignons pleinement cette analyse particulière que cette discipline doit s'affranchir de l'image obscure et théorique qui la dessert.[2] En ce sens, nous ne saurions que plaider, notamment au regard des conclusions de ce présent travail doctoral, pour une approche plus pragmatique et naturelle de l'évaluation des politiques publiques. Toutefois, il nous semble cependant primordial que cette pratique puisse présenter une objectivité forte afin d'assurer une utilité sociale élevée. Or, il paraît assez aisément concevable qu'une évaluation objective doive nécessairement s'appuyer sur plus qu'un simple avis d'expert pour s'enorgueillir d'une objectivité suffisante et honnête. C'est ce simple constat qui mène à contraindre la pratique de l'évaluation au respect de méthodes stables, rigoureuses et constantes. En cela, l'évaluation doit se résoudre à

[1] L'excès contreproductif du *méthodisme* constitue l'un des quatre « péchés capitaux de l'évaluation » selon V. CHANUT, « Pour une nouvelle geste évaluative ». In : *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique. Une perspective internationale*. Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009, p. 177.

[2] Précisons ici que, malgré quelques consensus ou conclusions communes avec des auteurs utilitaristes (dont V. CHANUT, *op. cit.*), nous ne rejoignons pas les positions de ce courant qui plaide pour une pratique gestionnaire de l'évaluation, c'est-à-dire qui cherche à intégrer l'évaluation à la construction et au pilotage des programmes publics. Nous nous éloignions franchement de cette doctrine lorsque nous marquions précédemment la différence entre la pratique de l'évaluation et celle d'autres pratiques tel que le contrôle de gestion. Nous marquerons également notre discordance avec cette conception lorsque nous présenterons, *infra*, le clivage qui doit être défendu entre la pratique de l'évaluation des politiques publiques et leur maitrise d'ouvrage. Ce clivage justifiera notre refus de formuler des recommandations à la suite de la présentation de nos conclusions d'évaluation au récipiendaire.

présenter des obligations de moyens plutôt que des obligations de résultat, et ses commanditaires et récipiendaires à admettre la possibilité d'obtenir des résultats incomplets ou partiels.

Revenons pour quelques lignes sur les deux principaux obstacles considérés comme infranchissables lors de la démarche montpelliéraine. En premier lieu, c'est l'identification incorrecte des réalités d'un des terrains de l'évaluation qui est en cause. Malgré la réalisation d'une étude liminaire ainsi que le partage de cette étude avec les acteurs locaux bénéficiant d'une fine connaissance du territoire, la réalisation de l'évaluation a révélé une corruption dans les termes de la démarche. L'erreur en cause se trouve dans l'application d'une des conditions fondamentales de la mesure d'impact selon la méthode *quasi-expérimentale* : la détermination de sites de contrôle appariés aux sites d'expérimentation. Le choix par la municipalité d'équiper les abords du stade de football local[1] représente un défi pour la détermination d'un secteur de contrôle. Car ici, le secteur expérimental présente de telles singularités que la sélection d'un secteur de contrôle s'est imposée à nous par défaut de prétendants. Ainsi, le seul autre secteur de la ville offrant des caractéristiques et problématiques analogues, et dont les alentours n'étaient pas équipés en caméras de vidéosurveillance, s'est trouvé naturellement désigné comme l'unité de contrôle du site expérimental. Toutefois, la réalisation de la collecte des données a très rapidement révélé que la comparaison des deux stades n'était pas adéquate. Malgré l'observation de problématiques similaires — *notamment des dégradations et vols dans les véhicules en stationnement, ainsi que des ventes illicites* — il apparaît d'abord une intensité très inégale de ces problématiques, souvent assez peu récurrentes sur le secteur de contrôle. Surtout, certains types de problématiques au centre des préoccupations sur le secteur expérimental demeurent totalement absentes du secteur de contrôle — *notamment les violences de la part des supporters fréquentant le stade de football*. Les supporters fréquentant les deux stades ne doivent pas être considérés par défaut comme des publics fongibles d'événements sportifs, mais spécifiquement comme des supporters soit de football, soit de rugby. Il existe en effet dans le milieu du football un phénomène social très spécifique à ce sport, qui se traduit en autre part une forte propension au hooliganisme. Ce comportement implique des faits de vandalisme et de violences entre supporters ou avec les forces de l'ordre,[2] qui sont justement les problématiques principalement visées par le programme 2012 d'extension de la vidéosurveillance sur le secteur *Gamma*. Bien que les matchs de rugby soient également l'occasion de « perpétration d'atteintes contre l'intégrité corporelle

[1] Site précédemment désigné *« Gamma ».*

[2] A propos du hooliganisme dans les stades, cf. notamment : M. COMERON, « Hooliganisme : la délinquance des stades de football ». *Déviance et société*. 1997, vol. 21, n° 1, p. 104 et s. L'auteur décrit notamment une tendance culturelle et historique particulièrement forte dans le milieu du football européen au développement de violence, dont les phénomènes de hooliganisme constituent une forme extrême.

d'autrui »,[1] ces phénomènes demeurent particulièrement exceptionnels dans le milieu du rugby, et ne peuvent pas être dument comparés au hooliganisme autour du football. En plus de situations factuelles dissemblables liées aux caractéristiques des publics accueillis sur les sites expérimentaux et de contrôle, il est aussi vite apparu au travers de l'évaluation que les deux secteurs bénéficiaient d'un traitement en matière de prévention de la délinquance très inégal. Pourtant, une déclaration d'intention formalisée des polices nationale et municipale prévoyait un accompagnement comparable des événements sportifs sur chacun des deux stades.[2] En réalité, l'effort de la police nationale sur l'accompagnement des matchs de football ressortait nettement, avec des présences humaines considérables, tandis que l'engagement pour la sécurisation des matchs de rugby s'avérait anecdotique, voire inexistant. En parallèle, la police municipale s'engageait de façon plus sérieuse sur le suivi des matchs de rugby, sans pour autant négliger celui des matchs de football.[3] Les observations de terrain ont également fait très nettement apparaître que les matchs de football, notamment du fait d'une implication plus marquée, bénéficiaient d'un dispositif de sécurisation marqué du *leadership* de la police nationale, alors que les matchs de rugby étaient laissés à la responsabilité de la police municipale. Ces différents constats soulignent un traitement de la sécurité des deux secteurs très déséquilibré qui, s'ajoutant à des situations factuelles également distinctes, écarte toute possibilité d'une comparabilité objective des secteurs expérimentaux et de contrôle.

Cependant, il a été décidé que la collecte des données ne serait pas interrompue sur ces terrains corrompus, bien que l'asymétrie de l'appairage se soit rapidement révélée. Cette persévérance pourrait à juste titre être perçue comme vaine, lorsqu'est écartée toute mesure précise d'impact du dispositif sur ce secteur expérimental. Mais cette poursuite de l'étude se justifie toutefois assez aisément du fait qu'elle permet de conduire l'évaluation selon les préceptes réalistes, en éprouvant les théories initiales du programme, particulièrement celles relatives à l'utilisation et l'exploitation de l'outil.

Malgré la désignation d'un site de contrôle inapproprié, la mesure d'impact du programme n'a finalement pas été entièrement stérile. La démarche a en effet pu tirer avantage d'une heureuse situation de fait. Suite à des inondations, le stade de football de la ville s'est trouvé partiellement dévasté et rendu inexploitable. Dans l'impossibilité d'organiser les matchs de football au sein de cet

[1] *Ibid.*, p. 100. se référant notamment aux travaux de J.-Y LASSALLE (in *Sport et délinquance*, Paris, Economica, 1989).

[2] Bien que répondant à des modes de gestion différents, l'encadrement des matchs de football et de rugby sur le territoire municipal avait été placé parmi les préoccupations centrales de la Convention de coordination signée entre la DDSP34 et la Ville de Montpellier en février 2012, prévoyant une mobilisation conjointe systématique des deux forces de police.

[3] Pour illustrer cet engagement asymétrique des forces de polices : hors événement particulier justifiant une intervention de forces de l'ordre, il a été observé que la police nationale engageait en moyenne 25 fonctionnaires sur le suivi des matchs de football contre 1 seul sur celui des matchs de rugby (tout type d'effectifs confondu), et que la Ville de Montpellier engageait entre 5 et 10 policiers municipaux accompagnés de 12 ASVP sur les matchs de football contre 25 fonctionnaires sur les matchs de rugby.

équipement, ces événements ont été redirigés vers l'autre stade majeur de la commune, celui accueillant classiquement les matchs de rugby et justement désigné secteur de contrôle dans l'évaluation en cours.[1] L'avantage de cette situation singulière dans le cadre de la mesure d'impact du programme de vidéosurveillance évalué est manifeste. Car l'organisation d'événements sportifs équivalents, impliquant des problématiques potentiellement semblables, du fait de la fréquentation du même public, ainsi qu'un accompagnement quasi identique de la part des responsables de la sécurité publique, sur deux sites distincts offre des conditions de comparabilités élevées. Précédemment, la vidéosurveillance des abords de l'enceinte sportive ne constituait qu'un paramètre discordant parmi de nombreux autres. C'est cette discordance de nombreuses variables qui rendait impossible la comparabilité d'événements sportifs différents sur ces deux sites. Mais grâce à l'organisation de mêmes événements, répondant à des caractéristiques parfaitement semblables, sur ces deux sites, la variable vidéosurveillance absente du secteur de contrôle se trouve projetée au premier plan, et ainsi plus aisément identifiable. Cette comparabilité précieuse doit toutefois rester appréhendée avec un nécessaire recul dans l'interprétation des résultats qu'elle concède. Ce recul s'impose d'abord du fait que la collecte de données ainsi organisée ne s'appuie pas sur la détermination *a priori* d'un protocole strict, visant à l'organiser et l'encadrer. L'imprévisibilité de l'opportunité d'étude permise par des événements fortuits pourrait cependant justifier avantageusement ce contournement d'une conception rigoriste de l'évaluation, ainsi que plébiscité par certains auteurs ainsi que nous avons pu le mentionner précédemment. En revanche, c'est la brièveté de la situation qui contraint à une certaine réserve vis-à-vis des mesures réalisées. En effet, l'observation de seulement cinq événements sportifs organisés dans ce cadre sur le site de contrôle demeure objectivement insuffisante pour présenter des résultats à la validité incontestablement fiable. Enfin, soulignons que la mise en avant de la variable vidéosurveillance permise par la situation n'a toutefois pas éclipsé quelques différences substantielles entre les deux secteurs, telle que des disproportions des capacités d'accueil des stades et de leurs alentours.

En addition de ce cadre d'étude, précisons que la mesure d'impact a également bénéficié d'une autre situation fortuite favorable. En effet, toujours du fait des inondations déplorées sur le secteur expérimental, une panne durable des équipements de vidéosurveillance de l'ensemble des abords du secteur nous a permis d'improviser des observations de la gestion de matchs de football sans les nouvelles caméras installées près de 18 mois auparavant. Ceci a permis une situation assez

[1] L'enceinte sportive classique rendue inutilisable pour plusieurs mois à l'automne 2014, les matchs de football du club local ont été relocalisés sur le second majeur du territoire pour cinq matchs du Championnat de France de football. Ces matchs se sont déroulé les 28 octobre, 1er et 23 novembre, 3 et 13 décembre 2014.

exceptionnelle d'observations comparées d'un fonctionnement sans caméras dans un premier temps, puis après une installation, et enfin après l'interruption de leur bénéfice.

Les mesures réalisées dans les conditions favorables précédemment décrites doivent être considérées comme un moyen de remédier partiellement aux lacunes engendrées par des conditions non adéquates que le protocole d'évaluation n'avait pas envisagées. Toutefois, ces mesures ne peuvent pas être retenues comme suffisantes pour combler les manques de la démarche d'évaluation montpelliéraine sur son tiers consacré au secteur *Gamma*. Les données récoltées sur ce secteur, ponctuelles et quasi uniquement qualitatives, n'offrent par selon nous la validité interne satisfaisante, à la hauteur notamment de celle obtenue sur les deux autres secteurs expérimentaux.

Le second obstacle majeur rencontré à l'occasion de la réalisation de l'évaluation du programme 2012 de vidéosurveillance de Montpellier a occasionné une lacune importante dans les conclusions formulées *in fine*. Lors de la théorisation du programme, la démarche d'évaluation a mis en évidence trois mécanismes de fonctionnement principaux de la vidéosurveillance. Ces mécanismes, que nous détaillerons en présentant les résultats de l'évaluation *infra*, comprenaient l'utilisation des enregistrements vidéos, permis par les nouvelles caméras, pour accompagner le travail d'enquête policière et l'appui aux procédures judiciaires. Cette utilisation *a posteriori* de la vidéosurveillance n'a cependant pas pu être clairement et entièrement évaluée. Ce manquement s'explique par une mauvaise identification des outils nécessaires pour éprouver ces théories ainsi que par la sous-estimation de l'implication que nécessitait cette mise à l'épreuve. Pour mettre à l'épreuve ces théories de fonctionnement de la vidéosurveillance, il eût été nécessaire d'étudier de façon systématique les procédures pénales relatives à des crimes ou délits visés par le programme et survenus sur les espaces publics de celui-ci. Cette méthode aurait permis d'abord, d'un point de vue quantitatif, de relever le nombre de procédures dans lesquelles la vidéosurveillance joue un rôle primordial, accessoire, anecdotique ou nul, et ensuite, d'un point de vue qualitatif, de dessiner la place qu'occupe cette technologie dans la chaine pénale. Bien que des éléments aient pu être collectés et orientent nos conclusions sur cette utilisation *a posteriori* de la vidéosurveillance, nous devons admettre que nos conclusions en ce sens sont partielles. A notre connaissance, un tel travail systématique portant sur un échantillon représentatif n'a jamais été réalisé à ce jour en France. Le manquement de l'évaluation montpelliéraine à ce titre laisse ainsi toute opportunité de mise en place d'un tel projet de recherche.

La longue présentation précédente de la façon dont une évaluation d'un programme de vidéosurveillance a pu se construire et se concrétiser à Montpellier ouvre la possibilité d'en développer les résultats.

TROISIEME PARTIE

-

Enseignements et interprétations de résultats contrastés d'une mise à l'épreuve empirique de la vidéosurveillance

Le scientifique est parfois critiqué pour l'objectivité et la distanciation qu'il peut être amené à mettre en avant lors de l'étude d'un objet de recherche. Cette critique est d'autant plus vive contre le sociologue, qui peut « donner quelque apparence à cette image d'une science hautaine et lointaine »[1] au praticien, agent légitime du champ mis à l'examen. Lorsque l'évaluation de politiques publiques s'éloigne des standards d'une pratique répondant à des règles juridico-économiques et préfère se rapprocher de préoccupations et d'outils appartenant à la sociologie, elle se risque à essuyer des reproches semblables à ceux essuyés par le sociologue. L'évaluateur qui envisage en ce sens son étude d'une action publique dans un champ social[2] s'expose nécessairement à ce que ses résultats soient refusés, voire réfutés, sur la base d'une remise en question de son objectivité. Cependant, « loin de [se] constituer […] en une sorte de juge suprême, supérieur et extérieur au champ qu'il analyse »[3] ainsi que Pierre BOURDIEU désigne le sociologue, l'évaluateur de politique publique, notamment lorsqu'il s'inscrit dans une démarche scientifique, doit se présenter comme le simple vecteur de l'appropriation de conclusions à collectivement objectivées.

Avant tout développement, une ultime digression méthodologique s'impose. Après la réalisation de sa démarche, l'évaluateur guidé par la philosophie réaliste s'interroge ainsi sur l'action étudiée : *what worked for whom under what circumstances, how and why?*[4] Cette formulation spécifique à la *realist evaluation* appuie vivement le fait qu'en suivant cette méthode, l'évaluateur aura à charge de proposer une explication à la fois fine et nuancée des effets qu'il attribue au programme étudié. Pour répondre à ce questionnement, l'évaluateur réaliste considère les effets observés comme le résultat de mécanismes, produits fondamentaux d'une action, opérant dans un contexte particulier. Les mécanismes induits par une action demeurent cependant des phénomènes malaisés à identifier. « Dans ces écoles de pensées [celles inspirées de la philosophie réaliste], les mécanismes sont souvent cachés, sensibles aux variations de contexte et produisent des effets. Comme l'expliquent B. ASTBURY et F. LEEUW, les mécanismes dans le réalisme sont "des phénomènes sous-jacents, des processus ou structures qui opèrent dans des contextes particuliers et génèrent des

[1] P. BOURDIEU, « Sur l'objectivation participante. Réponse à quelques objections ». *Actes de la recherche en sciences sociales*. 1978, vol. 23, n° 1, p. 67.

[2] Nous n'entrerons pas ici dans le questionnement de la définition de la place de l'évaluateur, notamment répondant à une différenciation épistémologique entre « objectivisme » et « subjectivisme » du chercheur en science sociale. Nous reviendrons cependant, dans les ultimes développements de la présente thèse, sur les contradictions que soulèvent les résultats de l'étude de la vidéosurveillance entre ses impacts et bénéfices avérés et les représentations qui peuvent en être faites.

[3] P. BOURDIEU, « Sur l'objectivation participante. Réponse à quelques objections », *op. cit.*, p. 69.

[4] C'est-à-dire si l'action « A fonctionné pour qui et dans quelles circonstances, comment et pourquoi ? » en référence à la formulation de R. PAWSON et N. TILLEY qui incarne la précision de la *realist evaluation*, (cf. par ex. R. PAWSON, N. TILLEY, « Realistic Evaluation ». In : S. MATHISON. *Encyclopedia of Evaluation*. 1 edition. Thousand Oaks, Californie, Etats-Unis : SAGE Publications, Inc, 21 octobre 2004, p. 2.).

résultats d'intérêt." »[1] A la suite d'une démarche réaliste, deux solutions peuvent s'envisager. Soit, les combinaisons mécanisme - contexte observées avaient été anticipées par l'évaluateur dans le cadre de la théorisation du programme. Dans ce cas, la formulation des conclusions repose sur la validation des équations constituées *a priori*. Dans un second cas, les données collectées et analyses réalisées ont permis l'identification de combinaisons mécanisme - contexte non anticipées. Dans cette situation, l'évaluateur doit présenter et détailler les impacts de l'action, et, dans le meilleur des cas, formellement développer des équations *a posteriori*. Dans le cadre de notre démarche déployée à Montpellier, ces deux phénomènes sont survenus, certaines combinaisons ayant été anticipées, et d'autres, non. Notre présentation au commanditaire de l'évaluation a donc tantôt tenu à valider ou écarter certaines équations, et s'est tantôt trouvée contrainte d'en formuler de nouvelles, avec toutefois le souci de construire un propos intelligible. Cependant, même si ce cadre méthodologique a étayé notre étude, nous n'allons qu'occasionnellement faire référence à ces formules et équations dans les développements *infra*. Ce choix vise à mettre en valeur les résultats obtenus sans alourdir inutilement notre propos.

L'intérêt que nous portons à l'évaluation des politiques publiques n'est justifié que par les doutes et méconnaissances nés autour de la vidéosurveillance comme outil de lutte contre l'insécurité. Ces doutes résident en partie sur l'effet dissuasif d'un dispositif pourtant positionné par la loi comme outil de prévention situationnelle de la délinquance, bien que jamais éprouvé comme tel. Ils reposent également sur l'utilité de cet outil en matière de détection d'infractions, d'aide à l'intervention de forces de l'ordre, d'interpellation de délinquants, de collecte de preuves judiciaires, *etc*. Toutes ces utilités primaires de lutte contre l'insécurité mises en question méritaient que l'on y réponde spécifiquement lors de la conduite de notre étude de terrain.

Bien que l'expérience réalisée, visant l'évaluation d'un programme local de vidéosurveillance, ne présente pas l'ambition de répondre de manière universelle et définitive aux méconnaissances vis-à-vis d'un dispositif sociotechnique sujet à débats, notre démarche reste forte d'enseignements. Celle-ci ne se prétend pas non plus irréprochable, notamment dans sa réalisation. Ses manquements, qu'ils proviennent de limitations méthodologiques, de compromis ou de défaillances imprévisibles et

[1] S. M. DALKIN, J. GREENHALGH, D. JONES[et al.], « What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation ». *Implementation Science*. avril 2015, vol. 10, n° 1, p. 3. faisant référence à Astbury B, Leeuw F. *Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation*. Am J Eval. 2010;31(3):363–81., p.368.
Nous traduisons depuis l'anglais : « In these schools of thought, mechanisms are usually hidden, sensitive to variations in context and generate outcomes. As Astbury and Leeuw state, mechanisms in realism are: 'underlying entities, processes, or structures which operate in particular contexts to generate outcomes of interest.' »

irrésistibles, se doivent d'être décrits et étudiés, car se montrent révélateurs des freins auxquels une démarche évaluative peut se confronter.

En s'interrogeant sur la vidéosurveillance, ce sont bien deux questions qui requièrent d'être exposées. En effet, ce n'est pas uniquement l'exposé de résultats, venant conforter, dénoncer ou nuancer des visions de l'impact et l'usage de la vidéosurveillance en France (Titre 1), qui est attendu de notre démarche. Il nous revient aussi d'interroger ces résultats en présentant leur réception et leur validité. Et, en fin de compte, l'ensemble de réponses que nous aurons présenté nous apportera l'éclairage nécessaire pour interpréter la diffusion manifestement imperturbable de la vidéosurveillance (Titre 2).

Titre 1 - Les résultats de l'évaluation de la vidéosurveillance à Montpellier : présentation des réalités disparates d'une technologie fantasmée

Il s'avère toujours délicat de proposer l'étude d'un phénomène social, d'un dispositif, d'un concept ou d'une idée prompts à susciter la polémique. En cela, les développements préalablement engagés, décrivant à la fois les méthodes permettant d'éprouver un programme de vidéosurveillance de voie publique et leur concrète mise en pratique, étaient primordiaux pour engager une présentation des résultats obtenus dans le cas de l'étude montpelliéraine. Nous avons en effet pu percevoir qu'en plus d'apporter une contextualisation fine des obligations et difficultés d'une telle entreprise, ces développements tendent à assurer une certaine garantie de rigueur et d'objectivité aux résultats recueillis par la démarche. Or ces qualités se révèlent indispensables lorsque des résultats remettent vivement et radicalement en question des idées solidement admises. Ainsi que nous l'avons présenté plus tôt, la vidéosurveillance renvoie à ces idées qui bénéficient d'une aura globalement positive en France. Nous avons notamment remarqué que, malgré l'existence de critiques à son encontre, entre autres motivées par la défense des libertés individuelles, les bénéfices divers de cette technologie sur la délinquance demeurent assez exceptionnellement remis en question dans notre pays. Nous avions notamment relevé un important déficit d'études examinant rigoureusement ses bénéfices. L'évaluation réalisée à Montpellier présente alors le mérite de produire des résultats concrets sur l'impact, les bénéfices et utilisations de caméras de vidéosurveillance sur l'espace public pour lutter contre des phénomènes de délinquance. En cela, notre étude permet de mettre en relief la vaste et multitâche utilité de cette technologie, qui transparait dans de nombreux discours obsédés par sa promotion :

> « La vidéoprotection de voie publique est un outil qui peut être extrêmement utile et efficace tant en matière de dissuasion qu'en matière d'élucidation. Elle constitue une des mesures à la disposition des acteurs de la prévention et un moyen d'aider les forces de sécurité qui œuvrent au quotidien sur le terrain. »[1]

Ces propos, nous l'avons vu, se préservent de quelconque démonstration, leurs auteurs considérant inutiles les preuves des vertus d'un dispositif dont le bien-fondé est trivial. Balayant d'un revers de main habile les sérieux doutes pourtant formulés précocement à son endroit,[2] les auteurs partisans soulignent que « dans les villes à vidéosurveillance bien gérée (Lyon, Strasbourg…), les effets positifs dans les secteurs concernés se font sentir (élucidation facilité, rapidité d'intervention des forces de l'ordre, baisse de la délinquance de 15 à 20 %...) »,[3] ils suggèrent que les formes d'inefficacité dont pourrait être accusée la vidéosurveillance demeurent nécessairement extérieures à celle-ci. Son insuccès ne peut alors être, par exemple, que le fait de mauvais usages, d'incompétences humaines, d'inadaptation de modèles de gestion, voire de réticences diverses, locales ou globales, quant à l'accélération d'une course à l'équipement et de la diversification de la technologie. En dehors de l'analyse de ces causes, il demeurerait alors inutile d'évaluer la vidéosurveillance comme un outil, car on « ne mesure par plus l'efficacité de la radio dont les policiers disposent » que celle de « la vidéoprotection [qui] est un outil dans la chaîne de production de sûreté ».[4] Les mêmes auteurs ajoutent à cela qu'une entreprise d'évaluation se trouve vouée à l'échec, du fait de son immense délicatesse méthodologique et pratique.[5] Cette dernière critique permet alors tant de justifier l'absence d'évaluation que de désamorcer d'éventuelles critiques factuelles formulées à l'encontre du bien-fondé de cette technologie.[6] Grâce à ce schéma discursif, la vidéosurveillance peut être érigée comme outil vedette de la prévention situationnelle de la délinquance, en matière de sécurité publique comme privée,[7] sans que le défaut de démonstrations de ses bénéfices n'altère son développement.

---

[1] Extrait d'une allocution du Préfet J.-L. BLANCHOU, préfet délégué « à la sécurité privée pour le développement de la vidéoprotection » auprès du ministère de l'Intérieur, de juin 2010 à octobre 2013.
Vidéo mise en ligne par le biais d'un compte officiel du ministère de l'Intérieur le 24 février 2012, extrait à 4min59s (disponible à l'adresse : http://www.dailymotion.com/video/xp0ryv_interview-de-m-jean-louis-blanchou-delegue-a-la-securite-privee-pour-le-developpement-de-la-videopro_news et consultée le 4 juin 2013).

[2] cf. par exemple les travaux d'E. HEILMANN du début des années 2000.

[3] L. RUDOLPH, C. SOULLEZ, *Les stratégies de la sécurité*. Paris : Presse Universitaire de France, 2007, p. 106.

[4] *Ibid.*, p. 106‑107.

[5] A. BAUER, F. FREYNET, *Vidéosurveillance et vidéoprotection*. 2nde. Paris : Presse Universitaire de France, 2012, p. 47.

[6] *Ibid.*, p. 54‑57. Bien que soulignant quelques précautions d'emploi, les auteurs attribuent à l'installation de cette technologie sur l'espace public des bienfaits intrinsèques, ainsi que nous l'avons déjà abordé *supra.*

[7] L. RUDOLPH, C. SOULLEZ, *Les stratégies de la sécurité, op. cit.*, p. 202.

Malgré ce contexte favorable qui semble, comme nous le verrons dans les ultimes développements de notre travail, solidement établi, nous allons voir que nos résultats remettent radicalement en question cette vision idyllique. Ainsi que pourraient le redouter les acteurs intimement engagés dans son développement, les données issues de l'évaluation que nous allons présenter ici viennent en effet fragiliser l'image positive qui habille les caméras de voie publique. Alors que nous nous questionnerons plus loin sur la prévisibilité de nos conclusions nuancées, voire négatives, il convient ici de les présenter en trois temps. Nous identifierons d'abord les effets avérés de la vidéosurveillance, parmi lesquels des bénéfices à retenir (Chapitre 1), puis exposerons ensuite les preuves de ses défaillances, notamment lorsqu'il est identifié comme un outil de prévention situationnelle de la délinquance (Chapitre 2), pour finir par rendre compte des vices qui accompagnent son développement et utilisation (Chapitre 3).

Chapitre 1 - Les avantages de la vidéosurveillance : bénéfices avérés, mais modestes d'un dispositif fondamentalement policier

Il est assez communément admis que la vidéosurveillance s'est rapidement imposée comme un dispositif policier. Dès sa légalisation, ce dispositif sociotechnique s'est, entre autres, appuyé sur des bases juridiques qui lui conféraient cette légitimité. A ce titre, il lui était notamment clairement assigné un rôle dans la conduite de missions de police judiciaire.[1] Mais plus communément, c'est dans l'imaginaire collectif que cette technologie bénéficie de ce statut de moyen policier. Nous allons voir qu'il est tout particulièrement étonnant de noter l'homogénéité la détermination de la vidéosurveillance comme un moyen policier parmi les publics directement impliqués. Ajoutons également que les bénéfices qualifiés de policiers désignent un type de mission, mais pas un acteur. Il ne sera donc pas question uniquement ci-après du bénéfice de la vidéosurveillance à la police nationale, mais également à son homologue municipal.

Les données collectées à l'occasion d'une évaluation, telle que cela a été imaginé dans le cadre de la démarche réalisée à Montpellier, doivent permettre dans un premier temps de repérer un effet ou impact du programme étudié. Mais elles offrent surtout les éléments factuels permettant de justifier par quels mécanismes l'effet observé se réalise et peut incontestablement être attribué spécifiquement à l'action publique évaluée. Ce modèle de pensée a notamment permis à la démarche

[1] M.-A. GRANGER, *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*. Paris : Lextenso, 2011, p. 229‑230.

réalisée d'identifier et d'expliquer des impacts plus ou moins tangibles des caméras dans le cadre du travail policier, que ce soit pour l'utilisation de la technologie en direct (I) ou *a posteriori* (II).

I. Un dispositif de l'activité policière prometteur, mais négligé

A côté de sa qualification d'outil de prévention situationnelle de la délinquance, que nous détaillerons plus loin, l'intérêt de la vidéosurveillance pour assister le travail policier en général constitue donc une justification centrale. L'observateur attentif percevra cette utilité particulière supposée comme un ensemble composite. En effet, se distinguent assez naturellement plusieurs types d'utilités que nous désignerons « policières » de la technologie, dont nous allons chercher à méthodiquement démontrer la véracité sur la base des résultats de l'évaluation montpelliéraine. Par volonté d'organiser notre propos, nous distinguerons ces utilités selon la temporalité où les caméras sont mobilisées vis-à-vis du moment de la survenance d'un événement sur la voie publique, et non selon une logique structurelle. C'est-à-dire que nous ne produirons pas ici un bilan comptable du dispositif selon ses différents bénéficiaires, mais que nous rendrons compte des types de bénéfices de la vidéosurveillance comme un ensemble sociotechnique, en distinguant temporellement ses usages.

En ce sens, la caméra peut dans un premier temps endosser un rôle de déclencheur d'interventions des forces de polices. Ici, elle permet de repérer et d'identifier des faits délictuels sur la voie publique, pour éventuellement provoquer une réaction appropriée de la part des forces de l'ordre. Les images des caméras de vidéosurveillance visualisées en temps réel, voire transmises aux différents services de police, peuvent ensuite permettre d'orienter et d'assister une intervention des forces de l'ordre. Ceci constitue une seconde utilité distincte, car, sans être nécessairement à l'origine de l'intervention, c'est le bénéfice d'un lien visuel direct avec la voie publique qui est ici étudié. Enfin, les enregistrements, qui accompagnent souvent l'exploitation d'un dispositif de vidéosurveillance, fournissent un avantage *a posteriori*, évident pour beaucoup. Alors que nous traiterons cette dernière utilité, dite *a posteriori*, dans un second temps, nous nous concentrerons ici sur les utilités que l'on considèrera comme immédiates de la vidéosurveillance : sa capacité de déclencher l'intervention policière (A) et celle de l'assister (B).

A. La vidéosurveillance, un moyen de détection de délits et de crimes ?

La capacité de la vidéosurveillance à détecter des phénomènes particuliers se déroulant sur l'espace public constitue, autant dans l'imaginaire collectif que dans les objectifs locaux particuliers du dispositif, le fondement premier de cette technologie de surveillance. C'est aussi cette même spécificité originelle qui alimentait considérablement les polémiques qui accompagnait à l'origine le développement de la technologie. Cependant, cette disposition supposée de l'outil à détecter cache également l'un de ses plus inextricables paradoxes. Car, ainsi que nous l'avons déjà souligné, la vidéosurveillance est promue, notamment par le législateur, comme un dispositif de prévention situationnelle de la délinquance. Elle vise donc à dissuader de la commission de crimes et délits. Mais le fait qu'elle permettrait simultanément de repérer des faits délictueux conduit à troubler la lecture de son fonctionnement et de son effectivité manifeste. Cette contradiction peut se résumer par l'interrogation suivante : qu'attendre de l'installation de caméras de vidéosurveillance, une augmentation ou une diminution de l'identification de crimes et délits sur un secteur donné ? De toute évidence, ce questionnement nécessite, ainsi que nous allons procéder, de considérer de manière distincte les deux phénomènes, pour les confronter dans un second temps.

Avant de détailler les résultats montpelliérains sur la capacité de détection du dispositif évalué, précisons le contexte dans lequel il pouvait s'observer sur notre terrain d'étude. Comparativement à quelques autres centres d'exploitation,[1] nous devons reconnaître que l'exploitation montpelliéraine de la vidéosurveillance se positionne parmi celles présentant un potentiel de détection élevé. Ce constat s'impose au regard des investissements considérables consacrés à cette mission, tant d'un point de vue des moyens humains que matériels. A la fin de la période d'étude, c'est-à-dire après l'installation des caméras du programme 2012 évalué, le CSU de Montpellier exploitait 156 caméras de voie publique.[2] Le travail de supervision était alors confié à 15 opérateurs de vidéosurveillance, spécifiquement formés pour cette tâche, se relayant par équipes de trois toutes les huit heures pour une exploitation sans interruption, et ce sous le contrôle de trois superviseurs et d'un chef de service. Nous détaillerons plus loin l'organisation et le fonctionnement du centre, et présenterons nos observations du travail et du comportement des opérateurs. Ces quelques détails factuels tendent à souligner que, sans afficher une opulence particulièrement démesurée, le dispositif de vidéosurveillance étudié conçoit l'exploitation des images filmées en direct comme une activité

[1] Etude de la littérature disponible (scientifique, médiatique ou institutionnelle) et quelques visites de centres en France (Grenoble, Nîmes, Lyon) ou à l'étranger (Barcelone).

[2] Décompte réalisé en janvier 2015, ne prenant pas en compte 35 caméras de surveillance de bâtiments publics, exploités de façon annexe et occasionnelle par le CSU (par défaut de services externes actifs aux horaires ouvrés). Ces caméras ont été, en 2015, intégrées d'un point de vue comptable dans son patrimoine par le Centre, bien qu'elles ne présentent pas le même statut que les caméras de surveillance de voie publique.

centrale et spécifique. Ces précisions du cadre d'exploitation permettent deux conséquences interdépendantes. D'abord, le fait que le terrain de recherche offrait un potentiel relativement élevé en matière de capacité de détection par la vidéosurveillance, entraînant *a priori* des probabilités élevées de résultats positifs, contrairement par exemple à un dispositif pas, peu ou mal exploité en direct.[1] Ensuite, ce modèle, proche de celui d'autres grandes communes,[2] confèrera aux résultats de l'étude une valeur externe élevée.

La capacité de détecter des faits par le biais des caméras de vidéosurveillance constituait un intérêt central dans la théorisation du programme 2012. Ce mécanisme avait été relevé sur l'ensemble des trois sites d'évaluation et systématiquement mis en rapport avec des problématiques spécifiques et variées dans les équations initiales de la démarche. Il était par exemple attendu des caméras qu'elles aident à la détection d'atteintes aux véhicules ou d'occupations abusives d'espaces publics sur le site *Alpha*, qu'elles facilitent la détection d'atteintes aux personnes ou de trafics de stupéfiants sur le secteur *Bêta*, ou encore qu'elles permettent d'identifier des débordements violents des foules de supporters sur le secteur *Gamma.* Malgré cette cohérence, nous allons voir que selon les secteurs et les objectifs désignés, les nouvelles caméras installées ont été appréhendées de façon significativement distincte par les opérateurs de vidéosurveillance eux-mêmes ou par les forces de police. Ce phénomène demeure le premier à influencer la propension à détecter des crimes et délits. C'est pourquoi nous distinguerons ci-après chacun de ces secteurs.

Présentons en premier lieu le phénomène de détection de crimes et délits sur les deux secteurs pour lesquels les caméras du programme 2012 incarnaient une volonté de surveillance quotidienne, bien que les caméras n'y étaient pas investies des mêmes objectifs de détection : les sites *Alpha* et *Bêta*. Sur le site *Bêta* d'abord, les responsables du projet d'extension, confortés par les analyses de différents partenaires locaux, identifiaient un terrain particulièrement sensible du point de vue de la sécurité publique. Il était notamment suspecté qu'une part importante de faits délictuels survenant sur le secteur restait ignorée des autorités, alors que leur gravité justifiait une mobilisation élevée des forces de police. Il était alors attendu du dispositif qu'il renforce considérablement la capacité de

[1] Nous considérons qu'un dispositif de vidéosurveillance n'est pas ou peu exploité lorsqu'aucun modèle d'exploitation en régi n'a été établi par son propriétaire. Ce sera donc le cas des caméras de voie publique installées dans une commune sans personnel spécifiquement consacré à leur exploitation, la commune limitant l'utilisation *a posteriori* des images enregistrées en cas de besoin. Nous considèrerons également, bien que ce point devra être détaillé, que n'est que peu, ou mal, exploité le dispositif dont l'exploitation en direct est attribuée à des personnels de police national ou de police municipale en supplément de leurs activités de droit commun (gestion des appels *Police Secours*, gestion du personnel sur le terrain, etc.).

[2] Conscient que les acteurs professionnels défendront toujours les particularités de chaque centre et qu'il n'existe pas d'unicité des systèmes de vidéosurveillance, chacun conviendra objectivement, du fait des caractéristiques exposées ci-dessus, que le modèle montpelliérain correspond aux standards élevés des centres d'exploitation existants en France.

traitement de ces problématiques de sécurité publique. Il était aussi souligné, par les responsables du projet d'extension des caméras, qu'il existait une disproportion entre la surveillance humaine du secteur et sa problématique de délinquance et de criminalité, la première jugée en net déficit par rapport à l'intensité et à la gravité de la seconde. Les nouvelles caméras du programme 2012 devaient donc offrir une compensation, tout du moins partielle, de cette insuffisance de surveillance. Après installation, l'évaluation a constaté que les nouvelles caméras ont été immédiatement intégrées par les opérateurs. Cette intégration est autant passée par l'édiction de missions de surveillance spécifiques programmées par la hiérarchie du CSU qu'elle s'est imposée par la survenance d'événements périodiques sur les nouveaux sites sous surveillance, appelant à une vigilance particulière des opérateurs. Toutefois, malgré une appropriation rapide de l'étendue des capacités de surveillance permise par les quelques nouvelles caméras, nous allons voir que l'augmentation de détection de faits attendue n'a pas été flagrante, contrairement à ce que les responsables recherchaient. Parallèlement, la situation s'est révélée diamétralement opposée sur le site *Alpha*. Celui-ci, relativement nouveau d'un point de vue urbain, présentait des besoins en traitement de la délinquance assez méconnus. Ainsi, les maîtres d'œuvre et d'ouvrage du programme n'y présageaient pas d'activité délictuelle particulièrement élevée, susceptible d'abreuver la capacité de détection permise par les nouvelles caméras. Nous allons voir que dans les faits, l'appropriation des nouvelles caméras par les opérateurs n'a pas été proportionnelle aux besoins suscités par une activité délictuelle faible comparativement au secteur *Bêta*, ayant entraîné des conséquences sur les quantités d'événements détectés.

En réalité, les résultats du programme sur cet objectif spécifique doivent être consciencieusement nuancés, car la démarche d'évaluation a en effet pu produire des données brutes dont l'interprétation demeure subtile. Sur les sites *Alpha* comme *Bêta*, la démarche révèle d'abord une évidence : les nouvelles caméras permettent indiscutablement la détection d'incidents, voire de faits délictuels, et ce presque immédiatement après leur installation. Sur le secteur *Alpha*, l'installation des quatre nouvelles caméras du programme 2012 a en effet permis la détection de 17 faits signalés aux forces de police en une année de fonctionnement, dont 3 faits ont été signalés à la police nationale.[1] Ayant été installées plus tôt, les trois nouvelles caméras du secteur *Bêta* ont permis aux opérateurs, sur une période de 18 mois, la découverte de 23 faits ayant entraîné un signalement aux forces de police, dont 20 l'ont été à la police nationale. Sont bien ici isolés les événements, dont des délits ou crimes, mis en évidence par le seul travail de surveillance des opérateurs du CSU, sans

[1] Il a pu être constaté, lors des observations en immersion, que les opérateurs de vidéosurveillance montpelliérains identifiaient relativement bien la répartition des compétences entre polices nationale et municipale. Il a notamment été observé que les sollicitations de la police nationale découlaient de l'identification de délits ou de situations dangereuses ou particulièrement préoccupantes.

sollicitation ou dénonciation d'un partenaire extérieur. Notons avant tout tentative d'interprétation qu'il est parfaitement vain et inconcevable de chercher à comparer les quantités de détections de faits entre ces deux sites, leurs dissemblances étant trop importantes, tout comme leur équipement en caméras ou leurs conditions et durées de supervision. Ces données confirment cependant convenablement que l'objectif fixé de détection d'événements pouvant engager une intervention policière est avéré, par le simple fait qu'on identifie une quantité non nulle de détections sur chacun des secteurs. Cet objectif se trouve aussi avéré pour toutes les caméras prises individuellement, ayant chacune permis la détection de faits.

Lorsque l'on étudie spécifiquement les détections réalisées, il apparaît que les responsables du système avaient correctement anticipé que la nature des événements varie considérablement en fonction des secteurs. Alors que sur le secteur *Alpha,* les seuls faits signalés à la police nationale concernaient des dégradations ou détériorations de biens, les événements identifiés par les opérateurs sur le site *Bêta* demeuraient objectivement plus graves, comptant des vols commis avec violence ou des agressions par exemple *(cf. fig. 16).*

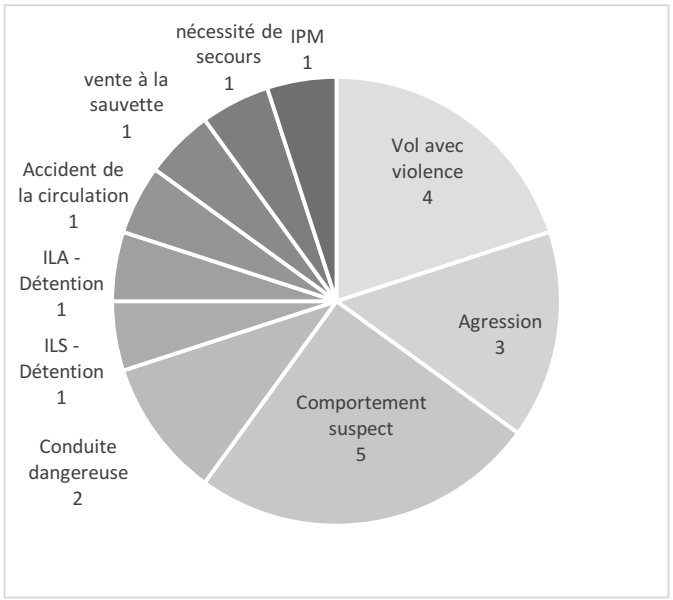


Figure 16 - Classification par thème des détections réalisées par les caméras du programme 2012 sur le site Bêta de leur installation à la fin de l'année 2014

En revanche, si des détections d'événements sont recensées sur chacun de ces deux sites, l'évaluation soulève une divergence notable entre eux. Alors que sur le site *Bêta* les détections de faits ont été croissantes pendant la période de l'étude, elles ont été comptées nettement décroissantes dans le temps sur le site *Alpha*. Les séances d'observation en immersion du travail des opérateurs du CSU apportent des éléments qualitatifs permettant de comprendre cette nette divergence. Sur le

secteur *Alpha*, le décompte des détections réalisées mensuellement après l'installation révèle un nombre relativement fort d'utilisation des nouvelles caméras dans un premier temps, puis sensiblement décroissant par la suite *(cf. fig. 17)*. Cette variation négative des détections sur le site s'explique vraisemblablement par des sollicitations anormalement élevées des caméras immédiatement après leur installation. En réalité, cette mobilisation initiale disproportionnée, qui se retrouve aussi bien dans les données quantitatives recueillies que lors des observations directes du travail des opérateurs, s'explique par un comportement singulier des opérateurs. En réalité, ce phénomène traduit principalement une curiosité de leur part, étant animés du désir de découvrir et surveiller un secteur nouveau de la commune. Ce comportement a naturellement permis une intégration assez rapide des nouvelles caméras. La décroissance ultérieure assez nette de la fréquence des supervisions de ces caméras s'explique par une faible occurrence d'événements sur le secteur, qui produit, à terme, un certain désintérêt et une surveillance du secteur réduite a minima. Nous avons pu observer de surcroit que la fréquence de la surveillance du secteur n'avait pas été artificiellement entretenue par l'édiction de missions spécifiques par les responsables du CSU. A l'opposé, l'inauguration du programme sur le site *Bêta* constitue une extension du périmètre de surveillance d'un espace déjà équipée en caméras. De ce fait, il s'avère déjà bien connu des opérateurs. Ainsi, les nouvelles caméras n'ont pas suscité de phénomène de curiosité particulier de la part des opérateurs, mais répondent plutôt à un besoin. La nécessité de l'extension a pu clairement nous être exprimée par les opérateurs :

> « Ces nouvelles caméras nous aident beaucoup. Elles comblent les abords du quartier et offrent une surveillance sur des endroits où il se passe beaucoup de choses, mais où nous étions aveugles et donc inutiles. »[1]

Ces nouvelles caméras viennent donc combler le ressenti d'une nécessité de compléter une surveillance de l'ensemble du secteur. De ce fait, elles se sont rapidement vues appropriées par les opérateurs, plus par contrainte et besoin que du fait d'une curiosité plus légère comme sur le site *Alpha*. Ainsi, alors que sur le site ici *Alpha* l'intérêt de surveillance nourri par les opérateurs reposait sur une base fragile qui s'est étiolée avec le temps, entraînant une diminution des découvertes de faits, le théâtre plus turbulent du secteur *Bêta* offrait un terrain fertile à la découverte de délits et de crimes qui motive les agents de vidéosurveillance *(cf. fig. 18)*.

[1] Opérateur du CSU de Montpellier, interrogé de façon informelle lors d'une séance d'observation en immersion, suite à l'installation des nouvelles caméras sur le secteur *Bêta*, Aout 2013

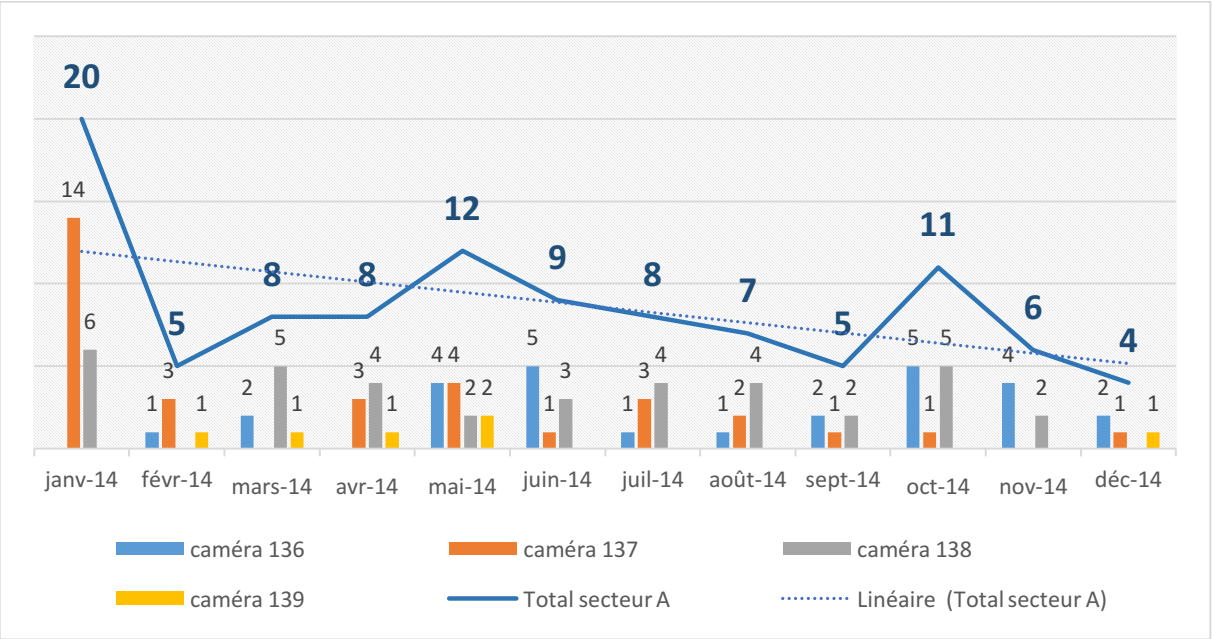


Figure 17 - Nombre d'utilisations des caméras du secteur Alpha pour traitement d'événements

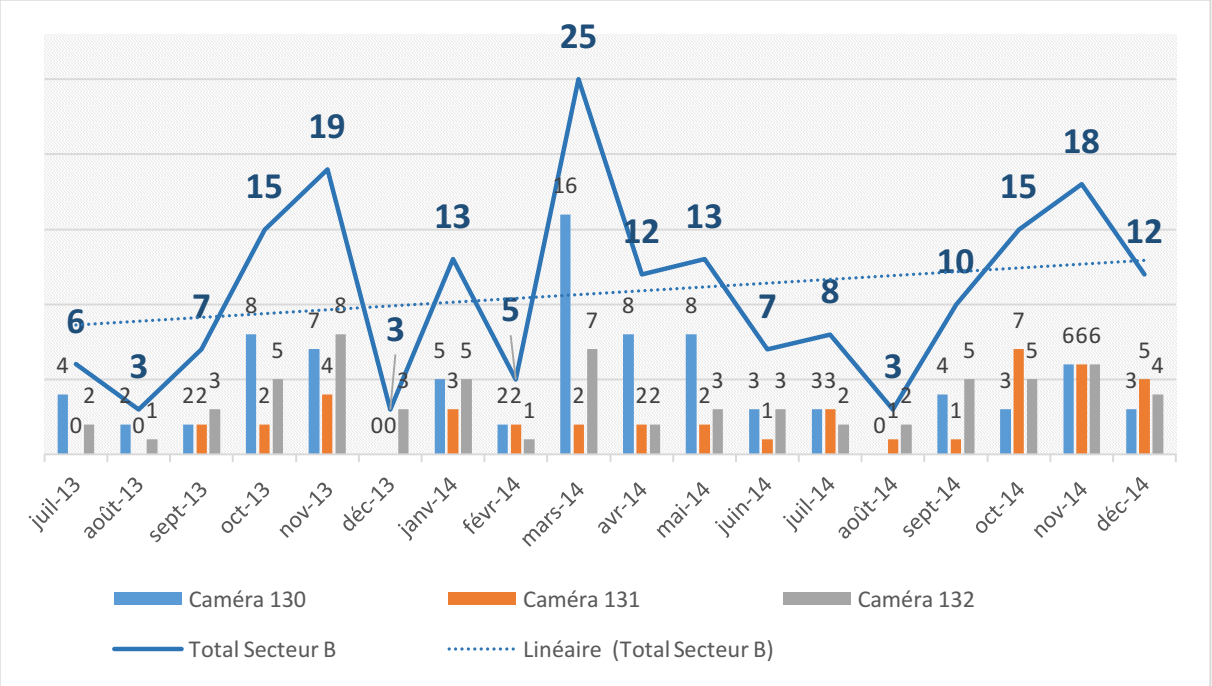


Figure 18 - Nombre d'utilisations des caméras du secteur Bêta pour traitement d'événements

Concernant les deux sites traités ci-dessus, il pourrait être légitime d'estimer *a priori* le nombre de faits détectés comme faible. Cependant, pour être convenablement jugés, modeste ou non, une mise en relief est indispensable. Pour ce faire, il convient de rechercher l'apport des nouvelles caméras en matière de détection au sein d'un espace géographique élargi. Les détections comptabilisées sur

les deux sites peuvent alors être comparées à celles du quartier[1] dans lequel elles s'intègrent. Etudions d'abord le site le plus sensible du point de vue de la sécurité publique, le site *Bêta*. Le quartier global dans lequel s'inscrit *Bêta* comprenait 10 caméras avant le programme 2012. L'apport des trois nouvelles caméras représente donc une augmentation de plus de 20 % de l'équipement total du quartier. De plus, il était préalablement présumé une insécurité élevée sur le secteur. Ainsi, les conditions paraissaient rassemblées pour que la concrétisation du programme engendre une augmentation notable des détections répertoriées par les opérateurs dans le décompte global. Or, si l'on considère l'ensemble de la période de l'évaluation, c'est-à-dire 18 mois avant et 18 mois après l'installation des caméras du programme 2012, aucune altération franche du nombre de détections de faits n'apparaît *(cf. fig. 19)*. On notera seulement une hausse importante du nombre de détections sur les trois derniers mois de la période *(+70 % sur les mois d'octobre à décembre 2014 vis-à-vis des mois précédents).* Cette dernière augmentation ne reflète cependant pas une augmentation particulière des détections permises par les nouvelles caméras du programme 2012. En effet, le nombre de détections permises spécifiquement par les caméras évaluées est resté, pour cette période, équivalente aux mois précédents, soit 0 ou 1 fait détecté. Cette variation est donc nécessairement imputable aux autres caméras du secteur, et tout lien de causalité avec l'inauguration du programme reste à proscrire. Ainsi, hormis cette variation passagère, indépendante de la variable étudiée, aucune évolution notable des détections d'atteintes à la tranquillité publique par les opérateurs du CSU n'émerge sur le total des trois ans de l'évaluation.

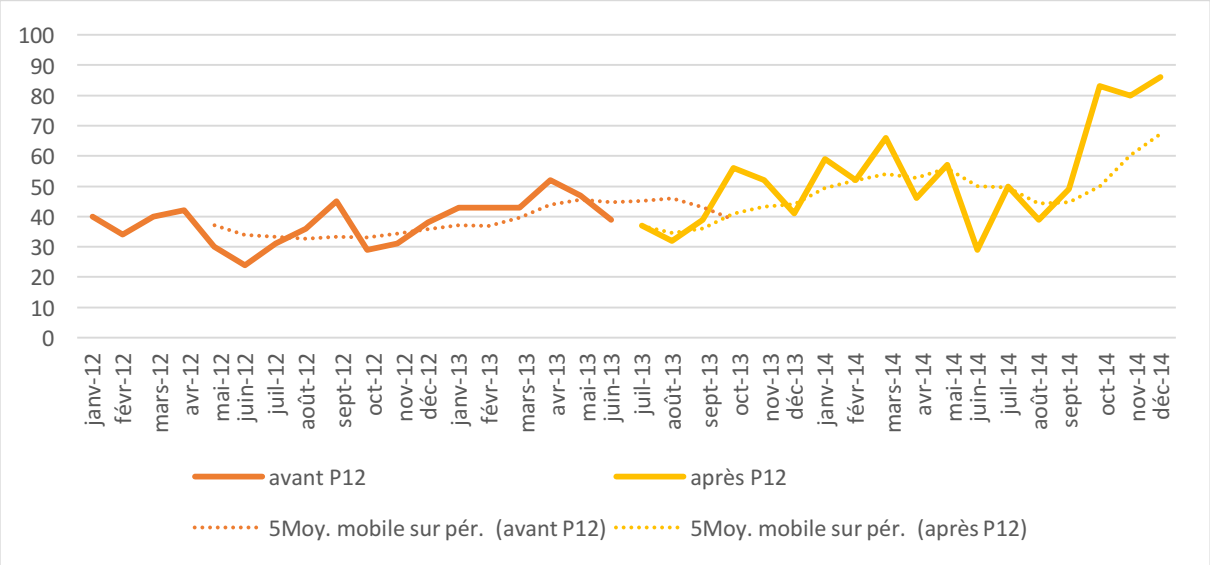


Figure 19 - Evolution du nombre mensuel de détections d'incidents par le CSU dans le quartier du secteur Bêta

[1] Le terme de « quartier » est ici employé comme subdivision administrative du territoire communal

En parallèle, l'installation de quatre caméras sur le site *Alpha* représentait une croissance de plus de 40 % du nombre de caméras du quartier dans lequel cette zone d'évaluation s'inscrit. Contrairement au secteur précédent, nous savons que ce site spécifique ne présente pas de problématiques d'insécurité marquées. Toutefois, l'augmentation substantielle du nombre de caméras dans un quartier qui connaît des croissances d'activité et d'attractivité importantes laisse raisonnablement espérer un gain global de détections de faits. Ici, les conclusions de l'étude quant à l'apport des nouvelles caméras sur les détections dans ce secteur varient légèrement vis-à-vis de celles du site *Bêta*. Les données révèlent en effet une augmentation assez franche du nombre de détections sur la fin de la période d'évaluation *(cf. fig. 20)*. Néanmoins, ces données positives restent à modérer. Déjà, car l'augmentation du nombre de détections après l'installation des nouvelles caméras s'inscrit en réalité dans le prolongement d'une croissance marquée sur ce quartier, engagée antérieurement à l'installation de nouvelles caméras. Ensuite, car, en détaillant cet ensemble, on constate que les détections permises grâce aux nouvelles caméras représentent un peu moins de 25 % du total tandis qu'elles représentent 40 % du dispositif du quartier, que ce soit en nombre de caméras ou en superficie couverte. Enfin, malgré un pic dans le nombre de détections d'événements consécutif à l'inauguration des nouvelles caméras, les données montrent également que cette augmentation se révèle temporaire. En effet, en isolant les détections des caméras du programme 2012, on observe un gonflement artificiel du nombre de détections sur le site de l'évaluation qui s'épuise rapidement par la suite, ainsi que nous l'expliquions *supra (après avoir détecté 12 faits dans les trois premiers mois, seulement 5 seront découverts lors des neuf mois suivants ; cf. fig. 21)*

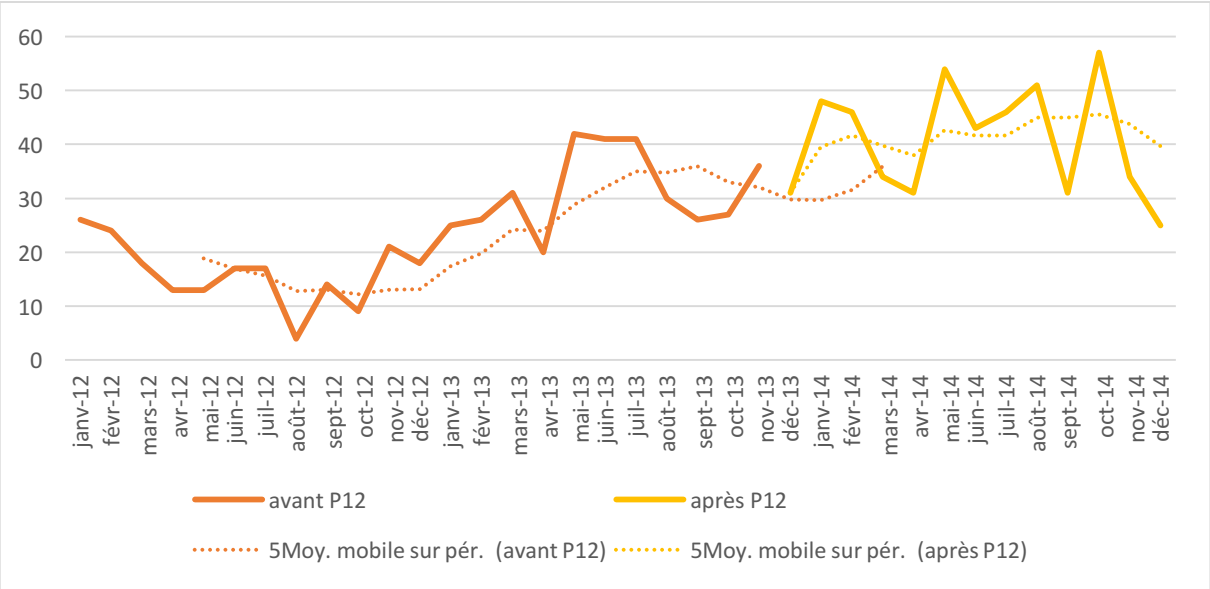


Figure 20 - Evolution du nombre mensuel de détections d'incidents par le CSU dans le quartier du secteur Alpha

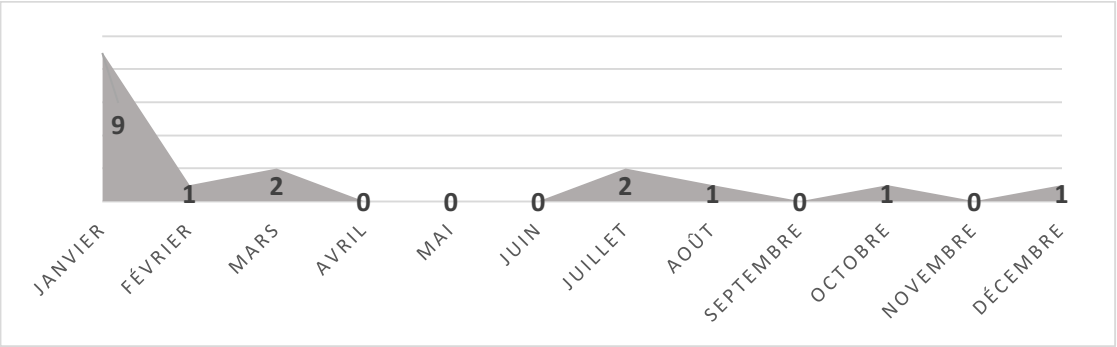


Figure 21 - Nombre de détections d'événements par les caméras du programme 2012 sur le secteur Alpha, année 2014

Concernant ensuite l'étude du secteur *Gamma*, il est tout d'abord nécessaire de rappeler que les caméras y avaient été principalement installées dans le cadre de l'accompagnement de la sécurisation des matchs de football se déroulant sur le stade, et que ces caméras ont donc été évaluées uniquement dans ce sens. L'utilisation de la vidéosurveillance pour faciliter la détection d'incidents paraît présenter *a priori* un avantage considérable, simplement grâce au positionnement des caméras vis-à-vis d'une population importante massée sur un même espace. La hauteur ainsi que la facilité et rapidité de déplacement du point de vue qu'offre ce dispositif technique consacre une réactivité et des capacités de surveillance qui paraissent estimables dans le cadre de la gestion de l'ordre public qui s'imagine aisément délicate. Cependant, le travail de théorisation initial du programme évalué avait révélé que ses maîtres d'ouvrage envisageaient comme très modeste le bénéfice du dispositif pour repérer des infractions. Nous le verrons plus loin, il était alors plutôt envisagé que les nouvelles caméras servent en direct à assister le travail de terrain des forces de l'ordre. Le potentiel de détection des caméras n'était alors concrètement identifié que dans une seule équation de l'évaluation : la volonté de repérer des faits de ventes frauduleuses de billets autour du stade. La mise à l'épreuve de cette équation a mis en évidence un échec total, lié à l'absence de supervision des caméras du stade à l'occasion des matchs de football, ayant logiquement entraîné défaut de détections. Cette situation, que nous détaillerons *infra* lorsque nous présenterons le bénéfice des caméras pour accompagner le travail des forces de l'ordre en matière de maintien de l'ordre lié aux matchs de football, a considérablement impacté la production de résultats d'évaluation sur le secteur *Gamma.*

Sur *Alpha* et *Bêta*, les deux secteurs ayant pu être convenablement étudiés, l'évaluation démontre donc que l'installation de nouvelles caméras ne provoque dans le temps pas de croissance proportionnelle, ou tout du moins significative, du nombre de détections d'événements par les opérateurs de vidéosurveillance. Pourtant, la recherche de faits demeure une préoccupation centrale

des personnels du CSU montpelliérain. La démarche d'évaluation a pu constater et confirmer cette préoccupation, s'appuyant sur une lecture des missions assurées par les opérateurs, de l'organisation du Centre, et surtout suite à l'observation concrète des agents à l'occasion des séances d'immersion. Cette vocation s'est aussi confirmée au travers des discours de ses membres, opérateurs ou responsables. Sans réelle officialisation de cette conception, les maîtres d'ouvrage des programmes de vidéosurveillance définissent l'activité du CSU comme étant animée par une double vocation : la mission de recherche de délits et crimes et l'assistance aux forces policières présentes sur le terrain. Cette conception se répercute alors chez les opérateurs, et se retrouve assez naturellement dans leurs discours. Si nous reviendrons plus loin sur la seconde mission annoncée ci-dessus, nous avons pu constater que celle de recherche de faits répondait à deux réalités pratiques : elle se produit soit sur initiative individuelle des personnels du Centre, soit en réponse à des « fiches mission » édictées par la hiérarchie du CSU. Bien que la répartition entre ces deux catégories demeure difficile à quantifier, il nous est clairement apparu une augmentation du nombre de missions de surveillance orientée ou de recherches précisément attribuées aux opérateurs montpelliérains pendant la période de l'évaluation.[1] En d'autres termes, l'étude réalisée a identifié entre 2012 et 2015 une volonté grandissante d'orienter plus strictement les travaux de surveillance des opérateurs, leur laissant moins de liberté et d'autonomie dans leur activité de supervision. Mais qu'ils soient laissés libres ou qu'ils soient rigoureusement missionnés, il ressort toujours que les opérateurs du CSU montpelliérains conçoivent leur activité quotidienne comme l'accomplissement de patrouilles virtuelles, similaires à celles opérées sur le terrain par les agents de police. Il est à ce titre significatif de constater l'influence professionnelle marquée de la police sur le métier des opérateurs du centre, sur laquelle nous reviendrons. Cette influence s'identifie par exemple dans l'affirmation d'une volonté de « faire du "flag" » :

> « La vidéoprotection facilite grandement le "flag". Les caméras étant discrètes, nous avons un meilleur point de vue qu'une patrouille de police. Mais le "flag", bien que facilité par la caméra, est permis seulement par le hasard et par l'expérience de l'opérateur. »[2]

Parmi la détection d'événements par les opérateurs de vidéosurveillance, la chance d'identifier et de filmer une infraction pénale au moment exact de sa commission s'est révélée être l'objectif que se fixent la quasi-intégralité des opérateurs rencontrés. Cette volonté est même décrite

[1] Cette conclusion découle des observations réalisées en immersion au CSU sur la période de l'évaluation, ayant concrètement noté une accumulation des fiches missions, formalisées sur papier et exposées sur un tableau interne à la salle d'exploitation. Cette remarque s'est confirmée dans les discours des opérateurs, informellement interviewés tout au long de l'étude.

[2] Serge GUITARD., superviseur au CSU de Montpellier, présent depuis 2000, entretien réalisé le 25/03/2015.

par certains opérateurs comme la motivation principale de leur tâche, car elle les positionne de façon valorisante comme un prolongement des agents de police présents sur le terrain. Les opérateurs cherchent même parfois à consacrer la détection de délits ou de crimes comme l'intérêt premier de la technologie. Lors d'une séance d'observation en immersion avec ces derniers, l'un d'entre eux confie par exemple :

> « Nous regrettons parfois que les policiers disent à des délinquants interpellés que c'est une caméra qui a permis de les confondre. Parce que ça va les empêcher de recommencer et on aura moins de matière à traiter. [Question de l'observateur : *D'accord, mais n'est-ce pas pour donner un effet dissuasif à l'installation ?*] Oui et non, car au final nous avons toujours autant de faits à traiter. Les mêmes infractions continuent à être détectées aux mêmes endroits, parfois même par les mêmes auteurs. La différence est qu'ils vont se couvrir la tête avec une capuche, une casquette ou une cagoule. Les plus malins trouvent même l'occasion de changer de vêtements afin qu'on ne puisse pas les retrouver. »

Bien que contradictoire, cette précédente affirmation est révélatrice de l'intention qui anime la mission de surveillance de nombreux opérateurs du CSU montpelliérain et de l'importance accordée à la recherche délits ou crimes. La démarche d'évaluation a également pu confirmer ce constat par les observations réalisées, ayant permis de scruter les comportements des opérateurs lors de la détection de délits. Un événement repéré et suivi nourrira généralement une tension palpable et une excitation non dissimulée, bien qu'habilement contenue par les plus expérimentés. Après le suivi d'une infraction, en cas de succès les agents expriment une franche satisfaction, faisant montre d'un sentiment du devoir accompli. Si la période qui suit cet événement est calme, il est également fréquent que celui-ci soit ressassé entre opérateurs et conté aux collègues qui n'y ont pas assisté. Au contraire, ils feront preuve d'une franche déception s'ils ne sont pas parvenus à faire cesser un délit ou à participer à l'interpellation de délinquants par exemple. En outre, les opérateurs manifestent régulièrement de l'impatience, voire de l'agacement, à l'endroit des services de police n'ayant pas répondu positivement à leur signalement d'un fait.

Abordons ici brièvement la pertinence du lien détection – intervention. Le profane pourrait avoir tendance à considérer la vidéosurveillance comme un élément d'un tout de la sécurité publique, parfaitement intégrée à l'action policière, voire judiciaire. L'observateur plus chevronné aura au contraire à l'esprit qu'il n'en est rien. Les difficultés qui naissent du fait que la vidéosurveillance s'intègre en réalité dans un partenariat complexe d'acteurs se retrouveront en filigrane tout au long des présents développements des résultats de notre étude empirique. La corrélation entre détections

d'incident par l'outil de surveillance et son traitement par l'intervention de forces de police constitue l'une des logiques impactées par ces difficultés. Nous signalions ci-dessus avoir régulièrement constaté que les opérateurs du CSU pouvaient s'émouvoir de l'inaction de la police suite à leur détection et signalement d'un événement. Il se trouve en effet que la découverte d'un événement préoccupant ne déclenche pas nécessairement d'intervention de la part des forces de l'ordre. Ce défaut ne caractérise pourtant pas de faute ou de dysfonctionnement particulier. Il résulte d'une logique de fonctionnement horizontal, où des acteurs autonomes entrent en collaboration. Selon ce modèle, le CSU ne dispose d'aucun pouvoir formel pour ordonner une intervention, mais peut uniquement la suggérer, avec modestie et patience. Sans chercher à comprendre les réactions ou le fonctionnement de leurs partenaires policiers, les opérateurs de vidéosurveillance se fourvoient donc lorsqu'ils s'émeuvent d'une non-intervention sur un incident qu'ils ont découvert.[1] Malgré tout, le sentiment de frustration provoqué par l'impuissance suite à un fait découvert se comprend parfaitement.

Ajoutons également que les opérateurs de vidéosurveillance montpelliérains, s'ils ne peuvent pas commander d'intervention, semblent avoir malgré tout intégré le fait qu'ils pouvaient suggérer des interventions à leurs partenaires policiers, sur la simple base de la force des images qu'ils leur transmettent. En effet, les opérateurs qui découvrent des faits ne les signalent pas nécessairement aux forces de police, mais se contentent d'en envoyer un report d'images sur les moniteurs des centres de commandement policiers sans que celui-ci soit doublé d'un avertissement téléphonique. Ce comportement s'identifie lors de la survenance d'événement sans gravité, mais qui justifie, selon les opérateurs, une certaine attention. Le travail de terrain a révélé que cette forme de suggestion se trouve assez positivement accueillie par les policiers. Les policiers nationaux notamment reconnaissent prêter attention à ces images et accordent une importance incontestable aux informations passives qui leur sont diffusées par ce canal :

> « Nous n'avons pas la main sur les images que nous transmettent les opérateurs du CSU. De toute manière, nous n'aurions pas le temps de les piloter et ils [les opérateurs] le font très bien. Mais c'est vraiment appréciable pour nous d'avoir ce retour visuel du terrain et d'avoir les opérateurs qui nous assistent dans les recherches et les orientations des effectifs. Avec le temps, nous avons acquis le réflexe de garder un œil alerte à ce que nous montrent les opérateurs du CSU.[2] »

[1] Notons ici que, interrogés à ce sujet, les responsables du CSU montpelliérains se révèlent être parfaitement conscients du phénomène. Ces derniers nous ont expliqué devoir régulièrement rappeler à leurs agents que leur mission devait être considérée comme accomplie lorsqu'un événement était repéré et signalés aux forces de police, indépendamment de leur intervention.

[2] Témoignage d'un opérateur Police Nationale du Centre d'Information et de Commandement de la DDSP34, recueilli à l'occasion d'une séance d'observation en immersion réalisée le 28/07/2015.

Le travail d'observation aux côtés des policiers nationaux a notamment révélé qu'il existait une nette et constante attraction des écrans qui leur transmettent les images des caméras municipales. Le comportement observé pourrait être rapproché de la notion de scopophilie reprise aux travaux de Sigmund FREUD, et plus particulièrement à la « pulsion scopique » décrite par Jacques LACAN.[1] Le comportement des opérateurs de police, positionnés comme spectateurs privilégiés, correspond en effet assez fidèlement à la conclusion d'E. COWIE que : « Le désir ici n'est pas celui de voir quelque chose de particulier, ni même de *voir*, mais bien celui de voir ce qui est montré, ce que je ne peux encore voir, mais que je sais être là à voir ».[2]

Au regard des attentes formulées par les responsables du système ainsi que des intentions qui animent les opérateurs le manœuvrant, il apparaît donc clairement la priorité accordée à la détection par le biais des caméras de vidéosurveillance. Ainsi que nous l'avons souligné précédemment, cette priorité se traduit concrètement par une efficacité de détection de faits, tant sur les territoires traités par le programme 2012 que sur l'ensemble du territoire municipal. D'aucuns pourront alors s'étonner que l'inauguration de nouvelles caméras n'entraîne pas d'accroissement significatif des détections de faits, malgré l'ouverture de nouvelles zones de surveillance, de surcroit rapidement intégrée par les exploitants du système. Les données de l'évaluation précédemment rapportées démontrent en effet que, paradoxalement, l'inauguration du programme 2012 a permis la découverte de fait sans pour autant faire notablement croitre le nombre de détections global sur la ville. Ce phénomène trouve en réalité une explication rationnelle. La stagnation des détections globales provient d'un phénomène interne de vases communicants, où les faits identifiés sur les nouveaux secteurs se réalisent au détriment de détections sur le reste du territoire. Cela mène à conclure que l'introduction de nouvelles caméras dans un dispositif, tel que celui de Montpellier, provoque plus une concurrence entre secteurs surveillés quant aux infractions et événements sensibles qui y sont découverts, plutôt qu'un phénomène de capitalisation des découvertes d'incidents.

Il faut ensuite relativiser la quantité de découvertes de faits permise par le biais de la vidéosurveillance d'un point de vue qualitatif. A titre d'exemple sur l'année 2014, dernière année civile de l'étude de terrain, le CSU de Montpellier a comptabilisé 1 241 faits, toutes thématiques confondues,

[1] Jacques LACAN, *Séminaire XI. Les quatre concepts fondamentaux de la psychanalyse*, 1964, éd. du Seuil, Paris, p.98
[2] Elizabeth COWIE, Representing the Woman: Cinema and Psychoanalysis, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997, p. 288
Nous traduisons depuis l'anglais : « desire here is not the wish to see some particular thing, or even just to *see*, but to see what is being shown, what I cannot yet see but know is there to see ».

détectés par ses agents sur l'ensemble du territoire municipal. Parmi ceux-là, seulement 2/3 se trouvent être des incidents sur la voie publique.[1] Restriction plus stigmatisante encore, l'étude révèle que les détections de faits d'insécurité sur la voie publique ne concernent réellement que moins d'1/4 des détections totales[2] *(cf. fig. 22)*. Ainsi filtrés, les 299 faits signalés trahissent que l'ensemble des caméras de voie publique exploitées par le CSU de Montpellier ont permis la détection de moins d'un fait d'insécurité de voie publique par jour en 2014. Cette lecture des données soulève une rareté des découvertes effectives de délits ou de crimes par les opérateurs de vidéosurveillance. Associée aux données qualitatives convergentes précédemment développées, ces résultats tendent à écarter assez objectivement l'aisance supposée de l'identification d'infractions par le biais des caméras de voie publique. Cette faible fréquence de détections explique aussi l'enthousiasme observé chez les opérateurs quant à la découverte de délits ou de crimes sur la voie publique, que leur outil de travail ne rend pas particulièrement banale.

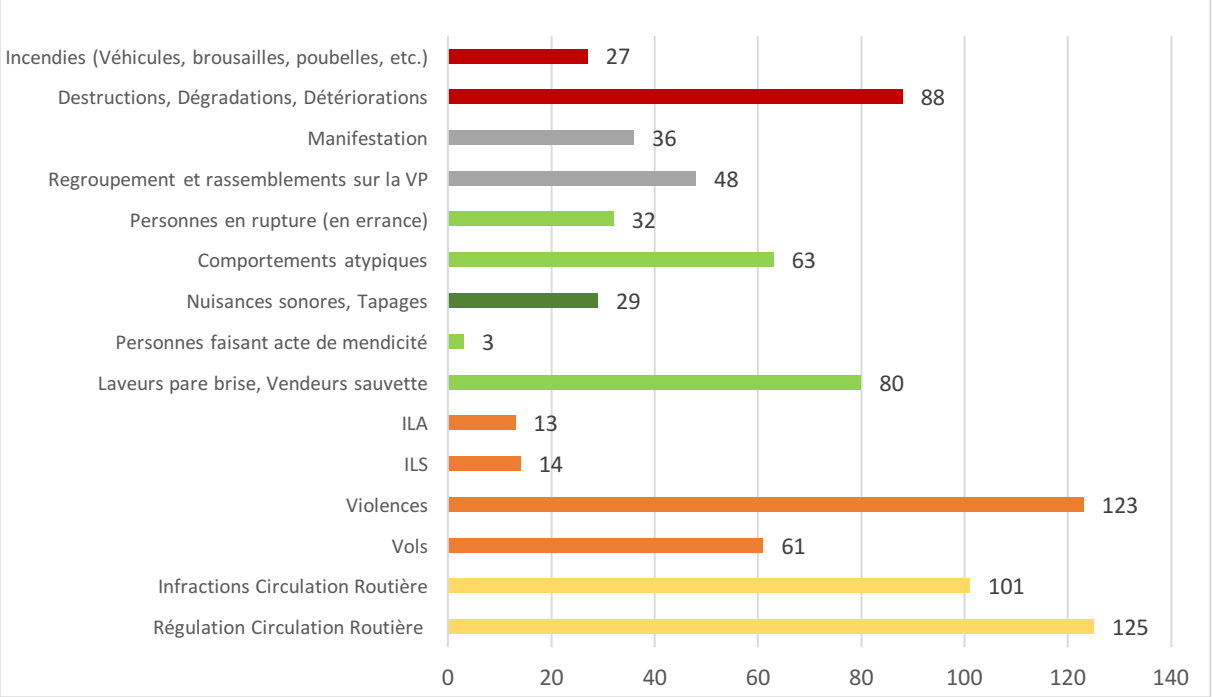


Figure 22 - Classement par thématiques des événements détectés par le CSU sur l'espace public, année 2014

[1] Doivent en effet être écartés certains types d'événements détectés, comptabilisés mais ressortant d'activités annexes du Centre. Ces détections concernent : la surveillance de bâtiments et installations publics comme les écoles ou mairies annexes (1,29 % des détections totales) ; la gestion des événements naturels ou technologiques majeurs (1,21 % des détections) ; et la gestion de la sécurité du tunnel de la Comédie (21,77 % des détections). La surreprésentation de cette dernière thématique reste à relativiser quant au temps qu'elle de travail qu'elle peut suggérer, du fait de la présence de dispositifs techniques de détection automatisée et de l'intérêt tout particulier porté à cet équipement dont la sécurité pèse sur la responsabilité du Maire.

[2] En 2014, les faits d'insécurité de voie publique représentaient 24,12 % des détections totales comptabilisées par le Centre. Ceci rassemble : les vols (cumulant vols à l'arrachée, les vols par ruse, les vols à la roulotte, etc.) pour 4,92 % ; les violences (regroupent les détections de rixes et les agressions) pour 9,92 % ; les Infractions à la Législation sur les Stupéfiants pour 1,13 % ; les Infractions à la Législation sur les Armes pour 1,05 % ; et les destructions et dégradations pour 7,10

L'une des explications de cette étonnante défaillance se trouve dans une exploitation à moyens constants du dispositif, sans considération de l'augmentation de ses capacités. Procédons ici à une analogie avec les sciences économiques et le monde industriel, en s'autorisant pour cela une extrême simplification. Considérons alors le Centre de Supervision Urbaine de Montpellier comme une entreprise dont l'activité de production serait la découverte et le traitement d'événement sur l'espace public par ses employés, les opérateurs. Pour ce faire, l'entreprise confie à ses employés un moyen de production que sont les caméras. Cette combinaison du capital — *les caméras et le système d'exploitation* — à une main d'œuvre — *les opérateurs* — représente les facteurs de production du CSU. Ces facteurs mis en rapport avec le produit final permettent de calculer un niveau de productivité. Or, lorsque l'une des catégories des facteurs de production dépasse de manière disproportionnée une autre, le niveau de productivité plafonne et ne peut plus augmenter. Par conséquent, lorsque le niveau de productivité plafonne, il en est de même pour la quantité de production. Ainsi, à l'image de ce plafonnement du niveau de productivité industrielle, la production d'un centre de vidéosurveillance plafonne lorsque la main d'œuvre se trouve dépassée par l'outil de production que représente le dispositif exploité. C'est pourquoi, alors que l'augmentation du nombre de caméras de vidéosurveillance peut être vue comme une augmentation du potentiel de production, elle ne peut pas se traduire par une augmentation de sa production finale sans renforcement du nombre d'opérateurs qui l'exploitent.

Soulignons également le risque d'une contre productivité de la disproportion entre la quantité d'images centralisées dans un centre de vidéosurveillance et sa capacité de traitement. Ce phénomène se produit lorsqu'un nombre trop important de caméras entraîne une dilution de la capacité de surveillance des opérateurs. Il est notamment intéressant de retenir que cette critique se retrouve dans des documents officiels pourtant ouvertement partisans de la technologie. Dès 2005, par exemple, le rapport officiel réalisé sous la direction de P. MELCHIOR, appelant par ailleurs au développement massif des systèmes de vidéosurveillance, soulignait cependant assez objectivement que « d'un point de vue opérationnel, la stratégie policière antiterroriste ne sortirait pas automatiquement renforcée d'une couverture très large du territoire. Trop d'images cameras tuent sinon les images, du moins la possibilité d'exploiter de façon intelligible un flux d'images surabondant ».[1] Ainsi, bien que conscient de la préexistence de cette remarque, voire sa banalité,[2] nous considérons toutefois qu'il demeure essentiel de persévérer à sa mise en avant face à la

[1] P. MELCHIOR, *La vidéosurveillance et la lutte contre le terrorisme*. Paris, octobre 2005. Note de synthèse IGA, p. 12.
[2] Cf. par exemple sa mise en avant dans un article de presse grand public : M. JULIENNE, « Vidéosurveillance : trop de caméras, pas assez d'yeux ? » *Le Monde.fr*, 11 mars 2012.

multiplication des volontés d'extensions que l'on identifie notamment dans les discours politiques, sur lesquels nous reviendrons dans les ultimes développements du présent travail. De plus, cette lecture appuie une étape primordiale de notre conclusion vis-à-vis du programme 2012 d'extension de la vidéosurveillance. Elle révèle qu'en réalité ce programme permet de faire croitre le potentiel de détection du dispositif sans pour autant augmenter quantitativement la détection d'incidents sur le territoire municipal, du fait d'une capacité inchangée de traitement.

Outre cette précédente limite, intrinsèque au Centre d'exploitation, la démarche d'évaluation a également noté des capacités globalement inchangées en matière de traitement des incidents découverts et signalés par le Centre de vidéosurveillance. Il est en effet recherché que la vidéosurveillance s'inscrive en amont la chaine qui constitue le cœur des politiques publiques de sécurité. Cependant, mobilisant alors une chaine partenariale complexe, pour convenablement permettre un accroissement d'activité il est indispensable que l'ensemble des acteurs puissent assumer une telle augmentation potentielle d'activité. Ainsi, très logiquement, l'impact des politiques de sécurité est substantiellement amélioré soit lorsque l'intégralité des maillons de la chaine qui les composent évolue, soit *a minima* lorsque l'évolution d'un maillon ne provoque pas de déséquilibre et permette une continuité de traitement. Or, l'amélioration de la couverture du territoire municipal par la vidéosurveillance à Montpellier ne s'est pas inscrite dans un contexte de déséquilibre vis-à-vis des forces en présence, pouvant justifier un renforcement permettant un rééquilibrage. Et ce développement ne s'est pas non plus déroulé dans un plan global de renforcement. Au contraire, ce renforcement a plutôt provoqué un déséquilibre, d'abord vis-à-vis de la capacité de traitement humain des images par le CSU, mais également par celle des partenaires policiers notamment. Ainsi, en définitive, l'augmentation du nombre de caméras de vidéosurveillance s'est traduite par une augmentation du potentiel de découverte de faits, mais en aucun cas par une augmentation quantitative de la découverte effective de faits ni par un traitement plus important ou soutenu des incidents de voie publique.

En conclusion des précédents développements, il se trouve alors que la vidéosurveillance permet effectivement de découvrir des événements préoccupants sur la voie publique. Mais évaluer concrètement cette facette du dispositif révèle qu'elle n'est pas infaillible, que l'extension d'un dispositif de vidéosurveillance ne se traduit pas nécessairement par une évolution quantitative ou qualitative de ses découvertes de faits, ou encore que la découverte d'incidents n'entraîne pas mécaniquement de traitement policier. Alors, une interrogation légitime émerge : peut-on

décemment envisager un effet positif de la surveillance par le biais de caméras de voie publique contre la délinquance ? *A priori*, les éléments présentés orientent plutôt vers un certain scepticisme. Cependant, par prudence et recherche d'exactitude, il est nécessaire de mettre en relief ces résultats avec ceux présentés *infra* relatifs aux autres utilités éprouvées du dispositif de vidéosurveillance. Il est, entre autres, fondamental de prolonger la capacité de détection de la vidéosurveillance avec son accompagnement de l'intervention policière. Car, ainsi que le soulignait N. TILLEY dès 1993, ces deux logiques nécessitent d'être associées. Ainsi, bien que la détection d'incidents par les opérateurs de vidéosurveillance n'engage pas obligatoirement les forces de police à intervenir, comme nous le soulignions, la vidéosurveillance doit malgré tout permettre le déploiement des policiers dans des espaces où des comportements suspects se produisent.[1]

B. La vidéosurveillance comme appui à l'intervention policière, authentique cœur de l'utilité du dispositif ?

« En théorie, la vidéosurveillance est donc susceptible d'apporter une aide considérable aux agents de l'ordre » et ceci notamment en aidant au « déploiement des forces de l'ordre sur la voie publique. Intégrée à un réseau de communication (radio ou autre), la vidéosurveillance permettrait d'apporter des réponses appropriées et rapides aux alertes ou aux incidents dont les opérateurs ont connaissance ».[2] Cette utilité de la vidéosurveillance semble être le prolongement naturel de celle précédemment développée qui voulait que la vidéosurveillance permette de repérer des incidents ou déviances sur la voie publique. Théoriquement, un comportement gênant, voire illégal, identifié par les opérateurs, doit provoquer une intervention policière, appliquant ainsi une chaine de traitement tel que l'identifiait très tôt N. TILLEY suggérant que la vidéosurveillance facilite le fait de « surprendre, arrêter, interpeller, punir et dissuader »[3] un contrevenant. Sans appui sur des travaux empiriques précis, F. DIEU affirmait en 2010 que la « vidéosurveillance urbaine démontre une certaine efficacité [notamment] comme outil de supervision et de gestion technique d'intervention (circulation, feux rouges, zones piétonnes, foules, intervention des équipes de police urbaine) ».[4] Les résultats de l'évaluation conduite à Montpellier permettent, dans un premier temps, d'appuyer une partie de cette déclaration. Car, ainsi qu'il va être développé, l'évaluation du programme 2012 révèle une efficacité

[1] N. TILLEY, « Understanding car parks, crime and CCTV : evaluation lessons from safer cities ». *London: Home Office Police Department*. 1993, n° 42, (Crime prevention unit series papers), p. 4.
[2] E. HEILMANN, « La vidéosurveillance et le travail policier ». In : M.-S. DEVRESSE. , J. PIERET. *La vidéosurveillance. Entre usage politique et pratiques policières*. Politeia. Bruxelles, mars 2009, p. 127.
[3] N. TILLEY, « Understanding car parks, crime and CCTV : evaluation lessons from safer cities »*, op. cit.*, p. 3.
[4] F. DIEU, « La sécurité à l'heure des nouvelles technologies de contrôle : l'exemple de la vidéosurveillance en France ». *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*. 26 mars 2010, III–IV, n° 1, p. 229.

avérée de la vidéosurveillance à cette fin. Mais nos résultats amènent aussi à nuancer cette affirmation. Ils permettent notamment d'identifier toute l'approximation et la perfectibilité dont souffre dans la réalité cette utilité pratique comparativement à sa conception théorique.

Nous avons déjà vu que la surveillance des caméras permet de détecter des incidents et phénomènes sur la voie publique, bien qu'il soit nécessaire de relativiser et de contextualiser intensément cette capacité. Nous avons aussi effleuré l'absence d'automatisme entre la détection d'événement et la mobilisation des forces de police. Nous continuerons ci-après à démontrer que le lien, qui paraît inextricable au profane entre la vidéosurveillance et l'intervention policière, se révèle en réalité distendu, fragile et dénué d'automatisme. Nous décèlerons une corrélation entre elles, qui nous est souvent apparue légitime et parfois parfaitement efficiente et bénéfique. Mais nous comprendrons surtout que le mariage de l'activité policière de terrain et de la vidéosurveillance demeure naissant et précaire, et qu'il souffre de divisions structurelles, temporelles et professionnelles majeures.

Dans ses conclusions générales, l'étude de la vidéosurveillance montpelliéraine a clairement identifié que l'outil avait conquis une forte légitimité auprès des différents acteurs des politiques publiques de sécurité. Omniprésent depuis 2000 dans le débat public local, nous avons vu dans la première partie de notre travail que l'outil a connu un développement irrégulier, mais est cependant toujours resté en fonctionnement, sans éprouver de remise en question de son exploitation. Ce faisant, le dispositif s'est durablement installé dans les habitudes professionnelles des différents acteurs locaux. Sa contribution est ainsi aisément reconnue et mise en avant par les forces de l'ordre.

> « La vidéosurveillance, c'est devenu un support indispensable au travail des services de sécurité, non seulement police voire pompier ou autres. […] La vidéo permet une capacité de réactivité importante ainsi qu'une identification précise des personnes impliquées. […] Elle nous aide beaucoup *a priori*, car elle nous permet d'affiner les besoins et moyens qu'il nous faut mobiliser, etc. La vidéo sert énormément en amont des interventions de nos agents qui affrontent le terrain. »[1]

L'assistance à l'intervention, si nous concédons de résumer ainsi ce type d'utilité de la vidéosurveillance, admettant une simplification quelque peu grossière, est la plus franche illustration de ce que cet outil puisse être défini comme un dispositif sociotechnique, engageant toute la

[1] Serge NOWAKOWSKI, Agent de la police nationale, au poste de superviseur au CIC de la DDSP34, extraits d'entretien semi-directif réalisé le 24 juillet 2015.

complexité de sa composition. Ainsi que nous l'avons préalablement défini, la qualification par cette expression particulière permet de « rappeler d'une part que l'objet est inséparable des acteurs qui le construisent, le portent et se l'approprient et, d'autre part, que l'objet est à la fois le produit de concepteurs — et de l'image qu'ils se font des utilisateurs et des "bonnes" utilisations — et des appropriations que les opérateurs déploient en situation ».[1] En effet, pour assurer une mission d'assistance aux forces de l'ordre, un système de vidéosurveillance doit s'inscrire pleinement dans cette définition. Car cette mission met d'abord en œuvre un moyen technique, avec un réseau de caméras et la transmission et diffusion des images filmées dans un premier temps centralisées dans un centre d'exploitation. Elle mobilise dans un second temps des opérateurs et leur capacité à suivre activement des phénomènes précis sur un terrain donné. Et elle suggère surtout *in fine* qu'un lien soit établi avec les acteurs policiers qui ordonnent, organisent et procèdent à l'intervention proprement dite, ce qui constitue ici la cruciale difficulté. C'est bien en réalité, comme nous allons le décrire, le volontarisme et la fluidité de la collaboration entre les acteurs qui exploitent et ceux qui bénéficient passivement de l'outil technique qui traduit la propension de celui-ci à remplir la mission d'assistance à la gestion technique d'interventions de forces de l'ordre.

Cette conception d'utilité de la vidéosurveillance occupait une large place dans la théorisation initiale du programme soumis à l'évaluation. Nous la retrouvions, avec des contextualisations variées, pour répondre à des problématiques sur chacun des trois sites traités par le programme 2012 d'extension de caméras. Elle se matérialisait, par exemple, tantôt pour aider à la gestion par les forces sur le terrain des violences entre supporters autour du stade du secteur *Gamma*, pour améliorer l'organisation des effectifs sur le terrain dans leur gestion de grands rassemblements de personnes sur *Alpha*, ou encore pour orienter et assister les forces de terrain intervenant en situations difficiles sur le secteur considéré sensible *Bêta*. Bien que présentant des résultats disparates selon les lieux et thématiques, l'évaluation a perçu un bénéfice non négligeable de la vidéosurveillance pour assister l'intervention des agents de terrains. Nous allons ici adopter une lecture structurée, qui permet de distinguer différentes typologies d'usages des caméras. Ainsi, nous verrons que la vidéosurveillance peut être d'abord mise à profit par les services de police pour repérer des faits signalés et en confirmer la véracité (1) ; matériellement organiser et diligenter des interventions d'agents, puis suivre leur

[1] A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN, « Un dispositif sociotechnique à la loupe: le développement de la vidéosurveillance dans trois villes françaises ». *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*. 15 janvier 2011, n° 74, p. 105.

déroulement (2) ; ou encore, immortaliser celles-ci pour appuyer d'éventuelles procédures judiciaires *a posteriori* (3).

1) La projection virtuelle sur le terrain comme moyen de « levée de doute »

D'abord donc, la vidéosurveillance est positionnée comme un moyen de vérification, que nous désignerons comme l'activité de « levée de doute ». Grâce à des temps d'observation en immersion croisés entre le centre d'exploitation de la vidéosurveillance et les centres de commandement des polices, il nous a été permis de constater toute l'importance accordée à cette capacité de projection virtuelle en temps réel sur le territoire.

> « Par exemple, aujourd'hui les pompiers ont été sollicités pour une rixe à un arrêt de tram, car les gens appellent souvent indifféremment les numéros de secours. La vidéosurveillance du CSU est alors mobilisée par le CIC, lui-même ayant été informé par les pompiers. La vidéosurveillance a permis ici de préciser les faits, d'affiner les besoins d'une éventuelle intervention et de préparer la sécurisation des fonctionnaires. Dans ce cas d'espèce, la vidéosurveillance a permis d'évacuer le besoin d'intervention étant donné que les faits étaient terminés.
>
> La vidéo permet une capacité de réactivité importante ainsi qu'une identification précise des personnes impliquées. »[1]

Cet avantage permis par l'outil consiste donc, pour les agents de police informés d'un incident en cours sur la voie publique, à mobiliser les opérateurs de vidéosurveillance pour repérer le fait en question et en obtenir une image immédiate. Cette image, qui sera systématiquement transférée par les opérateurs au centre de police requérant, offrira d'éventuels compléments d'information et précisions utiles à organiser l'intervention des agents de police. Notons ici que la municipalité montpelliéraine a fait le choix de ne pas laisser de capacité de contrôle des caméras, ni même de libre accès aux images, par des postes informatiques situés en dehors du centre prévu pour leur exploitation. Ainsi, contrairement à des choix divergents d'autres collectivités,[2] seuls les postes informatiques du CSU disposent d'un accès à l'ensemble du parc de caméras installées sur la voie publique sur le territoire et en permettent le contrôle. Nous le verrons, il en est de même pour l'accès

[1] Serge NOWAKOWSKI, Agent de la police nationale, au poste de superviseur au CIC de la DDSP34, extraits d'entretien semi-directif réalisé le 24 juillet 2015.

[2] A titre d'exemple, lors de visites répétées au centre d'exploitation de la vidéosurveillance de la Ville de Grenoble (38), s'étant déroulées mensuellement de Janvier 2012 à Avril 2013, nous avions constaté que le CIC de la DDSP38 pouvait librement accéder aux caméras de la municipalité, pouvant également contrôler de manière prioritaire ces caméras.

aux enregistrements de ces caméras. Depuis l'extérieur, notamment depuis les centres de commandement des polices, sont uniquement disponibles des transmissions passives d'images, systématiquement accordées ponctuellement et supervisées par des agents du Centre. Ce cloisonnement strict permet entre autres de quantifier assez fidèlement le réflexe acquis par les policiers, qu'ils soient nationaux ou municipaux, à solliciter une vérification visuelle d'événements qui leur sont signalés. L'étude de cette comptabilité conduit à plusieurs constats. Avant tout, elle confirme que la vidéosurveillance montpelliéraine a indiscutablement trouvé une solide place parmi les outils des acteurs des politiques locales de sécurité, lorsqu'il ressort que 97 % des communications téléphoniques, seul moyen de communication dont dispose le centre, le mettent en lien avec l'un ou l'autre des services de police. En isolant les sollicitations du CSU, c'est-à-dire les appels entrants, 99 % d'entre eux proviennent d'un des centres de commandement des polices. Ensuite, la lecture de ce décompte des appels souligne la proximité toute particulière entre la police nationale et le CSU, dont proviennent 85 % des sollicitations reçues par ce dernier *(cf. fig. 23)*. Ainsi, en plus de la confirmation de la place importante occupée localement par la vidéosurveillance dans les politiques publiques de sécurité, ces données quantitatives apportent un premier témoignage de la vocation considérable de cet outil municipal à bénéficier aux forces de sécurité étatiques, que nous continuerons de percevoir par la suite.

Thématiques	**2012**	**2013**	**2014**	***répartition 2014***
Demandes de la Police Nationale	4282	4398	4412	*66,00 %*
Signalements à la Police Nationale	635	515	544	*8,14 %*
Demandes du COC (Police Municipale)	949	757	1036	*15,50 %*
Signalements au COC (Police Municipale)	800	747	557	*8,33 %*
Signalements de ou à l'Ingénieur d'Astreinte	23	42	24	*0,36 %*
Autres appels	156	134	112	*1,68 %*
total	**6845**	**6593**	**6685**	*100,00 %*

Figure 23 - Décompte des communications entrantes et sortantes du CSU montpelliérain, années 2012-2013

En réalité, depuis son inauguration, le développement quantitatif et qualitatif reconnu par la police nationale au dispositif de vidéosurveillance montpelliérain en a fait un complément presque naturel de leur fonctionnement. Le responsable du centre de commandement de la DDSP34 confiait à ce sujet que :

> « En salle de commandement, dès que nous avons une saisine 17,[1] la sollicitation de la vidéosurveillance est immédiate lorsque nous sommes sur un espace public ou sur un espace privé avec risque de personne en fuite. »[2]

[1] « Saisine 17 » désignant les appels téléphoniques d'urgence, composé par un requérant.
[2] Christophe COUAILLE, Agent de la police nationale, responsable en chef du CIC de la DDSP34, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 28 juillet 2015.

On peut s'interroger sur le bienfondé de cette utilisation de la vidéosurveillance. *A priori*, bénéficier d'une projection virtuelle en temps réels sur l'espace public pour identifier des incidents signalés paraît sainement avantageux. Le plébiscite de l'utilité de la levée de doute entraine une construction de discours assez uniforme et unanime chez les acteurs professionnels des politiques publiques de sécurité. Les différents opérateurs de police en poste au centre de commandement de la DDSP34, interrogés sur cette utilité, l'ont en effet favorablement présenté comme permettant quelques fois de déceler des dénonciations abusives, mais surtout de bénéficier d'un vivier d'informations supplémentaires à celles qu'un requérant se trouve en capacité de livrer. Pour résumer et catégoriser les éléments de la construction discursive qui désigne la levée de doute, nous avons trouvé que celle-ci consisterait à s'assurer de la véracité d'une sollicitation qualifiée d'urgente ; à permettre de recueillir des informations complémentaires utiles à organiser l'intervention des forces de l'ordre ; et à prioriser l'urgence d'une situation vis-à-vis d'autres besoins d'intervention simultanés.

Cependant, confronter cette construction discursive affirmant l'utilité de la vidéosurveillance pour la levée de doute policière à la réalité révèle une discordance. Tout d'abord, car le travail d'observation a identifié que la couverture relativement réduite du territoire municipal par le dispositif de vidéosurveillance, malgré un nombre de caméras non négligeable, constituait une limite particulièrement contraignante à l'exercice d'une levée de doute efficace. En effet, les demandes de levée de doute formulées par la police nationale résultent le plus souvent par un constat d'échec de la part des opérateurs, car concernent très fréquemment des zones dépourvues de caméras.[1] Ce taux particulièrement élevé de sollicitation concernant des zones non couvertes par la vidéosurveillance pourrait surprendre du fait que les policiers nationaux sont censés connaître l'emplacement des caméras de vidéosurveillance et disposent également de cartes décrivant précisément les territoires bénéficiant de couverture vidéo. Malgré cela, les policiers semblent préférer s'assurer directement auprès des opérateurs de la possibilité, ou non, d'obtenir des images d'un incident qui leur est signalé, plutôt que d'anticiper cette impossibilité.

A côté de cette limite matérielle, l'étude réalisée a identifié un phénomène particulièrement plus grave et pernicieux. Celui-ci suggère une contre-productivité de la vidéosurveillance vis-à-vis de

[1] A titre d'exemple, nous avons comptabilisé spécifiquement ces demandes de levée de doute sur onze heure d'observation réparties sur un mois (entre le 24 avril et le 22 mai 2014), afin d'identifier la quantité d'appels où la levée de doute par la vidéosurveillance était impossible. Sur cet échantillon, modeste mais néanmoins représentatif, neuf appels de la police nationale sollicitaient une levée de doute. Cinq d'entre eux ont cependant trouvé une réponse négative, dont quatre pour absence de caméras et un où les opérateurs, pourtant s'étant mobilisés à deux, n'ont pas pu identifier les faits dénoncés malgré la présence de caméras sur le secteur en question.

la propension de la police nationale à assurer sa mission de police secours, et trouve son origine dans une confiance démesurée accordée à cet outil de surveillance ainsi qu'aux capacités de ses exploitants.

> « Nous accordons plus de crédit à la vidéosurveillance qu'à un appel unique au 17. Si nous ne trouvons rien, nous faisons un contre-appel au requérant. Si celui-ci confirme les faits, nous mobiliserons quand même une intervention pour vérification. Mais si nous ne trouvons rien aux caméras, nous avons forcément un doute. »[1]

La déclaration précédente souligne un point important, qui est le crédit de confiance dont bénéficient les opérateurs de vidéosurveillance de la part de leurs partenaires policiers. Ce crédit repose en partie sur une foi générale et quasi inébranlable accordée à l'outil technique, sur laquelle nous reviendrons lorsque nous analyserons les différents discours décrivant la vidéosurveillance et leur confrontation aux résultats de l'évaluation. Mais cette confiance s'appuie également sur des considérations plus subjectives et intimes. En effet, les opérateurs de police ont construit, avec des années de collaboration, des relations fortes avec les opérateurs de vidéosurveillance, qui offre de solides fondations à la confiance qui leur est accordée. Pour revenir sur l'effet pernicieux que nous souhaitons ici dénoncer, la déclaration précédemment citée comprend une affirmation hâtive et contestable. Nous avons en effet régulièrement pu constater des flottements préjudiciables au traitement de l'urgence lorsque les opérateurs du CSU se trouvent dans l'incapacité d'identifier et de confirmer des faits signalés par un requérant à l'occasion d'un appel 17.

Ainsi qu'il est schématisé dans le logigramme ci-dessous *(cf. fig. 24)*, les séances d'observation réalisées ont permis de constater que certains appels à police secours pouvaient ne pas bénéficier du traitement légitimement attendu, du fait de l'existence même du système de vidéosurveillance. Par défaut, la réception d'un *appel 17* entraine, chez les opérateurs policiers chargés de le traiter, un enchainement de réflexions non formalisées qui vise à déterminer si la vidéosurveillance de la voie publique peut constituer une ressource profitable. Ces réflexions se composent de quelques questions, ainsi résumables : la gravité des faits signalés implique-t-elle une intervention immédiate ou suppose-t-elle d'être priorisée vis-à-vis des besoins instantanés du territoire ? ; est-il nécessaire d'obtenir des précisions particulières sur l'incident en cours par le biais d'un appui vidéo ? ; les faits signalés sont-ils observables par le biais de caméras de vidéosurveillance (c'est-à-dire que le comportement dénoncé est manifeste, visible, et présent sur la voie publique) ? ; le secteur en question est-il équipé en caméras ? La résolution de cette chaine de questions permet de conduire à deux conclusions : soit

[1] Christophe COUAILLE, Agent de la police nationale, responsable en chef du CIC de la DDSP34, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 28 juillet 2015.

l'opérateur de police sollicite l'appui de ceux de la vidéosurveillance la Ville, car l'outil lui apparaît potentiellement bénéfique, soit cet appui est inutile ou impossible et l'opérateur organisera son traitement en conséquence. Ainsi, si une sollicitation reçue d'un requérant concerne une zone qui n'est pas couverte par la surveillance des caméras de la ville, ou dénonce un comportement non observable par ce moyen, les opérateurs écartent assez aisément la vidéosurveillance dans le traitement de l'affaire, que ce soit pour jauger des besoins relatifs à l'intervention ou pour diligenter celle-ci. A ce titre, nous avons noté que les discours des policiers, principalement en poste au centre de commandement, dénoncent assez spontanément une supervision très partielle et perfectible du territoire. Malgré tout, l'absence d'images de vidéosurveillance disponibles n'a jamais paru limiter la propension des forces de police à intervenir sur le territoire. Ces derniers renonçant à cette ressource en se reposant sur des procédures établies par défaut, bien antérieurement à l'existence même de cette technologie. En revanche, si le raisonnement d'un policier l'oriente vers un appui utile des caméras pour traiter l'incident, celui-ci se tournera vers les opérateurs du CSU. Il sollicitera alors un visuel, une retransmission en temps réel de l'incident, ainsi qu'un suivi virtuel et continu de l'événement pendant le temps nécessaire à son intervention si celle-ci est engagée.

Toutefois, le raisonnement précédent comporte une faille théorique, que les observations et entretiens ont clairement révélée en pratique. Cette faille apparaît lorsque les opérateurs de vidéosurveillance se trouvent dans l'incapacité de fournir les données utiles à analyser correctement, voire à prouver la véracité d'une situation d'urgence dénoncée à l'occasion d'un *appel 17*. En effet, lorsque l'incident dénoncé concerne un comportement manifestement observable sur un secteur équipé en caméras de voie publique, l'incapacité des opérateurs du CSU à fournir des images des faits entraine, nous allons le voir, une situation de confusion nuisible.

Permettons-nous tout d'abord une digression relative à l'hypothèse d'une incapacité à découvrir des faits signalés aux services de police grâce à la vidéosurveillance. Il convient de ne pas minimiser la probabilité d'insuccès du réseau de caméras constitué à Montpellier[1] pour identifier des faits, surtout immédiatement, même lorsque ces derniers sont précisément situés sur un secteur équipé. Les séances d'observation en immersion ont permis de très clairement mettre en évidence que les opérateurs du CSU connaissent régulièrement des difficultés à repérer des faits qui leur sont signalés par les forces de police. Ce manque de réussite trouve en réalité souvent des justifications diverses parfaitement indépendantes de la compétence ou de la bonne volonté des opérateurs de vidéosurveillance eux-mêmes. Il s'explique tout d'abord par la confrontation aux limites techniques

[1] Au regard des standards actuels de la technologie, il paraît évident que les défaillances matérielles décrites ici ne sont pas inhérentes au dispositif spécifiquement étudié à Montpellier, mais pourront s'appliquer à une grande majorité, si ce n'est l'intégralité, des dispositifs de vidéosurveillance d'espace public.

des caméras, qui, en dehors de pannes de matériels régulières, mais souvent de courtes durées, ne permettent que des champs de vision bornés et figés. La visibilité du terrain est alors souvent obstruée par la composition urbaine du paysage, parsemée de végétation, de panneaux publicitaires, d'enseignes commerciales, d'immobiliers urbains, de véhicules automobiles à l'arrêt et en mouvement, etc. La difficulté à identifier immédiatement et qualifier avec certitude des faits s'explique aussi par la précision des informations transmises et la faillibilité de leur description. Car, le requérant qui sollicite les services de la police se trouve souvent contraint par une situation d'urgence qui bouleverse les schémas d'analyse et de synthèse acquis par l'individu, et peut provoquer soit des délais dans le recueil des informations utiles au traitement de l'urgence, soit une collecte d'informations partielles, confuses, voire incorrectes.[1] De plus, n'ayant pas de contrôle sur les caméras, les opérateurs de police se trouvent dans l'obligation de transférer ces informations à l'opérateur du CSU chargé de retrouver l'incident en cours. Or il se trouve que cette chaine d'information, si courte soit-elle, accroit les probabilités d'incompréhensions entre les différents protagonistes, et avec elles les difficultés à identifier les faits en causes parmi la quantité d'information visuelle à la disposition de l'opérateur de vidéosurveillance. A l'occasion de l'enquête de terrain, il nous a été donné de constater très régulièrement ce type de difficulté. A titre d'exemple, ont été relevées : des descriptions vestimentaires erronées d'auteurs de délits ; des qualifications incorrectes des faits eux-mêmes *(telle que la dénonciation de la mise à feu d'un véhicule, ayant conduit les opérateurs à rechercher un incendie, alors qu'il n'avait été question que d'une tentative avortée, par exemple)* ; des quiproquos dans la localisation précise d'incidents ou de directions de fuite *(telle que la confusion entre « l'allée de la méditerranée » et « l'avenue de la méditerrané » e, pourtant situées dans des quartiers distincts de la commune)*, ou encore d'une précision géographique très approximative d'un événement *(tel que le signalement d'un fait sur la place de la Comédie, particulièrement vaste et fréquentée)*, etc. Enfin, il est essentiel de relativiser le potentiel de la vidéosurveillance, en ce qu'elle n'offre que des images muettes d'un terrain distant. Ainsi, il a souvent pu être constaté que des faits particuliers dénoncés par un requérant ne puissent pas être incontestablement qualifiés sur la base d'images montrant des comportements équivoques.

Ainsi, il est donc fréquent qu'un incident ne puisse pas être identifié, clairement ou immédiatement, du fait de la survenance d'une des complications précédentes, voire d'une combinaison d'entre elles. Toutefois, lorsqu'il survient, ce phénomène entraine de conséquences préjudiciables, du fait de la confiance élevée qu'entretiennent les policiers à l'endroit des opérateurs

[1] Cf. notamment G. JEFFERSON & J.R.E. LEE, *The Rejection of Advice: Managing the Problematic Convergence of a 'Troubles-Telling' and a 'Service Encounter'*, 1981, Journal of Pragmatics, 5(5), pp. 399-422.

de vidéosurveillance ainsi qu'en l'efficience d'un outil technique considéré comme irréprochable. Aussi, lorsque les opérateurs de vidéosurveillance expliquent ne pas identifier un incident sans pouvoir l'expliquer de façon tangible, il apparaît quasi systématiquement un flottement préjudiciable au traitement de l'urgence. Cette errance provoque même parfois une remise en question par les opérateurs de police de l'imminence de l'incident, voire de la véracité partielle ou totale des informations reçues. Les observations réalisées dans le cadre de l'évaluation ont alors permis de constater que ces doutes entrainaient une suspension de la décision d'intervention. Dans cette situation, seul l'apport de nouveaux éléments, tels que la découverte d'informations complémentaires ou la dénonciation téléphonique d'un nouveau requérant par exemple, permettra de lever le doute installé. Précisons toutefois que ce dysfonctionnement n'a été observé que pour des incidents non considérés comme prioritaires, soit dans l'absolue — *c'est-à-dire des faits particulièrement importants et graves, tels que des vols à main armée par exemple* — soit de façon plus relative — *où la priorisation se fait vis-à-vis de l'activité en cours sur le territoire*.

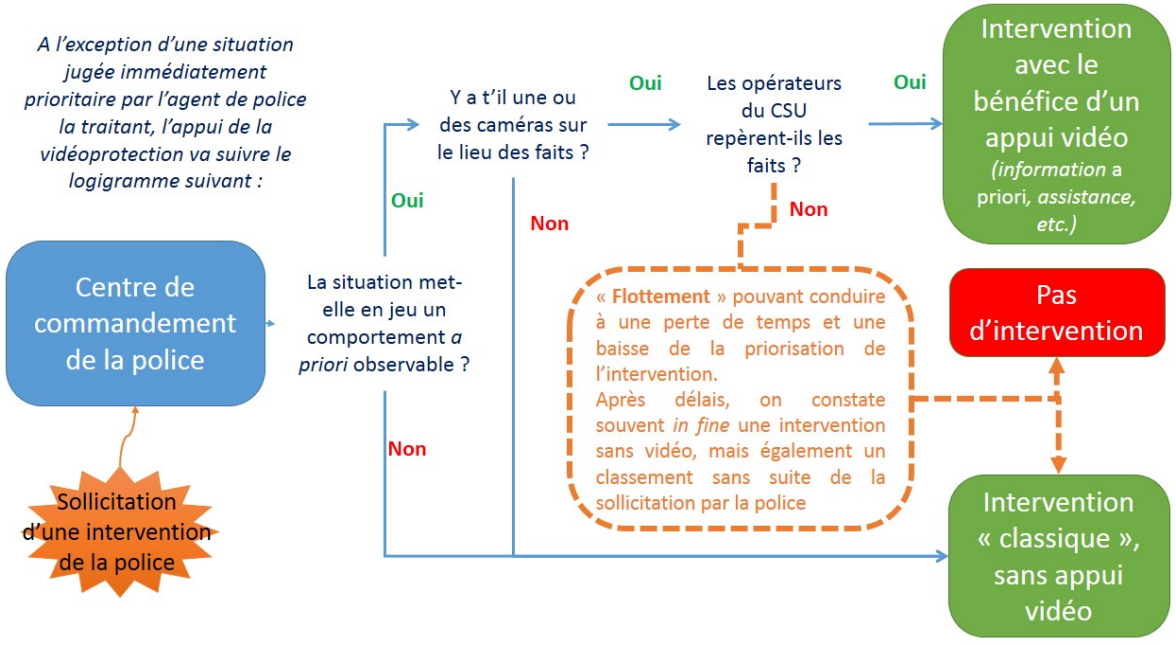


Figure 24 - Logigramme décrivant un dysfonctionnement observé dans la prise en charge de certains *appels 17*

Le phénomène précédemment décrit entraine, exceptionnellement et dans les cas les plus fortuits, une absence totale d'intervention de la part des forces de l'ordre, incapables de statuer sur le besoin réel d'intervention.[1] Il conduit à conclure que le confort offert par l'outil vidéosurveillance pour

[1] Après avoir identifié de phénomène, nous avons interrogé de façon informelle des opérateurs du CSU, qui nous ont confirmée que ces absences d'identification par les caméras permettaient, selon eux, aux policiers de justifier des non-interventions.

permettre une levée de doute présente également des contrecoups préjudiciables au travail d'intervention des services de police. Nous pourrions ici nous rapprocher de la description de l'influence de l'introduction des véhicules automobiles comme outil quotidien du travail policier, ayant permis d'augmenter considérablement le rayon d'action et la rapidité d'intervention des agents, mais ayant détérioré sa proximité avec la population.[1]

2) L'assistance aux interventions policières

Nous avons vu précédemment que les opérateurs de police avaient acquis un réflexe de vérification immédiate et systématique par l'image d'incidents pour lesquels ils étaient sollicités. Ce comportement tend, dans un premier temps, à préciser et compléter les informations collectées lors d'un appel 17 notamment, afin de prévoir une intervention des policiers présents sur le terrain. Ensuite, les images du réseau, passivement transférées aux centres de commandement des polices, permettent aussi à un policier de construire une analyse plus spécialisée de la situation à traiter.

> « Le fait d'avoir un retour passif en salle chez nous est crucial. Vis-à-vis de quand on ne l'a pas, comme sur Béziers ou Sète [ndr : autres communes relevant de la compétence du CIC de la DDSP34] ou à l'occasion d'un PC déporté, nous perdons 80 % d'appréciation d'une situation. »[2]

Enfin, cet appui visuel permet à un opérateur policier, voire à une autorité hiérarchique, de diligenter l'opération répondant à l'incident identifié. Ce dernier avantage s'avère particulièrement apprécié des forces de police.

> « Pour la gestion de l'ordre public, c'est un outil extraordinaire. Ça peut me permettre de voir et de commander l'ensemble d'opérations depuis le CIC, sans avoir à aller sur place. En termes de gestion de gros services d'ordre, c'est même mieux que d'être sur place. »[3]

Cette valeur élevée accordée par les polices, principalement nationale, à la vidéosurveillance pour assister les interventions se retrouve tant dans les discours que dans les pratiques et attentes de ses agents. Elle s'inscrit aussi dans un contexte particulièrement favorable, établi et entretenu par la

[1] J. Q. WILSON, G. L. KELLING, « Broken windows ». *Atlantic monthly*. 1982, 249(3) ; F. JOBARD, J. DE MAILLARD, *Sociologie de la police*. Paris : Armand Collin, 2015.
[2] Christophe COUAILLE, Agent de la police nationale, responsable en chef du CIC de la DDSP34, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 28 juillet 2015.
[3] Régis DUFAUT, Commissaire divisionnaire de la police nationale, chef du Service de Sécurité de Proximité de la DDSP34, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 24 juillet 2015.

Ville de Montpellier. Le responsable en chef du service qui exploite la vidéosurveillance place en effet cette technologie comme principalement dévolue à assister l'activité policière :

> « L'aide à l'intervention, c'est le point principal pour moi, car la plus haute priorité de notre fonction est de participer à la protection des personnes et des biens. C'est le but principal de la vidéoprotection, et c'est le métier premier des opérateurs. »[1]

Nous nous interrogerons plus tard sur le fait que les services municipaux se placent délibérément dans un rapport que l'on pourra qualifier de sujétion et resterons ici dans une description du phénomène et de l'analyse des résultats de la démarche d'évaluation. Il est donc nécessaire de décrire brièvement cette utilisation de la vidéosurveillance, bien que celle-ci demeure assez évidente à concevoir et que nous en avons en partie commencé plus tôt la description. Concrètement, le dispositif de surveillance montpelliéraine présente une faible autonomie,[2] équivalente cependant à celle d'autres villes comparables, et connaît une exploitation des caméras strictement centralisée par le CSU de la Ville. Ainsi, le recours à la vidéosurveillance pour assister l'intervention de forces de l'ordre implique nécessairement la sollicitation d'une participation active des opérateurs du CSU, qui manipuleront les caméras et transfèreront les images captées. Nous allons voir que, si l'attente d'une assistance vidéo demeure excessivement fréquente, celle-ci ne s'avère en réalité pas systématique ou immédiate. Bien évidemment, ainsi que ce fût le cas plus haut quant à la levée de doute, un nombre considérable d'interventions ne peut pas être assisté par les caméras de voie publique, notamment du fait d'une couverture parcellaire du territoire municipal. Mais, hormis l'absence de caméras sur les lieux d'une intervention, d'autres phénomènes plus ou moins aisément perceptibles limitent également leur mobilisation lors d'intervention.

La démarche d'évaluation a permis de discerner que les sollicitations d'aide à l'intervention dépendaient significativement de paramètres particuliers, principalement d'un couple objet et secteur de l'intervention. Le lieu projeté de l'intervention semble constituer le premier indice amenant l'opérateur de police à solliciter l'assistance de la vidéosurveillance pour ses agents sur le terrain. Ainsi, bien que parfaitement stigmatisant, le secteur d'une intervention, s'il est identifié comme sensible par les services de police, justifiera parfois à lui seul la sollicitation d'une assistance visuelle, car suggère un danger pour les policiers en intervention. Ce simple paramètre spatial pourra même, à l'occasion de circonstances particulières, justifier que l'assistance de la vidéosurveillance constitue une condition

[1] Marc VANNIER, Chef de service à la Ville de Montpellier en charge du CSU, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 27 avril 2015.

[2] Par « autonomie », nous entendons ici d'automatisme technologique. C'est-à-dire que la technologie en place ne prévoit que des rotations automatiques des caméras, répondant à des cycles spécifiquement établis pour chaque caméra. Le reste de l'exploitation repose intégralement sur les opérateurs.

sine qua non d'une intervention de services publics. En parallèle du lieu d'une intervention, l'objet de celle-ci constitue également un critère central pour entrainer la sollicitation d'une assistance par la vidéosurveillance. Ainsi, tout incident signalé qui présente un risque potentiel pour les personnels amenés à intervenir justifie la sollicitation d'une assistance vidéo, tel que les atteintes aux personnes ou les infractions à la législation sur les armes par exemple. Il en sera de même pour des atteintes aux biens considérés comme particulièrement graves ou potentiellement dangereux, tels que des incendies volontaires notamment. En revanche, ce paramètre du thème d'un incident écartera, dans un premier temps, les infractions de relativement faible importance, telle qu'un vol à l'étalage.

Enfin, soulignons également que, souvent, l'appui des policiers sur la vidéosurveillance n'est pas expressément demandé. Il se produit lorsqu'un service de police sollicite une levée de doute par l'outil. Dans ce cas, l'opérateur de police ne cherche pas nécessairement à s'appuyer sur les images pour piloter l'intervention qui découle de la levée de doute. Il va cependant en bénéficier, car l'opérateur du CSU induit cette assistance en suivant l'intervention de sa propre initiative et en transmettant les images au Centre de commandement de la police. Ici, bien que l'assistance n'ait pas été sollicitée, elle devient effective à partir du moment où l'opérateur se réfère aux écrans pour suivre le travail des équipes de terrain. Ce phénomène pourrait encore appuyer le jugement d'une situation de sujétion du service de vidéosurveillance vis-à-vis de la police.

En parallèle des utilisations quotidiennes, on peut aussi étudier l'assistance par la vidéosurveillance d'opérations de police programmées. Lorsqu'une intervention de police ne répond pas à une urgence, mais est planifiée, deux cas de figure parfaitement opposés peuvent apparaître. D'abord, l'assistance vidéo peut être anticipée. Ce cas répond à la situation dans laquelle les services de police identifient *a priori* l'aide de la vidéosurveillance comme nécessaire à la réalisation de leur intervention. Ici, les responsables municipaux exploitant la vidéosurveillance sont destinataires d'une information sur l'intervention planifiée qui suggère un possible besoin d'assistance. En observation au CSU, il est régulièrement constaté que les opérateurs doivent rester alertes et disponibles, dans l'attente d'une opération imminente de police nationale, sans informations précises sur l'horaire ou l'objet de celle-ci. Ces assistances programmées peuvent être ponctuelles, c'est-à-dire visant une opération unique, ou récurrente lorsque des opérations régulières contre un type de délit sont organisées. Il arrive aussi à Montpellier, plus exceptionnellement, qu'un policier national soit détaché auprès des opérateurs de vidéosurveillance,[1] et qu'il soit directement en lien avec les effectifs du

[1] Précisons que cette forme de collaboration nécessite obligatoirement l'accord formel de la hiérarchie du CSU, les accès à la salle d'exploitation étant strictement contrôlés.

terrain afin de fluidifier le bénéfice des images aux policiers en opération. Cette situation a pu notamment être observée dans le cadre de l'accompagnement d'opération de lutte contre les vols commis avec violence dans le périmètre de la Zone de Sécurité Prioritaire. En plus de la recherche d'un bénéfice particulier à apporter à une opération, visant à faciliter son succès, son caractère de dangerosité motive également les forces de police à solliciter de façon anticipée une assistance vidéo.

L'étude a cependant révélé que certains critères pouvaient toutefois freiner la police nationale à solliciter l'aide des opérateurs de vidéosurveillance. C'est notamment le cas d'opérations qualifiées de sensibles par les services qui les planifient. Pour s'assurer de leurs succès, ces services imposent parfois le respect d'une discrétion draconienne qui engage à minimiser le nombre d'acteurs informés. Or, bien que comme nous le verrons plus loin les membres des polices et du CSU se considèrent chacun comme des partenaires privilégiés, il demeure une méfiance tenace des policiers nationaux à l'encontre des agents extérieurs aux services de l'Etat, parmi lesquels les personnels du CSU. Ainsi, malgré les bénéfices potentiels de la vidéosurveillance, nous avons pu observer que pour des opérations dont la dissémination de données confidentielles pourrait compromettre le succès, les policiers nationaux préféraient encore s'abstenir de solliciter cet outil extérieur. Dans un entre-deux, il arrive parfois que les opérateurs de vidéosurveillance soient avisés d'une opération importante au moment même de son déclenchement. Toutefois, en procédant ainsi les policiers ne peuvent pas s'assurer du bénéfice des caméras, en cas d'indisponibilité de ses agents ou du système. Il a aussi pu être constaté que les policiers nationaux pouvaient décider de se passer d'un appui sur la vidéosurveillance en cas d'opérations particulièrement importantes, pour lesquels ils préféraient assumer seuls la responsabilité, en s'appuyant uniquement sur des moyens exploités en interne. Nous détaillerons ce point *infra* lorsque nous exposerons la gestion des matchs de football sur le secteur *Gamma.*

Pour continuer de décrire le procédé, intéressons-nous aux temps de cette pratique que nous pourrions nommer « intervention policière vidéoassistée », en succombant à la tentation de décliner le terme de vidéosurveillance pour en décrire les utilisations ou utilité. Lorsqu'elle est formellement réalisée, la sollicitation d'une assistance d'intervention par la vidéosurveillance peut survenir à deux moments : avant même l'intervention des forces de police ou après l'engagement de celle-ci. Dans le premier cas, cette sollicitation suit souvent une levée de doute, précédemment décrite, et répond à un besoin identifié par les policiers sur la base des critères de lieu ou d'objet de l'intervention. Dans le cas où une intervention n'a pas été précédée d'une sollicitation *a priori* de la vidéosurveillance,

plusieurs éventualités peuvent amener des agents de police à le faire en cours d'intervention. Ce peut être d'abord constaté à l'occasion de l'évolution de certains paramètres d'une intervention de police. Ce sera ici typiquement l'intervention sur un incident considéré comme banal et sans risque particulier dans un premier temps, tel qu'un accident de la circulation, qui pour des raisons impossibles à anticiper se transforme en une situation complexe à gérer ou dangereuse pour l'intégrité des agents impliqués. C'est également le cas d'une intervention dans un cadre où il est admis que les caméras n'apportent *a priori* aucune plus-value, comme un conflit de voisinage qui se déroule dans un lieu privé, mais qui entraine un rassemblement de tiers menaçant à l'encontre des policiers sur le terrain et qui débordent soudainement sur l'espace public.[1] Le déplacement géographique d'un incident, initialement hors de portée des caméras, constitue aussi un motif de sollicitation de la vidéosurveillance après l'engagement d'une intervention, ainsi que le déplacement d'un composant isolé de l'incident, tel que la fuite d'une personne impliquée. En ce sens, les opérateurs du CSU se voient régulièrement sollicités pour retrouver des individus, comme de potentiels auteurs en fuite ou victimes ayant quitté les lieux d'un incident, alors qu'ils n'avaient pas été avisés de l'incident dans un premier temps. Dans cette situation, on comprend aisément que les chances de succès sont amoindries par rapport à la situation où les caméras ont été dès l'origine braquées sur un événement et où les opérateurs ont pu identifier les différents protagonistes et anticiper leurs déplacements. Enfin, bien sûr, les opérateurs de vidéosurveillance peuvent aussi être mobilisés sur des interventions en cours, lorsque celles-ci ne découlent pas d'un appel à police secours, mais ont été engagés suite sur initiative par un équipage de police sur le terrain.[2] Il a ainsi pu être observé que les policiers ont fortement acquis le réflexe de solliciter à nouveau l'appui de la vidéosurveillance pour leur travail. Ces précédentes remarques peuvent paraître relativement insignifiantes. En réalité, elles tendent à souligner un comportement qui se pérennise de la part des forces de police et qui indique une accoutumance marquée à la vidéosurveillance. Les observations réalisées à ce titre révèlent alors *in fine* que la vidéosurveillance s'est positionnée comme un instrument professionnel majeur parmi la palette d'outil dont dispose la police.

[1] Exemple observé depuis le CSU de Montpellier pendant lequel l'assistance des opérateurs de vidéosurveillance a été sollicitée sur une intervention déjà engagée, initialement déployée suite à un appel 17 non relayé auprès du CSU. Le changement de conditions de l'intervention ici était de deux natures. Alors que l'intervention initiale concernait une altercation dans un lieu privé, hors de portée des caméras, et ne présentait pas *a priori* de gravité particulière, l'altercation s'était finalement déplacée sur la voie publique et l'accroissement du nombre de protagonistes créait un potentiel danger pour la tranquillité de l'intervention en cours.

[2] Les patrouilles de police sur le terrain se voient régulièrement appelées à intervenir sur des incidents suite à la découverte de faits ou en réponse à la désignation de la clameur publique par exemple.

On peut cependant légitimement s'interroger maintenant sur le bénéfice effectif de la vidéosurveillance comme outil professionnel. La démarche d'évaluation réalisée permet ici deux conclusions majeures. D'abord, les descriptions précédentes révèlent qu'il n'existe pas d'uniformité des accompagnements par la vidéosurveillance des interventions des forces de l'ordre. Elles soulignent notamment que la police nationale, tout du moins la DDSP observée à Montpellier, fait montre d'une certaine maturité et intelligence vis-à-vis de cette technologie. Il a en effet pu être constaté que ses agents faisaient appel à la vidéosurveillance pour assister des interventions de terrain non par défaut ou inconsidérément, mais en réponse à des besoins spécifiquement identifiés, et ce, avant ou pendant une intervention. En contrepartie, ceci indique aussi qu'il n'existe pas de *process* formalisés, permettant de systématiser et d'encadrer ce type de recours à la vidéosurveillance. Au quotidien, la mobilisation de cet outil repose donc généralement sur l'initiative personnelle des policiers du Centre de commandement, faisant alors appel à leur intégration personnelle de cette technologie et leur appétence à collaborer avec ses exploitants. Ensuite, malgré cette absence de *process* spécifiques qui crée une instabilité du fonctionnement dans le temps, il semble clairement émerger de l'étude de terrain une efficacité satisfaisante de cette forme d'utilisation. En effet, l'ensemble des données récoltées montrent que l'appui des interventions policières sur le travail des opérateurs de vidéosurveillance et leur transmission en temps réel des images captées apporte un bénéfice et un confort manifestes. Nous allons le voir, cette efficacité se traduit notamment par une facilitation du management des interventions, laissant envisager de meilleures chances de réussites ou l'amélioration de la sécurité personnelle des agents présents sur le terrain. Mais nous allons également voir que cette affirmation de l'efficacité doit être considérablement nuancée et relativisée. Car l'étude met concrètement en évidence un apport de l'outil parfois très négligeable pour assister les interventions policières quant aux objets des interventions ou aux besoins des effectifs sur le terrain.

Ces deux observations qui appuient le bénéfice de la vidéosurveillance semblent au fond toutes deux résulter d'une unique circonstance : l'existence d'une collaboration locale expérimentée et d'un climat bienveillant. Ici encore, la vidéosurveillance dépasse considérablement l'image naïve d'un dispositif technique offrant une capacité de projection virtuel sur le terrain. Les bénéfices de l'outil aux forces de polices reposent sur les relations humaines établies entre des services opérationnels qui sont parvenues à constituer une collaboration stable et fructueuse. Mais cette relation entre les bénéficiaires d'un service — *les polices* — et son pourvoyeur — *le CSU* — se montre aussi manifestement établie sur les relations, parfois personnelles, nouées entre les individus de chacune des structures. Malgré la séparation géographique, voire institutionnelle, des trois centres, leurs opérateurs entretiennent en effet une proximité manifeste. Celle-ci s'avère aisément. On notera notamment que les différents interlocuteurs s'adressent généralement les uns aux autres par leur

prénom, que les voix de chacun sont souvent reconnues sans besoin de présentation ou que le tutoiement est quasi-systématique. Plus révélateur encore, il a été fréquemment constaté des discussions personnelles entre opérateurs. Il nous a même été avoué quelques fois de vives inimitiés entre individus ne s'étant parfois jamais physiquement rencontrés, qui si elles paraissent contraires à un bon fonctionnement collaboratif, révèlent également la proximité entretenue. A titre d'exemple, à l'occasion de séances d'observation au CSU où les communications téléphoniques avec les policiers se font habituellement en haut-parleur, il nous a été donné d'entendre :

> « Comment tu vas ? Comment c'était tes congés ? » ; « Au fait, c'est bon, tu as passé ton concours, ça s'est bien passé » ; « T'as acheté ta moto finalement ? ». [1]

Nous avons également été pris à témoins sur quelques inimitiés ou animosité entre opérateurs des différents centres, avec des propos tels que :

> « Donc là, tu vas voir qu'il ne va même pas envoyer d'agents sur notre signalement. Ce mec nous appelle que quand il en a besoin. Le pire, c'est que la nuit parfois il ne nous répond même pas, il doit seulement regarder l'image des caméras pour voir ce pour quoi on l'appelle. Je le supporte pas. »[2]

Les séances d'observation ont également permis de surprendre les réactions étonnées, voire les remontrances, de responsables hiérarchiques des différentes structures devant la légèreté verbale et le manque de formalisme des différents opérateurs entre eux.

L'étude de la relation tripartite qui s'est établie entre les centres opérationnels, c'est-à-dire les deux polices et de la vidéosurveillance, laisse aussi apparaître un flagrant déséquilibre. En effet, bien que les centres opérationnels de la police municipale et celui exploitant la vidéosurveillance appartiennent à la même institution, la municipalité,[3] les observations ont clairement révélé que le CSU entretenait des relations réciproques plus fortes avec la police nationale. En effet, bien que cela puisse paraître paradoxal, les données quantitatives — *telles que le décompte et la comparaison des appels téléphoniques entre centres opérationnels* — et qualitatives — *telles que l'étude des relations personnelles entre agents des services* — révèlent que tant sur le plan de l'intensité, de la fréquence voire la proximité paraprofessionnelle, les opérateurs du CSU se montrent plus proches de la police nationale que de leurs voisins directs de la police municipale. Cette observation a notamment pue être confirmée dans les discours des agents, qui admettent très aisément une préférence à l'endroit des

[1] Témoignages recueillis à l'occasion de séances d'observation en immersion au CSU.
[2] Propos recueilli à l'occasion d'une séance d'observation en immersion au CSU.
[3] Rappelons qu'au sein de la municipalité, le CSU et la police municipale sont aussi rassemblés au sein d'une direction unique.

forces de l'Etat. Nous verrons *infra* qu'il existe également d'autres motifs qui expliquent d'une part cette préférence ainsi que la fracture entre les deux services municipaux.

D'un point de vue assez global, l'évaluation menée a considéré que l'établissement de relations humaines fortes, malgré les critiques qui pourraient être imaginées, constitue une solide fondation à l'efficacité observée des interventions policières *vidéoassistées*. La démarche amène également à envisager que ces relations humaines parviennent à compenser avantageusement l'absence de *process* professionnels formalisés sur le recours à la vidéosurveillance du côté policier. Mais ces conclusions amènent aussi à s'interroger sur la pérennité d'un tel fonctionnement, sur laquelle nous devrons revenir.

Nous disions ci-dessus devoir nuancer l'affirmation de l'efficacité globale de l'appui du management d'interventions policières sur la vidéosurveillance. Celle-ci trouve notamment d'insurmontables contraintes imposées par les capacités techniques limitées de la vidéosurveillance. Car, à ce jour, l'outil n'offre pas de capacité infaillible de projection virtuelle sur le terrain d'une intervention. La technologie employée s'accompagne en effet de restrictions techniques qui peuvent se révéler particulièrement dommageables. Par exemple, les opérateurs de vidéosurveillance se trouvent captifs d'un nombre de caméras limité sur le terrain, les obligeant souvent à opérer de pénibles choix quant à la supervision des territoires. Cette situation se révèlera dommageable lorsque l'opérateur devra trancher entre l'exigence de conserver un plan de supervision large d'une scène, au risque de manquer ses détails, et la tentation de zoomer sur des détails, occultant alors des éléments constitutifs ou contextuels de l'incident se déroulant hors de son champ de vision. Afin d'illustrer concrètement cette situation, prenons l'exemple du suivi d'un événement observé à l'occasion de l'évaluation[1] :

> « Exemple de suivi d'événements complexes : 11 h 13 – Les opérateurs du CSU sont interpellés par la police nationale à propos d'un vol avec violence qui se serait déroulé sur un secteur sensible du territoire, classé ZSP.[2] Le vol serait en train de se transformer en rixe entre la victime et ses deux agresseurs, chacun renforcé de quelques individus. Le secteur est dans le périmètre de surveillance de deux caméras (les C17 et C130) et à proximité de celui de deux autres (les C44 et C131).
>
> Un opérateur se rend immédiatement sur le secteur en faisant appel à la caméra la mieux placée en fonction de la localisation donnée par l'agent de police (croisement avenue du Petit Bard/rue P. Rimbaud). Il constate assez rapidement qu'il y a un trouble sur le secteur, mais il n'identifie pas immédiatement de comportements significatifs. Le groupe semble nettement moins important que ce qui a été signalé (seuls 4

[1] Exemple extrait du rapport d'évaluation de programme montpelliérain de vidéosurveillance, p.101.
[2] Le secteur en question est en partie celui désigné *Bêta* dans la démarche d'évaluation.

> individus paraissent impliqués) et les faits moins graves qu'imaginés (simple confrontation verbale). L'opérateur reste en communication avec l'agent de police du CIC, simplement en laissant la ligne téléphonique ouverte en attente de précisions d'un côté ou de l'autre.
>
> 11 h 17 — A l'arrivée d'un équipage de la Brigade Anti-Criminalité (BAC, police nationale), certains des individus surveillés prennent la fuite très calmement (en marchant). L'équipage contrôle les personnes restantes sur place.
>
> *C'est à ce moment que se pose un dilemme pour l'opérateur : suivre l'intervention de policiers, ou tenter de suivre les individus qui quittent le secteur.*
>
> Un second opérateur accompagne l'intervention. A eux deux, ils décident d'alterner entre : le suivi de l'intervention — *une seule caméra le permettant* — et la rechercher les individus qui se sont soustraits au contrôle. Une fois échappés du périmètre de la caméra principale, le second opérateur recherche les individus avec deux autres caméras. Mais n'ayant pas pu suivre précisément la direction de fuite des individus, le second opérateur ne les retrouvera pas. Malgré une description précise, des agents de police, arrivés sur place en renfort, ne retrouveront pas non plus ces individus, dont au moins un était accusé d'être impliqué dans le vol initial aux dires de la victime interrogée sur place. »

Tirée du rapport final d'évaluation, cette situation spécifique se trouve être représentative et révélatrice des difficultés régulièrement rencontrées à l'occasion d'une intervention complexe, dont le suivi ne trouve pas de solution fluide et optimale au travers d'une supervision par la vidéosurveillance.

Pour convenablement rendre compte de l'apport de la vidéosurveillance aux interventions des forces de l'ordre, il convient de détailler cette efficacité convenue en se concentrant spécifiquement sur les secteurs montpelliérains soumis à évaluation entre 2012 et 2015. Et si, ainsi que nous le soulignions précédemment, l'assistance de la vidéosurveillance aux interventions policières paraît significativement efficiente d'un point de vue global, son étude sur des terrains spécifiques offre à voir une réalité plus nuancée. Distinguons alors ces différents territoires.

Abordons d'abord le cas du secteur *Bêta* où il est apparu un bénéfice relativement flagrant de l'outil pour l'assistance des opérations policières. Comme nous l'avons déjà décrit, *bêta* occupe une partie d'un quartier des plus détériorés que compte le territoire municipal. Les services publics amenés à y intervenir déclarent être souvent victimes d'agressions, qui se traduisent quotidiennement par des insultes, et vont jusqu'à des jets de projectiles, voire des guets-apens. Régulièrement, pendant la période de l'évaluation, ce type d'événements ont pu être confirmés lors de visites *in situ*. Ont plus

globalement été constatés, de temps à autre des phénomènes qualifiables de violences urbaines.[1] Ces situations sensibles semblaient résulter d'un croisement complexe de rationalités diverses, qui convergent à quelques occasions ponctuelles, mais néanmoins régulières. Se rencontrent et cohabitent notamment l'émergence de tensions sociales extrêmes, l'expression de groupes autoproclamés défenseurs et représentants du quartier, et jouissants de plus ou moins de légitimité, et l'affirmation du leadership de petits groupes vindicatifs ou délinquants souhaitant s'imposer et monopoliser la fréquentation de l'espace public. Ces phénomènes ayant été préalablement identifiés, le maître d'ouvrage du programme 2012 d'extension de la vidéosurveillance avait, sur ce secteur, envisagé le dispositif comme devant permettre de faciliter, organiser et sécuriser l'intervention des services publics, principalement des forces de l'ordre. Cette prétention particulière s'est vue majoritairement confirmée par la démarche d'évaluation. Les nouvelles caméras ont alors été très rapidement mises à profit pour anticiper les guets-apens et attroupements avant l'intervention d'équipages de police. L'améliorant de maillage de surveillance du territoire permis par les nouvelles caméras a notamment été envisagé par les opérateurs de vidéosurveillance et la police nationale comme un moyen de bénéficier d'un effet de surprise et de temporisation des interventions sur le terrain. En ce sens, elles ont aussi permis de délocaliser les lieux d'interpellations et de retarder les interventions sans risquer de perdre les protagonistes impliqués dans des infractions. L'étude a ainsi constaté que la surveillance de ces derniers permettait d'organiser, de faciliter et de sécuriser leurs contrôle et arrestation. Nous avons de plus constaté que les caméras permettaient un visuel apprécié pour organiser et diligenter des opérations nécessitant la collaboration de plusieurs acteurs et services publics différents. Par exemple, en cas de violences et d'agitation importantes sur le quartier, les nouvelles caméras permettaient d'organiser l'intervention simultanée des polices nationale et municipale, des sapeurs-pompiers, du médiateur municipal, etc. La limite à laquelle se confronte ce dernier type d'utilisation des caméras réside cependant dans l'absence d'autorité commune ou de leader reconnu pour coordonner des opérations conjointes, ainsi que dans la séparation géographique des autorités de commandement respectives.

Sur le secteur *Alpha* en revanche, l'étude met en évidence que le bénéfice d'une *vidéoassistance* des interventions policières se trouve plus modeste. Ici, le programme 2012 visait quelques problématiques spécifiques, telles que l'interpellation de cambrioleurs, la facilitation de la gestion des agents de police pour la sécurisation d'événements accueillant un vaste public, ou l'assistance au travail des agents de terrain contre les vols dans les véhicules en stationnement par

[1] M. MOHAMMED, L. MUCCHIELLI, « La police dans les "quartiers sensibles" : un profond malaise ». In : L. MUCCHIELLI. , V. LE GOAZIOU. *Quand les banlieues brûlent... Retour sur les émeutes de novembre 2005*. Paris : La Découverte, 2006.

exemple. Nous qualifions de modeste l'utilité de la *vidéoassistance* sur ce secteur, car l'étude n'a qu'exceptionnellement déploré des sollicitations par les agents de police. Il est en effet apparu que ce secteur comptait parmi ceux considérés comme sécures par les forces de l'ordre. Or, nous avons souligné précédemment que les policiers associent en autre le besoin d'une assistance par les caméras à l'anticipation d'un risque potentiel, que ce soit par rapport au secteur ou à l'objet d'une intervention. Aussi, malgré la possibilité de bénéficier de caméras pour diligenter leurs opérations, les policiers sur le terrain, qu'ils soient nationaux ou municipaux, et leur centre de commandement respectif ne mobilisent que rarement l'assistance des opérateurs de vidéosurveillance sur *Alpha*. Les données récoltées, qualitatives et quantitatives, convergent en ce sens de sollicitations particulièrement exceptionnelles concernant les missions quotidiennes. Hormis les attentes de levé de doutes précédemment abordées, les polices ne semblent donc pas éprouver de besoin d'un appui vidéo sur ce secteur. A cela, ajoutons qu'il semble qu'*Alpha* soit le théâtre de relativement peu d'infractions. Sur l'ensemble de la période de l'étude, aucun événement significatif n'y a pu être concrètement observé, que ce soit lors des visites *in situ* ou des séances d'observation en immersions au CSU, contrairement au site *Bêta*. En cela, l'étude confirme de nouveau que l'assistance par la vidéosurveillance d'interventions policières ne demeure pas, à Montpellier, un réflexe irréfléchi, mais relève d'un besoin spécifiquement évalué par les policiers.

Concrètement, deux utilisations avérées des caméras visant à accompagner des interventions policières ont pu être observées sur le site *Alpha*. La première, relativement anecdotique, découle de la surveillance nocturne du secteur situé sur le chemin d'établissements festifs. Bien que les débordements redoutés — *nuisances sonores, dégradations voire violences liées à la consommation de produits désinhibiteurs* — n'aient jamais pu être constatés, les surveillances des opérateurs ont permis d'observer que les services organisaient régulièrement des contrôles routiers sur le secteur. Nous avons alors observé que, bien qu'ils n'aient jamais été requis pour assister ces opérations, les opérateurs du CSU opéraient de leur propre initiative une surveillance de ces contrôles. Les images étant transmises aux centres de commandement, le visuel permet de fait aux autorités policières de suivre ces opérations policières.

La seconde utilisation des caméras du programme 2012 sur le secteur *Alpha* pour *vidéoassister* les opérations policières constatée par l'étude s'est révélée en revanche plus encourageante. Celle-ci ne concerne pas une activité policière quotidienne, mais exceptionnelle. La Ville de Montpellier avait en effet en partie imaginé que ces caméras permettraient d'accompagner la gestion de la sécurité de grands rassemblements à l'occasion d'événements particuliers. La démarche d'évaluation a ainsi pu mettre à l'épreuve l'utilisation des nouvelles caméras pour accompagner la gestion de ces grands rassemblements, que ce soit pour la supervision générale d'événements ou pour la réponse à

d'éventuels incidents. Les résultats obtenus [1] révèlent alors une incontestable, mais nuancée, contribution du dispositif à cette gestion, offrant une vision synoptique en direct des événements majeurs, particulièrement appréciée des autorités locales, policières ou non. La prise de hauteur offerte par les caméras permet notamment une répartition et orientation des différents services de secours sur le terrain. Malgré le faible nombre d'événements observés, l'étude a révélé que les caméras permettaient de constater rapidement les défauts de positionnement des forces sur le terrain et de les corriger avec une réactivité appréciable. C'est ici typiquement la situation dans laquelle une difficulté pratique n'avait pas été appréhendée en amont et que la vidéosurveillance met aisément en évidence. Citons, en guise d'exemple, il a été constaté que les caméras permettaient de corriger de possibles brèches dans la sécurisation d'un site piéton contre l'accès de véhicules ou la fluidification du déplacement de foules, tributaires de paramètres parfois délicats à déterminer *a priori*. En cas d'incident ensuite, les observations indiquent que l'assistance des caméras améliore sensiblement la réactivité, pour repérer ledit incident parmi la foule et orienter les agents sur le terrain. Toutefois, l'évaluation sur ce point ne rend pas des conclusions pleinement positives. Sans remettre en cause le potentiel que représente la caméra dans ce cadre, il est nettement apparu que l'utilisation locale de l'outil souffrait de multiples dysfonctionnements. C'est principalement la fluidité de la communication, horizontale d'une part — *c'est-à-dire entre acteurs partenaires de différentes structures* —, mais aussi verticale montante et descendante — *au sein de même structure, entre organes de commandement et agents sur le terrain* — qui s'est trouvée mise en défaut. Ces difficultés de communication altèrent considérablement le bénéfice potentiel que représente un dispositif de vidéosurveillance. Elles découlent principalement de la multiplication des relais et des protagonistes. Ceci entraine des déperditions d'informations entre partenaires et multiplie les risques de quiproquos et d'informations erronées. L'étude a également identifié d'extrêmes difficultés pour les policiers à mobiliser rapidement et avec pertinence les opérateurs de vidéosurveillance lors de signalements d'incidents. Alors qu'au quotidien, les agents des centres de commandement des polices, notamment nationale, ont construit avec le temps des réflexes de sollicitation stables, il apparaît que l'intégration de la vidéosurveillance dans la gestion d'événements majeurs n'a pas atteint ce degré maturité de pratique. Cette conclusion de l'étude souligne, encore une fois, l'absence de *process* intégrant la vidéosurveillance dans les réflexes professionnels des acteurs bénéficiaires. Car de tels mécanismes permettraient de prioriser les réflexes des agents en charge de coordonner une intervention. L'étude a enfin identifié que, dans l'urgence, la confusion prenait parfois le dessus sur une gestion sereine. En résultent alors des pertes

[1] Afin d'observer l'apport des caméras de vidéosurveillance pour la gestion d'événements majeurs, des séances d'observation alternant des immersions dans les centres de commandement et de vidéosurveillance ont été organisées simultanément pendant de mêmes événements.

et lenteurs dans les relais d'informations entre les différents partenaires, préjudiciables à la diligence et l'efficacité du traitement d'un incident.

Précisons ici que jamais la gestion d'un événement particulier n'entraine l'ouverture d'un centre unique de commandement réunissant l'ensemble des partenaires impactés. La forme la plus aboutie de rassemblement se trouve une initiative de la municipalité, qui invite régulièrement différents partenaires locaux à partager une salle unique, spécialement équipée pour faciliter la gestion d'événements majeurs sur le territoire communal, désignée PCC.[1] Mais malgré cette initiative, le centre de vidéosurveillance sera systématiquement laissé à l'écart, sa participation étant limitée à une transmission passive d'images sur le modèle de la transmission ordinaire établie entre le CSU et les centres de commandement des polices. Plus surprenant, lorsque la police nationale participe à ces formes de gestion commune, il se trouve en réalité que le policier détaché dans le centre temporaire se trouve être un agent de liaison, qui ne soustrait pas le commandement du CIC de la police nationale. C'est donc ici un intermédiaire supplémentaire qui est positionné, visant à théoriquement fluidifier le lien entre la police nationale et le centre de gestion temporaire. Ce modèle se révèle en réalité contreproductif, notamment quant au bénéfice de la vidéosurveillance, car il crée des résistances de fait dans les liaisons de communication, qui souffrent d'un éclatement et d'une multiplication des protagonistes de la gestion d'un événement.

In fine, les difficultés de coordination des différents protagonistes de la gestion des événements majeurs observés sur le secteur *Alpha* entrainent une sous-exploitation du réseau de caméras en partie mises en place à cette fin. Ceci conduit à considérablement nuancer l'apport, quant à cet objectif spécifique, de l'investissement.

Terminons enfin notre présentation par site en exposant les résultats de la démarche sur le secteur *Gamma. A*lors que le dispositif a semblé présenter une efficacité relative sur les deux premiers secteurs, la démarche d'évaluation a conclu à un total échec de l'assistance par la vidéosurveillance de la gestion de la sécurité des alentours du stade du secteur *Gamma* au moment d'événements sportifs. Cette conclusion sévère procède d'abord d'une déficience majeure dans la mise en œuvre du programme, et ensuite d'une mise à profit médiocre, voire inexistante, de ses capacités par ses potentiels bénéficiaires.

Force a donc été de constater dans un premier temps que le programme 2012 d'installation de caméras de vidéosurveillance sur le secteur *Gamma* devait être considéré comme partiellement

[1] PCC : Poste de Commandement Communal.

déficient. En effet, rappelons ici que l'objectif central de l'installation de caméras sur ce secteur concernait la sécurisation des abords du stade de football à l'occasion d'événements sportifs. Or, la démarche d'évaluation a mis en évidence que les conditions matérielles de concrétisation du programme ne permettaient pas l'évaluation de cet objectif. Exposons brièvement les causes de ce dysfonctionnement. Contrairement à l'organisation par défaut de la gestion des forces de sécurité publique sur le territoire, la tenue d'un match de football au stade local déclenche systématiquement l'ouverture d'un poste de commandement déporté, ayant pour vocation de réunir, sous l'autorité de l'Etat, l'ensemble des acteurs publics mobilisés autour et dans le stade. Contrairement au PCC municipal abordé précédemment, l'ouverture du « PC sécurité du stade » crée une situation exceptionnelle qui retranche l'ensemble des problématiques liées au stade des centres de commandement classiques pour les confier à une salle temporaire spécifique. Concrètement, ce modèle permet de concentrer la gestion des événements sur un centre unique, à des fins de meilleure réactivité. Ceci illustre l'attention particulière accordée par les services déconcentrés de l'Etat à un encadrement méticuleux des matchs de football. Toutefois, des limites matérielles et technologiques font que le PC sécurité du stade ne peut pas associer les opérateurs de vidéosurveillance. Cette omission subie laisse alors aisément imaginer des manquements similaires à ceux précédemment observés lors de la séparation du CSU au moment d'une gestion d'événements majeurs sur le secteur *Alpha*.

Mais plus inquiétant ici, il se trouve que le PC sécurité du stade ne bénéficie d'aucune transmission passive d'images depuis le CSU, empêchant les opérateurs de bénéficier de visuels directs des espaces publics entourant le stade. Cette difficulté, résultant d'un conflit sur la responsabilité de la charge financière de la réalisation des travaux pouvant permettre cette liaison, se trouvait être parfaitement identifiée par les responsables locaux. L'évaluation du programme de vidéosurveillance a aussi mis à jour un dysfonctionnement plus pernicieux encore. En plus du fait que les acteurs du PC sécurité du stade ne bénéficient d'aucun retour vidéo, il se trouve également qu'aucune liaison de communication directe n'existe entre le CSU et eux. Cette situation procède entre autres d'une conception en vase clos du PC sécurité du stade, qui a été constitué de longue date avec la conviction de rassembler l'ensemble des acteurs nécessaire à sa mission. Ainsi, les opérateurs de vidéosurveillance non intégrés à cette structure ne se trouvent alors en aucune manière associés à la gestion de la sécurité autour du stade. Les rares surveillances opérées découlent alors d'initiatives propres des opérateurs du CSU, et jamais de sollicitation des forces de police présentes sur place. Dans ce cadre, la découverte d'incidents préoccupants sur le terrain obligera à solliciter le CIC qui, s'il y consent, transmettra l'information au PC sécurité. Nous avons alors noté que les signalements

d'événements dans ce contexte étaient très exceptionnels, n'ayant jamais été observés à l'occasion de la démarche et ayant été admis comme rarissimes par les opérateurs de vidéosurveillance eux-mêmes.

> « Il est très étonnant que les soirs de match ne mobilisent pas plus la surveillance vidéo. […] Les soirs de matchs, on fait une surveillance parce qu'on sait qu'il y a un match, mais c'est une surveillance « light ». On renvoie systématiquement les images des abords du stade au CIC, mais il se désintéresse totalement de ce renvoi, étant donné qu'ils [la police nationale] organisent un PC déporté. Les personnels du CIC ne s'intéressent pas aux abords du stade pour se concentrer sur le reste du territoire. […] Une fois, sur un débordement, il y a eu un lien direct avec les équipes déportées par le biais de la radio PM. Mais cette situation est exceptionnelle et dérogatoire. »[1]

Ce fonctionnement laborieux entraine une mobilisation rarissime des opérateurs de vidéosurveillance. En outre, du fait de l'inertie élevée du fonctionnement décrit ci-dessus, et n'étant pas sollicités, nous avons pu constater que les exploitants de la vidéosurveillance se désintéressent de la supervision des alentours des matchs de football. Ainsi, la gestion de la sécurité du stade se trouve pratiquement totalement dépourvue du bénéfice des nouvelles caméras du programme 2012, pourtant installées à cette fin.

Parallèlement à ce dysfonctionnement du lien entre la vidéosurveillance et les autres acteurs, la démarche d'évaluation a mis à jour un second phénomène plus insidieux et troublant. Alors que l'anomalie précédente concernait une situation corrigible, cette seconde paraît représenter un handicap difficilement surmontable concernant la possibilité d'une *vidéoassistance* de la sécurisation des espaces publics bordant le stade à l'occasion d'événements sportifs. Malgré une installation de caméras sur le site *Gamma* par le programme 2012 visant notamment à contenter une attente exprimée par la police nationale,[2] la réalité révèle que l'organisation de la gestion de l'ordre public autour des matchs de football, considérés comme des événements critiques, répond à des logiques acquises et solidement ancrées qui n'incluent pas l'outil vidéosurveillance. Avant toute chose, il s'impose de rappeler ici la distinction des caméras installées dans le stade — *exploitées par les responsables de l'enceinte sportive* — de celles installées sur l'espace public qui le borde.[3] Car celle-ci

[1] Témoignage d'un opérateur du CSU, recueilli à l'occasion d'un séance d'observation en immersion le 19 septembre 2014

[2] Cf. *supra* la théorisation du programme 2012, à l'occasion de laquelle ses maîtres d'ouvrage indiquaient une attente explicitement exprimée par les responsables locaux de la police nationale.

[3] La distinction de la vidéosurveillance de voie publique des dispositifs installés dans des espaces privés ouverts au public est ici essentielle. En effet, l'installation de caméras de vidéosurveillance dans les stades, visant à la surveillance des troubles et violences dans les tribunes et à l'identification de leurs auteurs, se trouvent être bien antérieure à celles des espaces publics. Les caméras des stades ont même compté parmi les premières expériences évaluatives, ainsi que nous l'avons souligné dans la première partie du présent travail (cf. P. HANCOX, J. MORGAN, « The Use of CCTV for Police Control at Football Matches ». *Police Research Bulletin*. 1975, vol. 25.)

souligne parfaitement la répartition public — privé des responsabilités qui s'est instituée progressivement de la sécurisation des événements sportifs, « avec à la charge de l'organisateur privé la gestion de l'intérieur de l'enceinte du stade et aux pouvoirs publics la gestion des extérieurs ».[1] Rappelons ensuite que les matchs de football sont associés dans l'imaginaire collectif à des événements à risques, et tiennent régulièrement « le haut du pavé dans la diffusion médiatique contemporaine, teintée d'alarmisme ».[2] Initialement contenue aux stades, les dérives impliquant les supporters de football, principalement les violences, se sont très tôt étendues à leurs abords immédiats puis à « d'autres zones urbaines : la gare, les itinéraires empruntés par les supporters, les quartiers commerciaux et le centre-ville »,[3] participant ainsi à l'élévation du problème au premier plan. C'est pourquoi de longue date, les autorités publiques conscientes du regard attentif qui pèse sur elles, en France comme chez ses voisins européens, ont progressivement et minutieusement construit leur réaction, reposant principalement sur un maintien de l'ordre strict.[4] Or, étrennée par les forces de l'ordre bien avant le développement de la vidéosurveillance sur les espaces publics, la gestion de l'ordre public autour des matchs de football témoigne aujourd'hui d'une part de réflexes professionnels solidement ancrés et d'autre part d'habitudes locales éprouvées. Ces précisions faites, la démarche d'évaluation a donc révélé que les policiers qui assurent matériellement la gestion de la sécurité autour des matchs de football, en position de commandement ou d'exécutant, n'expriment en aucun cas le besoin d'appui de caméras de vidéosurveillance de l'espace public. Ce sentiment, deviné dans le cadre des observations en immersion au PC sécurité du stade, nous a été clairement confirmé par les agents de terrain rencontrés à ces occasions. Deux explications liées et cumulatives permettent de l'expliquer. D'abord, il est apparu que le la police nationale, notamment assujettie à une attention pressante des autorités préfectorales, souhaite assurer une gestion uniquement basée sur les moyens techniques exploités directement. Ceci signifie que la transmission d'informations et la gestion de ces événements sensible demeurent exclusivement établies sur la communication directe, mobilisant la radio ou des téléphones portables. Reposant sur un maillage important d'effectifs sur le terrain, c'est ce modèle chevronné qui retient la confiance de la police nationale et qui exclut de fait l'intégration de partenaires extérieurs, autre que pour des tâches accessoires.[5] Ensuite, ce fonctionnement étant justement éprouvé depuis des années, il offre aux forces de l'Etat un modèle

[1] F. DIAZ, « « coproduction » de la sécurité : une nouvelle forme de l'interventionnisme étatique pour une meilleure sécurité du public ? » *Déviance et Société*. 2003, vol. 27, n° 4, p. 432.
[2] M. COMERON, « Hooliganisme : la délinquance des stades de football ». *Déviance et société*. 1997, vol. 21, n° 1, p. 109‑110.
[3] *Ibid.*, p. 97.
[4] Cf. A. TSOUKALA, « Les nouvelles politiques de contrôle du hooliganisme en Europe : de la fusion sécuritaire au multipositionnement de la menace ». *Cultures & Conflits*. 1 septembre 2003, n° 51.
[5] Quelques missions relativement accessoires, telles que la gestion d'un parking payant proche du stade confiée aux ASVP de la municipalité, font exceptions à ce refus de partage de responsabilités de la police nationale.

stable, qui ne justifie pas l'intégration d'outils extérieurs au risque de mettre à mal l'équilibre constitué.

En définitive, c'est globalement l'intégration déficiente de la vidéosurveillance comme dispositif d'appui de la gestion de l'ordre public et de la lutte contre les infractions autour du stade du secteur *Gamma* que la démarche d'évaluation a permis de dénoncer. Soulignons que cette dernière attribue ce revers à un fonctionnement imperméable aux bénéfices potentiels d'un outil supplémentaire et extérieur tel que de la vidéosurveillance. La démarche d'évaluation met également en évidence une disparité notable entre les besoins concrets des forces de polices d'une part, et les discours construits par les autorités supérieures de l'institution et de ses services de conseils, qui réclament des installations de caméras superflues, d'autre part. Nous reviendrons sur cette remarque dans nos ultimes développements de ce travail.

En conclusion, il ressort nettement de l'évaluation que la *vidéoassistance* des interventions policières présente un fort potentiel, mais demeure sous-exploitée. L'outil n'est entré que trop modestement et discrètement dans les réflexes professionnels des policiers, nationaux notamment, comme moyen de gestion de leurs opérations. Cette sous-exploitation pourrait convenablement être illustrée par ce témoignage d'un opérateur de vidéosurveillance montpelliérain :

> « Voilà, on [ndr : l'opérateur fait ici référence au centre de commandement de la police municipale] nous demande une nouvelle fois de surveiller la voiture de la police municipale. On pourrait faire plus utile avec cette caméra qui est idéalement positionnée, surtout ce soir où il y a une forte affluence sur l'esplanade. On pourrait même accompagner les agents de la police municipale sur leur maraude pour leur sécurité plutôt que d'assurer la sécurité de leur véhicule. Il n'est même pas évident que le fait de la filmer puisse apporter des éléments de preuve s'il y a dégradation. Imaginez que quelqu'un décide de jeter une bouteille dessus, nous filmerions l'impact de la bouteille, sans voir sa provenance. C'est triste d'utiliser le dispositif ainsi. »[1]

La vidéosurveillance comme outil d'assistance des interventions policières trouve aussi une limite considérable vis-à-vis des besoins réels des forces de police. Car il apparaît que les policiers, que ce soit pour des interventions d'urgence ou des opérations planifiées, n'accordent qu'une attention accessoire à la vidéosurveillance pour assister leur travail de terrain. En outre, il ressort très nettement

[1] Témoignage recueilli à l'occasion d'une séance d'observation en immersion au CSU, extrait du rapport final d'évaluation p.98.

que les policiers, principalement nationaux, accordent une importance plus importante aux méthodes acquises par la pratique et l'habitude, ainsi qu'aux fonctionnements qui se sont institués sans les possibilités que présentent les caméras. Se trouvent donc favorisés les *process* professionnels, le traitement autonome d'opération et l'information montante par la communication directe avec les agents du terrain.

> « Après qu'une intervention ait été déclenchée, la vidéo nous est moins utile, car à ce moment nous avons des agents sur place et c'est par eux que nous remontent nos informations. La priorité est donnée au renseignement humain. Nous gardons néanmoins un visuel sur place afin de pouvoir anticiper ou réagir une évolution d'une situation lors d'une intervention. »[1]

Ce comportement révèle que c'est moins la relative jeunesse de la technologie qui minimise son utilisation, que le fait que les policiers n'y trouvent pas aujourd'hui de bénéfice potentiel exploitable. La vidéosurveillance ne représente pas aujourd'hui, sur ce point d'utilisation précis, un réel avantage, mais plutôt un simple confort souvent négligeable. Cette mise à distance de la technologie ressort aussi clairement de l'absence de démarche franche visant à l'intégration de l'outil parmi les moyens techniques policiers. Ainsi, bien que l'évaluation réalisée à Montpellier démontre des utilités virtuellement importantes de l'assistance par la vidéosurveillance des interventions policières, il s'avère qu'à l'heure actuelle les bénéfices de cette technologie demeurent envisagés comme potentiels, mais confrontés aux freins de maturités professionnelles disparates, d'une intégration horizontale à parfaire et aux limites difficilement franchissables de séparations institutionnelles.

3) La captation d'images d'interventions policières pour un bénéfice *a posteriori*

Avant tout développement, il est essentiel de souligner ici une distinction. Alors que nous aborderons plus loin l'utilisation *a posteriori* d'enregistrements dans le cadre de procédures judiciaires, nous nous intéresserons ici aux bénéfices attendus de l'enregistrement spécifiquement des interventions des forces de l'ordre par les caméras de voie publique. Nous allons notamment voir que cette utilisation spécifique pourra être rapprochée à plusieurs égards des caméras individuelles, portées par des agents de forces de l'ordre. Parfois dénommé « caméra-piéton », notamment dans des articles de presse, ce dispositif désigne tout appareillage technique destiné à capturer des images,

[1] Serge NOWAKOWSKI, Agent de la police nationale, au poste de superviseur au CIC de la DDSP34, extraits d'entretien semi-directif réalisé le 24 juillet 2015.

voire une bande-son, depuis le point de vue d'agents de police en intervention. Considérablement facilitées par des progrès technologiques récents, ayant conduit à la miniaturisation des caméras et des dispositifs de traitement et enregistrement d'images, les désignées *caméras-piétons* « se développent aujourd'hui à grande échelle ».[1] Après avoir été expérimenté ces dernières années pour les police et gendarmerie nationales intervenant en ZSP,[2] le dispositif a finalement officiellement été reconnu par le législateur qui l'a inscrit parmi les outils des forces de l'ordre au sein du code de sécurité intérieure. [3] Encore relativement délaissé par les études scientifiques ou par les démarches d'évaluation en France, [4] nous pouvons cependant trouver à l'étranger quelques démarches remarquables portant sur ce dispositif. Michael WHITE, professeur de criminologie à l'Université de l'Arizona aux Etats-Unis, fait parti de ceux ayant consacré une attention particulière aux *Police Officer Body-Worn Cameras*. Il qualifie notamment les bénéfices perçus du dispositif pour les structures policières dans une étude comparée de leurs utilisations entre des services de police états-uniens et britanniques. A ce titre, il note que le dispositif prétend, entre autres, permettre « des résolutions accélérées des plaintes et poursuites judiciaires [à l'encontre des forces de police] » ainsi que fournir « de meilleurs éléments de preuves pour l'arrestation et la poursuite ».[5] Bien qu'il ne soit pas le sujet dans le présent travail de les détailler, les lectures des travaux sur ce dispositif technique particulier offrent plusieurs points d'accointance avec la vidéosurveillance de voie publique, dans l'utilisation ou les critiques que chacun soulève.[6] C'est spécifiquement quant à l'enregistrement des interventions policières par la vidéosurveillance que nous considérons pertinent le rapprochement avec ce procédé

[1] *Rapport annuel d'activité 2015 de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*, Paris : CNIL, 2016. Rapport d'activité, p. 18.

[2] Après quelques initiatives isolées, le dispositif s'est vu encouragé par le ministère de l'Intérieur en 2012, l'instituant parmi les moyens matériels développés par l'Etat dans le cadre des Zones de Sécurité Prioritaire. M. VALLS détaillait ainsi, en réponse à une question parlementaire du 17/09/13, que « Depuis l'automne 2012, une expérimentation de caméras-piétons a été initiée dans plusieurs zones de sécurité prioritaires (ZSP), réservés à des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie travaillant en tenue d'uniforme. À compter de mai 2013, 205 caméras ont ainsi été affectées dans les services de police et unités de gendarmerie compétentes dans les ZSP » (Manuel VALLS, Réponse ministérielle n°37 525 à une question de Fanélie CARREY-CONTE, publiée au JO le 11/03/2014 page 2 424).

[3] Les « caméras-piétons » ont été légalisées par la loi n°2016-731 du 3 juin 2016, en son article 112. Le dispositif est codifié à l'article L241-1 du CSI pour les police et gendarmerie nationales, au sein d'un titre spécifique, avant celui relatif à la vidéosurveillance. Depuis la fin 2016, le dispositif est également ouvert aux services de police municipale (cf. Décret n° 2016-1861 du 23/12/16) ainsi qu'aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens (cf. Décret n° 2016-1862 du 23/12/16).

[4] A ce jour, nous pouvons noter que le développement du dispositif dans les ZSP s'inscrivait dans le cadre d'une expérimentation. Le suivi de cette dernière avait été attribué à un comité de pilotage de la direction générale de la police nationale (cf. réponse n°37 525 du 11/03/14, *op. cit.*). Les résultats de cette étude n'ont cependant pas été publiés à ce jour.

[5] M. D. WHITE, *Police Officer Body-Worn Cameras. Assessing the evidence*. Washington DC, Etats-Unis : US Dept of Justice, Office of Justice Programs, 2014, p. 18.
Nous traduisons depuis l'anglais : « Expedited resolution of complaints and lawsuits » et « Improved evidence for arrest and prosecution. »

[6] On trouve en effet parmi les critiques présentent dans la littérature anglo-saxonne de nombreuses critiques déjà adressées de longue date à la vidéosurveillance. On trouve notamment les risques de transgression des limites du respect de la vie privée, ainsi que les synthétise la CNIL dans son rapport de 2015 (cf. *Rapport annuel d'activité 2015 de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, op. cit.*).

technique. Ainsi, nous nous autoriserons, dans nos présents développements, d'asseoir notre analyse sur ces travaux.

Légalement, les caméras-piétons sont destinées à trois finalités : la prévention des incidents pendant l'intervention, le constat d'infractions et l'enregistrement d'éléments probants pour leur condamnation *a posteriori*, et l'utilisation pédagogique des enregistrements pour formation d'agents.[1] Nous noterons ici que la première de ces finalités nécessiterait une étude approfondie, visant à éprouver le caractère préventif de l'activation de cet outil technique d'enregistrement par un agent en intervention. Par ailleurs, nous détaillerons longuement *infra* le caractère préventif, plus précisément dissuasif, spécifique de la vidéosurveillance. C'est en réalité plutôt la seconde finalité qui nous intéresse dans notre présent rapprochement, car elle fait une parfaite application de ce qu'avait analysé Michael WHITE aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne. Cette utilité de la caméra-piéton fait écho à l'un des intérêts avancés de l'enregistrement d'interventions par les caméras de vidéosurveillance. Il repose sur le fait que les images enregistrées figent dans le temps une intervention des forces de l'ordre et présentent à ce titre une éventualité de capter des infractions concomitantes à celle-ci. Le procédé offre ainsi théoriquement une base d'éléments probants dans un cadre judiciaire *a posteriori*. Interrogeons-nous donc sur ce bénéfice particulier.

Dans la réalité, il est très exceptionnel que les images captées par la vidéosurveillance à l'occasion du suivi d'une intervention mettent en lumière la commission d'infractions, ainsi que le révèle l'évaluation montpelliéraine. D'abord, car les interventions d'agents de police se produisent généralement après la commission d'infractions, et ce, en réponse à celles-ci. Ainsi, une fois sur place, il est rare que les agents constatent de nouvelles infractions, autres que la continuation éventuelle des infractions initiales. Les agents de police interrogés dans le cadre de l'évaluation montpelliéraine évoquent toutefois le fait qu'ils sont eux-mêmes régulièrement victimes d'infractions, mettant en péril leur intégrité physique et compliquant leur opération. On trouverait alors ici une utilité plus franche de filmer les interventions, qui permettrait d'aider à qualifier et condamner des atteintes aux agents de police. Soulignons que ce bénéfice particulier demeure parfaitement absent des justifications ou finalités officielles des dispositifs de caméras de vidéosurveillance ou de caméras-piétons, c'est-à-dire celles présentées par le législateur.[2]

[1] Art. L.241-1 alinéa 3 du code de sécurité intérieure.

[2] Notons que pour les caméras dites « piéton », le législateur ne prévoit pas spécifiquement la protection individuelle des agents de police ou de gendarmerie, mais a prévu qu'elles visaient à « la prévention des incidents au cours des interventions », au « constat des infractions », à « la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves » et enfin à « la formation et la pédagogie des agents », cf. art. 112 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016.

Il apparaît aussi fréquemment dans les discours que ces caméras constituent un moyen de protection des agents dans leurs interactions avec la population. La police paraît en effet entretenir des relations particulièrement dégradées avec la population, alimentant de part et d'autre l'imaginaire de relations essentiellement conflictuelles.[1] De plus en plus, les usages policiers de la force, qu'ils soient légitimes ou non, semblent contestés par la population qui les subit.[2] Les développements technologiques ayant depuis quelques années mis entre toutes les mains des dispositifs de captations d'images et de communication de masse, offre à ce titre des données mobilisables pour dénoncer des comportements abusifs d'agents de police. Ici, les policiers se montrent demandeurs de constituer des bases de données vidéo objectives visant à lutter contre des dénonciations fallacieuses ou pour prouver les atteintes dont ils peuvent être victimes.[3] On peut alors s'interroger si la vidéosurveillance peut se voir érigée comme la technologie de surveillance pertinente pour la protection des agents de police sur le terrain. Les difficultés visiblement les plus souvent rencontrées sur le terrain par ces derniers mettent en scène des faits de rébellions, d'outrages ou de menaces. Les atteintes physiques demeurent, elles, plus occasionnelles. Emerge alors une différence majeure entre les deux dispositifs de caméras mentionnés ci-dessus. D'une part, la caméra-piéton permet de contextualiser fidèlement une scène en captant des images à la première personne et en accompagnant ces images d'une bande-son. D'autre part, la vidéosurveillance n'offre qu'un visuel sourd et distant de l'espace public et des événements qui s'y déroulent. Cette différence est considérable, car elle souligne que la vidéosurveillance se trouve démunie concernant un grand nombre d'incidents, tels que les outrages ou menaces par exemple.

Dans le cadre de l'étude réalisée à Montpellier, il n'a concrètement jamais pu être observé que la vidéosurveillance servait à la protection individuelle d'agent de police en enregistrant les atteintes dont ils peuvent être les victimes sur le terrain. Les opérateurs de vidéosurveillance eux-mêmes ont admis la rareté de tels incidents filmés par leur soin, bien que certains relatent quelques événements notables. On peut cependant suggérer que cet échec soit lié à une concevable faible probabilité d'observer formellement des agressions d'agents de police en intervention, qui se rapproche des faibles taux de découverte d'infractions grâce aux caméras, précédemment décrits. Ainsi, bien qu'elle reste potentielle, il nous est apparu que cette utilité demeure à considérablement relativiser. Dans le même sens, l'étude n'a pas non plus pu effectivement révéler que des enregistrements de

[1] J.-M. RENOUARD, « Les relations entre la police et les jeunes: la recherche en question ». *Déviance et société*. 1993, vol. 17, n° 4.

[2] A. PURENNE, A. WUILLEUMIER, « L'introduction des technologies de surveillance dans le travail policier. Facteur de changement ou de réassurance ? » *Droit et cultures. Revue internationale interdisciplinaire*. 1 juin 2011, n° 61.

[3] Cf. par exemple l'appel à la généralisation des caméras-piétons par le Comité Interministériel à l'Egalité et à la Citoyenneté, dans son rapport *La République en actes*, dossier en date du 26 octobre 2016, Les Mureaux, p.55 (disponible en ligne : http://www.cget.gouv.fr/dossiers/comites-interministeriels-legalite-citoyennete).

vidéosurveillance étaient fréquemment utilisés pour disculper des agents de police contre des dénonciations fallacieuses de comportements fautifs.

A côté des justifications respectables et convenues des lignes précédentes, il s'avère que la caméra qui enregistre les interventions des forces de l'ordre, qu'elle soit installée sur l'espace public ou porté par un agent, dissimule d'autres logiques, plus ou moins avouables. Nous pourrions d'abord souligner qu'ici encore les images des caméras représentent un outil de confort pour les policiers, nationaux ou municipaux. Car les enregistrements figent des images des conditions et du déroulé d'une intervention. Ainsi, ils permettent d'obtenir références spatiotemporelles précises et des détails contextuels utiles pour faire le récit de faits parfois complexes. Lorsqu'une intervention entraine l'ouverture d'une procédure judiciaire, les enregistrements font très souvent l'objet d'une réquisition judiciaire, notamment pour l'étayer s'ils contiennent des éléments probants.[1] Mais même en l'absence d'ouverture de procédure judiciaire, il a parfois été observé des recours que nous qualifierons d'agréments, lorsqu'un policier souhaite faciliter et consolider sa restitution des faits avec des détails et éléments spatiotemporels. Ce recours d'agrément aux images s'affranchit généralement de tout formalisme. Ce sont le plus souvent les policiers en poste dans les centres de commandement, qui semblent avoir acquis ce réflexe. En cela, l'évaluation réalisée a conclu que la vidéosurveillance constituait concrètement moins un moyen d'incrimination d'infractions qu'une base servant à clarifier *a posteriori* le déroulé d'une opération de police.

Mais l'étude montpelliéraine a découvert que l'enregistrement vidéo des interventions policières incluait un autre intérêt dissimulé. De fait permise par les capacités de la technologie, cette forme de corruption du concept initial avait déjà été identifiée dans certains travaux : « Pour les policiers, le risque est que sur la base de ces images, il leur soit demandé de rendre des comptes, de justifier leurs actes ».[2] Alors que nous verrons plus loin en quoi l'étude a pu constater qu'une dérive d'utilisation en direct de la vidéosurveillance pouvait constituer un moyen presque foucaldien de surveillance contre les policiers municipaux, c'est ici spécifiquement la potentialité de mise en cause par les enregistrements de vidéosurveillance du comportement des agents de police en général que l'on peut examiner. Se questionner sur cette dérive potentielle particulière s'impose lorsqu'elle est régulièrement, bien que discrètement, évoquée par des policiers eux-mêmes. Un policier national confiait par exemple, à l'occasion d'une discussion informelle :

[1] Cf. développements *infra.*
[2] T. LE GOFF, *Surveiller à distance Une ethnographie des opérateurs municipaux de vidéosurveillance*. Paris : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, septembre 2011. Étude, p. 34.

> « Les caméras, c'est très utile. Je pense qu'elles nous facilitent beaucoup le travail. Après, il ne faut pas non plus qu'elles servent à nous surveiller sur le terrain. Pire, avec l'enregistrement, il ne faudrait pas que des avocats les utilisent contre nous pour mettre en avant des vices de formes ou autre. Ça pourrait devenir contreproductif. »[1]

La surveillance rétroactive de policiers en opération que permet un dispositif de vidéosurveillance peut laisser supposer plusieurs finalités pour une autorité policière. Deux principales semblent se distinguer. En premier lieu, cette surveillance pourrait traduire une intention inavouée « d'améliorer le comportement des agents de police »[2] ainsi que M. WHITE l'identifie pour les dispositifs de *caméras-piétons*. Il apparaît toutefois que l'enregistrement d'opérations de police par la vidéosurveillance ne semble pas devenir un quelconque matériel pédagogique, destinées au perfectionnement des opérations de terrains d'agents de police. En effet, nous n'avons jamais à l'occasion de l'évaluation constaté, ou eu connaissance, de demandes officielles ou officieuses de visionnage et de récupération d'images d'intervention permettant d'alimenter un retour d'expérience. Il paraît en revanche plus raisonnable de suggérer que l'enregistrement d'images d'interventions policières puisse constituer de précieuses données pour identifier et éventuellement sanctionner des comportements fautifs de la part d'agents des forces de l'ordre en intervention. Qu'elles soient portées par les agents ou installées sur la voie publique, les caméras représentent en effet un instrument de contrôle des policiers en opération. En cela, la caméra en général a notamment été identifiée comme un moyen pertinent pour encadrer les usages de la force des agents de police sur le terrain.[3] Car elles véhiculent un double potentiel : *a priori,* de dissuasion, visant à influencer positivement les comportements d'agents de police ; et *a posteriori* de preuves, visant à incriminer des comportements fautifs d'agents permettant de désolidariser l'institution policière d'un comportement individuel.

La démarche d'évaluation montpelliéraine n'est malheureusement pas en mesure de présenter une réponse satisfaisante à ce potentiel de la vidéosurveillance à dissuader ou incriminer des comportements policiers déviants. Attardons-nous pour quelques lignes dans une parenthèse explicative pour présenter les raisons de cette réponse incomplète.

---

[1] Déclaration d'un agent de police de la DDSP 34, en poste à la Brigade Anti-Criminalité, obtenue à l'occasion d'une discussion informelle.

[2] M. D. WHITE, *Police Officer Body-Worn Cameras. Assessing the evidence, op. cit.*, p. 18. : « Improved police officer behavior ».

[3] Cf. sur le management de l'usage policier de la force, la revue de littérature *in* : B. ARIEL, W. FARRAR, A. SUTHERLAND, « The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial ». *Journal of Quantitative Criminology*. septembre 2015, vol. 31, n° 3, p. 516 et s.

Cette question n'ayant pas été identifiée initialement identifiée par la démarche d'évaluation, aucun protocole n'a permis de l'éprouver rigoureusement. L'étude ne permet alors que deux constats. D'abord, celui qu'aucun comportement condamnable ou abusif de la part des agents de police en intervention n'a pu être observé grâce aux caméras, et ce sur l'ensemble de la durée de l'étude. Egalement recherchés dans les discours des acteurs locaux des politiques de sécurité, les phénomènes d'usages abusifs de la force par des policiers n'ont jamais été corroborés. Toutefois, ces témoignages, bien que convergents, et l'absence d'observation de bavures ne permettent aucune conclusion fiable suggérant que les caméras dissuaderaient les agents en intervention d'outrepasser les limites que leurs droits et fonctions leur imposent. En effet, il est tout d'abord impossible de lier l'absence de comportements répréhensibles à la présence de caméras de vidéosurveillance, sans avoir identifié la conscience par les policiers de la présence de ces dispositifs de surveillance, sur quels territoires précis, et sans avoir comparé rigoureusement le comportement de mêmes agents sur des territoires témoins non équipés de caméras de voie publique. Ensuite malgré des mises en accusation médiatiques régulières, nous pourrons convenir que l'usage excessif de la force par la police demeure d'une faible fréquence sur l'espace public,[1] il sera alors aisé d'admettre que les séances d'observation n'aient pas matériellement permis d'identifier de tels incidents. La non-incrimination des policiers dans les discours des opérateurs de vidéosurveillance ne constitue pas non plus une preuve raisonnablement admissible d'absence du phénomène. Car d'abord le positionnement des sujets laisse légitimement craindre un parti pris, et ensuite, car le phénomène en question demeure marqué d'une forme de tabou, que nous avons sans peine décelé dans les hésitations et réactions gênées desdits opérateurs. Cette difficulté à mesurer un phénomène opaque, de plus non identifié au préalable par notre présente démarche, était déjà constatée et analysée en France par F. DIEU. En 1995, ce dernier avançait quelques éléments d'explication quant à l'insuffisance de la recherche d'alors sur cet « aspect particulièrement controversé de la réalité policière ».[2] Parmi ses explications, l'auteur désignait notamment la « tradition du secret » qui prédomine dans la « sub-culture policière » qui fait qu'il « est bien difficile d'observer directement sur le terrain un phénomène que les policiers n'évoquent d'ailleurs qu'avec difficulté et de manière souvent évasive lors des entretiens de recherche ».[3] Contrairement à la situation observée par Dominique MONJARDET dans les années 90, il apparaît aujourd'hui que les policiers nationaux n'occupent plus seuls l'espace policier.[4] « La sécurité urbaine ne relève plus exclusivement de la police. Elle exige la participation de divers acteurs des secteurs

[1] J. H. SKOLNICK, J. J. FYFE, *Above the Law Police and the Excessive Use of Force*. New York; Toronto; New York : Free Press, 1994.
[2] F. DIEU, « Eléments pour une approche socio-politique dans la violence policière ». *Déviance et Société*. 1995, vol. 19, n° 1, p. 35 ; Cf. également : S. ROCHE, *De la police en démocratie*. Paris : Grasset, 2016.
[3] F. DIEU, « Eléments pour une approche socio-politique dans la violence policière », *op. cit.*, p. 36.
[4] D. MONJARDET, « La culture professionnelle des policiers ». *Revue française de sociologie*. septembre 1994, vol. 35, n° 3, p. 409.

public et privé »,[1] et ce tant dans la construction des programmes locaux de sécurité que dans la réalisation concrète de tâches classiquement considérées policières. Les policiers et gendarmes partagent désormais une part grandissante de leurs missions avec d'autres acteurs. Ce partage et les collaborations qui l'accompagnent, cumulé à un certain mimétisme, entrainent la diffusion d'une part de sub-culture professionnelle.[2] Ainsi, avec le temps, certaines des composantes de cette culture transgressent l'appartenance structurelle à l'institution policière et unissent partiellement aux policiers, ou aux gendarmes selon les secteurs, des acteurs qui participent à la mission policière, ou tout du moins qui nourrissent le sentiment de le faire. On admettra toutefois volontiers que ce partage de valeurs et de sub-culture diffère considérablement en fonction de réalités locales disparates,[3] impliquant des variations de maturité et d'implication d'acteurs non policiers dans le champ de la sécurité. Ainsi que nous le démontrerons plus loin, il nous est apparu que l'on pouvait difficilement qualifier une culture professionnelle ou sub-culture spécifique au centre d'exploitation de la vidéosurveillance de Montpellier. Surement, car encore trop récent et constitué de membres issus de filières professionnelles disparates, il nous est nettement apparu une absence de « culture de groupe » similaire à celle admise en conclusion du rapport référence dirigé par T. LE GOFF en 2011.[4] Malgré cela, certaines régularités sont cependant apparues dans les discours et pratiques des opérateurs, laissant penser l'émergence d'un partage entre opérateurs de certains comportements et valeurs, et engageant à admettre la construction progressive d'une culture en devenir.

En pratique, à Montpellier on identifie la présence d'une tradition du secret et de la discrétion au sein des métiers de la sécurité. Cet attachement à la discrétion se retrouve clairement, avec des intensités et caractéristiques variées, autant chez les services policiers que chez les opérateurs de vidéosurveillance. L'évaluation a notamment pu se confronter à cet attachement au secret après avoir rencontré d'intenses difficultés pour sa collecte de données. Que ce soit auprès des services de police nationale ou des services de la municipalité,[5] l'évaluation a rencontré des résistances au moins en partie issues de l'attachement à la confidentialité des missions respectives. Les discours des opérateurs de vidéosurveillance se distinguent cependant de ceux des policiers par l'émergence de propos hétérogènes et de confessions quelques fois excentriques et libérées. Ainsi, bien qu'elle puisse être qualifiée, la « tradition du secret » se révèle particulièrement moins rigide chez les opérateurs de

[1] M. CHALOM, L. LEONARD, *Insécurité, Police de proximité et Gouvernance locale*. L'Harmattan, 2001, p. 103.
[2] Les rapprochements et la ressemblance toujours plus forte des polices municipales et de la police nationale, accessoirement de la gendarmerie, transparaissent nettement chez : V. MALOCHET, « La socialisation professionnelle des policiers municipaux en France ». *Déviance et Société*. 2011, vol. 35, n° 3.
[3] T. LE GOFF, *Surveiller à distance Une ethnographie des opérateurs municipaux de vidéosurveillance, op. cit.*, p. 32.
[4] *Ibid.*, p. 24.
[5] Cf. *supra* notamment les difficultés d'accès aux données brutes collectées par les forces de police nationale comme municipale, ou la méfiance *a priori* marquée des opérateurs lors des séances d'observations en immersion dans les différents centres.

vidéosurveillance montpelliérains. Il n'est cependant pas à douter qu'avec sa consolidation et son affirmation, la sub-culture professionnelle des opérateurs de vidéosurveillance s'oriente vers l'adoption du secret et de la discrétion comme valeur dominante. Notamment, car ce sentiment est considérablement renforcé par celui d'exercer une activité confidentielle astreinte à une cadre professionnel singulier. Certains auteurs relèvent que, vis-à-vis du monde extérieur, la vidéosurveillance s'est vue durablement inscrite dans « le monde du secret ».[1] Il nous est apparu que cette conclusion mérite d'être renforcée, considérant que les conditions matérielles d'exploitation de la technologie inaugurent en elles-mêmes un climat professionnel oppressant pour ses propres opérateurs.[2]

Au secret, s'ajoute aussi un modeste sentiment de solidarité, qui n'est plus endogène à la police nationale,[3] mais qui outrepasse les délimitations institutionnelles et professionnelles pour rapprocher des groupes professionnels qui partagent un champ d'activité commun.[4] On retrouve sentiment de solidarité et de proximité chez les opérateurs de vidéosurveillance, vis-à-vis des policiers nationaux comme municipaux.[5] Bien qu'il n'occulte pas la conscience d'appartenance à des institutions ainsi qu'à des métiers séparés, ce sentiment des opérateurs semble répondre à une volonté d'alliance au bénéfice d'un objectif commun, celui de la sécurité publique.

La digression engagée dans les lignes précédentes relatives aux caractères sub-culturels des exploitants de vidéosurveillance ne vise pas uniquement à rendre compte d'observations de la démarche empirique. L'ensemble de ces éléments, soulignant les caractères de solidarité et de confidentialité qui animent les protagonistes des politiques locales de sécurité, caractérisent la délicatesse pour une démarche d'évaluation de mesurer la propension de la vidéosurveillance à être utilisées par les opérateurs contre les policiers. Ainsi, sans mise en accusation concrète de policiers sur la base d'enregistrements de vidéosurveillance d'une part, et confronté à ce champ opaque d'une autre, l'examen de ce potentiel bénéfice de la vidéosurveillance s'est révélé stérile. Malgré tout, bien que la démarche n'ait pu produire aucun résultat probant à ce titre, les éléments précédents exposés

[1] A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN[et al.], Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble. Grenoble : UMR Pacte - IEP de Grenoble, décembre 2007. Rapport Final de Recherches remis à l'INHES, p. 8‑10 ; T. LE GOFF, Surveiller à distance Une ethnographie des opérateurs municipaux de vidéosurveillance, op. cit., p. 11.

[2] Par ses portes sécurisées et entrées contrôlées, ses accès nominatifs soumis à autorisation, la mise à l'écart vis-à-vis des autres agents de la collectivité, l'instauration de règles telles que les interdictions des téléphones portables personnels pour les opérateurs ou de la captation de photographies, les centres d'exploitation de vidéosurveillance conduisent leurs membres à développer un attachement à la confidentialité de leurs fonctions.

[3] D. MONJARDET, « La culture professionnelle des policiers »*, op. cit.*, p. 396.

[4] Nous pourrions aussi nous interroger à ce propos sur la réciprocité de ce sentiment de solidarité, l'étude des relations entre agents de polices et opérateurs de vidéosurveillance révélant une asymétrie

[5] Concernant les relations entretenues entre les opérateurs de vidéosurveillance et les policiers municipaux, nous pourrons nuancer *infra* cette solidarité lorsque nous décrirons l'animosité qui peut émerger entre les agents des deux services.

laissent sérieusement douter de la possibilité que des comportements policiers amoraux ou condamnables soient volontairement identifiés, consignés dans des enregistrements et dénoncés par les opérateurs de vidéosurveillance.

En définitive, l'étude montpelliéraine souligne à plusieurs égards que les bénéfices policiers de la vidéosurveillance et de ses enregistrements paraissent constituer des potentiels encore inassouvis. Alors que la technologie semble offrir des conforts appréciés, mais d'importance négligeable, les intérêts capitaux mis en avant pour sa promotion — *tels que la protection d'agents de terrain* — ne se révèlent pas manifestement dans l'étude réalisée. Il convient cependant de développer une autre utilité présumée de la vidéosurveillance : celle de représenter un vivier de preuves dans le cadre d'enquêtes judiciaires *a posteriori* d'infractions.

II. L'utilité *a posteriori* des enregistrements vidéo : des résultats indéterminés

Un bénéfice considérable attendu de la vidéosurveillance émane de sa faculté théorique à offrir des images du passé. A ce titre, le dispositif montpelliérain prévoit, assez classiquement, que les images captées par les caméras de vidéosurveillance du territoire restent enregistrées. Que ces caméras soient monitorées — c'est-à-dire manipulées par un opérateur — ou non, toutes les images qu'elles transmettent au CSU sont conservées une semaine durant, et donc exploitables à loisir pendant cette période. Ce mécanisme semble alors offrir un bénéfice sans précédent, car il consigne une base de données éphémère permettant de récupérer les informations que l'attention humaine n'aurait pas captées dans l'instant présent. Cette image très positive d'un bénéfice incontestable de l'outil sociotechnique que nous traitons repose sur deux fondements. Le premier profite d'une image d'infaillibilité du dispositif dans l'imaginaire collectif. Celle-ci associe l'enregistrement par la vidéosurveillance des événements réels aux supports audiovisuels. Ce rapprochement mobilise une expérience pratique partagée de tous, qui veut que lors de la diffusion d'un support vidéo dans un cadre personnel, chacun aura le loisir de rembobiner ce support pour analyser des éléments qu'il aura manqués. Ainsi, tout comme un individu peut par exemple remontrer le temps d'une fiction ou d'un reportage télévisé, la vidéosurveillance semble offrir aux autorités publiques la possibilité de même avec la réalité. Cette capacité confère alors au dispositif un don d'omniscience simplement contraint par des limites spatio-temporelles, c'est-à-dire le temps de conservation des images et les territoires d'installation des caméras. Ce premier fondement de la pertinence de cette utilisation de la vidéosurveillance comprend cependant un dangereux écueil. Celui-ci découle d'une méconnaissance

profonde du moyen technique sur lequel repose la vidéosurveillance. Sans être honteuse, cette méconnaissance implique généralement l'ignorance des limites techniques de captation d'images par les caméras, le positionnement concret de ces dernières ou leur identification parmi la diversité de dispositifs qui composent le mobilier urbain. Ainsi, après un incident dans une ville équipée apparaîtra tôt ou tard, comme nous allons le voir par la suite, l'idée rassurante d'une captation évidente d'éléments de preuve par la vidéosurveillance, qu'il suffit d'aller trouver dans les enregistrements de la municipalité. Or, le plus souvent, cette idée se change en espoirs déçus ainsi qu'en incompréhensions.

Le second fondement qui étaye la confiance en la vidéosurveillance à consigner le passé résulte de la présentation populaire de la garantie de l'efficacité de cet usage, argument de vente inestimable. Ce sont typiquement des affirmations triviales comme celle de P. MELCHIOR, qui explique que pour « les délits impulsifs ou passionnels, ou encore la délinquance très professionnelle, la vidéoprotection ne dissuadera pas mais pourra aider à interrompre ou à élucider » grâce aux « images conservées [qui] permettent d'identifier ou de contribuer à identifier son auteur ».[1] Pourtant, comme les autres utilités avancées de la vidéosurveillance, une telle affirmation est dépourvue de preuves du fait d'une insuffisance d'études empiriques sérieuses. C'est plutôt ici le renfort de l'anecdote qui conforte cette croyance, mettant en avant des exemples médiatisés pour lesquels la vidéosurveillance a, *a posteriori*, bénéficié à des enquêtes policières. L'exemple le plus fameux met en scène l'exploitation des enregistrements des caméras londoniennes à l'été 2005, ayant permis de « reconstituer *a posteriori* le parcours effectué par des délinquants ou des terroristes avant qu'ils commettent leurs actes ».[2] Cette utilité apparemment incontestée se révèle être bien accommodante, car elle n'appelle aucune explication poussée de son fonctionnement. Elle suffit en tant que telle à certains auteurs peu regardants pour justifier l'intérêt de la vidéosurveillance : « Le postulat de l'efficacité de la télésurveillance[3] ne semble faire aucun doute au sein du public. […] L'identification des auteurs des attentats terroristes de Londres, grâce aux caméras […], apporte du poids à cette idée ».[4] Cette

[1] P. MELCHIOR in E. HEILMANN, P. MELCHIOR, A.-C. DOUILLET[et al.], *Vidéo-surveillance ou vidéo-protection*. Le Muscadier. Paris, 2012, p. 71.
[2] N. ARPAGIAN, « Nouvelles technologies et sécurité : solution miracle ou couple infernal ? » In : *Liberté, égalité... sécurité*. Paris : Dalloz, 2007, p. 154.
[3] L'auteur utilise le terme original de « télésurveillance » dans ses développements pour désigner ce que nous nommons vidéosurveillance.
[4] P. GARCIN, *La sécurité publique au quotidien*. Paris : Armand Colin, 2007, p. 110. Nous laissons ici à l'auteur la responsabilité de l'attribution aux caméras de vidéosurveillance du bénéfice de « l'identification des auteurs » des attentats. Le récit officiel de l'enquête britannique semble cependant esquisser une réalité plus complexe, mobilisant une variété de techniques d'enquête scientifique et de recoupements d'informations diverses. Précisons également que ces propos alimente une nouvelle fois la confusion entre les différents types de dispositifs de vidéosurveillance, les caméras ayant été utiles à l'enquête n'étant en l'occurrence pas des caméras installées sur l'espace public, mais installées par les transporteurs publics de Londres (GLA). (cf. notamment le *Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005*, daté du 11/05/2006, commandé par la *House of Commons*, London: The Stationery Office, 38pp et s.).

conviction peut malgré tout sembler parfaitement légitime. Dans une ville équipée de caméras de voie publique couplées à un enregistrement en continu, il est parfaitement concevable que les caméras en question offrent une probabilité de conserver des événements *a posteriori* exploitables. Nous allons cependant voir que l'apport de la vidéosurveillance, souvent handicapé par des capacités concrètes limitées, se trouve réduit à jouer *a posteriori* « un rôle relativement marginal ».[1]

Comme nous l'avons déploré précédemment,[2] le protocole imaginé pour évaluer le programme de vidéosurveillance montpelliérain s'est révélé inopérant pour récolter les données utiles à éprouver convenablement le bénéfice de l'exploitation *a posteriori* des enregistrements dans le cadre de procédures judiciaires. En effet, il eût été indispensable d'engager une étude systématique de procédures pénales sur une période représentative, confrontant des zones équipées à des zones de contrôle et mettant en évidence l'apport concret des images de vidéosurveillance dans une procédure pénale, depuis l'enquête policière jusqu'à sa place dans le procès pénal. Matériellement, un tel protocole de recherche était impossible à réaliser dans le temps alloué à l'étude, sans impacter négativement les autres questionnements de l'évaluation.[3] A notre connaissance, ce type d'étude n'a jamais été réalisé en France avec suffisamment de méthode et de rigueur scientifique pour présenter de quelconques résultats fiables. C'est pourquoi il faut considérer les quelques résultats et développements présentés ci-après comme dépourvus de caractère incontestable et de validité absolue. Cette précision effectuée, les diverses collectes de données mises en œuvre par l'étude permettent néanmoins quelques conclusions remarquables quant à cette facette de la vidéosurveillance. Nous allons voir que ces deux précédentes évidences se révèlent moins avérées dans la réalité que dans les discours ou dans l'imaginaire commun.

Concrètement, nous l'aurons compris, cette utilité spécifique consiste, après la commission d'une infraction sur la voie publique, à rechercher et extraire des éléments de preuve des enregistrements des caméras de vidéosurveillance. Ces images sont supposées précieuses, voire déterminantes, pour des policiers conduisant une enquête ou pour des magistrats devant condamner des auteurs d'infraction. Il demeure cependant complexe de mesurer à quel point les enregistrements de vidéosurveillance constituent, ou non, une manne pour les protagonistes de l'enquête et du procès pénal. Cette difficulté apparaît dès la détermination des données d'évaluation à mobiliser. Du fait de l'absence de démarche d'évaluation spécifique, permettant la production de données propres, les différents observateurs cherchent souvent à interpréter les données préexistantes. En l'occurrence,

[1] L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' ». *Déviance et Société*. 2016, 40 (1), p. 43.
[2] Cf. développements sous II-B du titre 1, chapitre 2 de la présente partie.
[3] Ajoutons ici, en guise de rappel, que le choix restrictif opéré lors de l'évaluation montpelliéraine se justifie par l'approche de la vidéosurveillance comme un dispositif à titre principal de prévention situationnelle de la délinquance.

pour mesurer le bénéfice des enregistrements par la vidéosurveillance dans le cadre de procédures judiciaires, c'est presque systématiquement le nombre de réquisitions d'images par les services judiciaires qui est mis en avant. Ceci, car les collectivités territoriales gestionnaires d'un dispositif consignent généralement scrupuleusement ces réquisitions. Elles sont parfois même les premières à communiquer ostensiblement sur cette mise à profit, de manière parfaitement décontextualisée, cherchant alors à démontrer la contribution de leur équipement à l'effort contre l'insécurité aux côtés des services judiciaires.[1] Certains scientifiques accordent également une importance démesurée à cette catégorie de données. En ce sens, E. HEILMANN isole par exemple les réquisitions judiciaires d'enregistrement de vidéosurveillance parmi les statistiques de la criminalité et la délinquance pour conclure que « 1,5 %[2] des affaires traitées : c'est effectivement un pourcentage extrêmement faible au regard des efforts financiers considérables consentis par la collectivité ».[3] L. MUCCHIELLI adopte le même raisonnement en 2016 concernant une étude empirique réalisée dans une commune moyenne.[4] Mais cet argument, utilisé en guise de promotion du dispositif ou dans une vision plus critique, se révèle en vérité bien maladroit, car, comme nous allons le présenter, il ne reflète en rien la réalité que ses utilisateurs lui attribuent.

Soulignons d'abord qu'il est parfaitement vain et inutilement laborieux de s'attarder isolément sur cette donnée des réquisitions judiciaires. D'un côté, les opposants au dispositif vont pouvoir le comparer au nombre de délits et de crimes sur un territoire global. Chacun comprendra aisément, peu importe l'impact réel d'un dispositif de vidéosurveillance, que la quantité d'affaires engageant une réquisition d'images ne peut être qu'infime comparativement à la quantité d'infractions sur un territoire global. Car une telle comparaison tombe d'abord dans le piège d'assimiler, de fait, des infractions de toutes natures, dont une partie non négligeable n'est pas observable via une caméra de surveillance, bien que commise sur l'espace public. Cette comparaison ne pourrait également s'envisager que pour un territoire intégralement couvert par la surveillance de caméras, car il est fantaisiste de prétendre mesurer l'impact d'un dispositif, quel qu'il soit, sur des espaces où il n'est pas

[1] Les services municipaux de la Ville de Montpellier, par exemple, mettent en valeur ce chiffre chaque année, à l'occasion de présentation interne de leur « bilan d'activité ». Citons également la Ville de Nice (06) qui publie régulièrement sur les réseaux sociaux numériques le nombre de réquisitions d'images de vidéosurveillance dont elle a été destinataire. Cf. ici notamment le compte Twitter de la Police Municipale de Nice « @PMdeNice », communiquant le 9 juin 2016 « Depuis le 23 mars 2010, 3847 réquisitions judiciaires ont été réalisées par les forces étatiques sur les images du CSU #Nice06 », le 6 avril 2016 « Depuis mars 2010, 3 735 réquisitions judiciaires ont été faites pour des images du Centre de Supervision Urbain de la #PMdeNice #Nice06 » ou le 28 janvier 2016 « Depuis mars 2010, 3 550 réquisitions […] » pour l'année 2016 (éléments consultés le 27/07/2016, à 19h00).

[2] Basé sur les chiffres révélés par la Chambre Régionale des Comptes de Rhône-Alpes en 2010 concernant la vidéosurveillance à Lyon (69), l'auteur cite le calcul des magistrats suivant : les réquisitions judiciaires d'enregistrement de vidéosurveillance s'élève sur une année à 322 tandis que, la même année, on dénombre 20 640 infractions de voie publique (sur un total de 45 000 faits totaux), ce qui représente 1,5 % de faits dans lesquels des images sont requises.

[3] E. HEILMANN in E. HEILMANN, P. MELCHIOR, A.-C. DOUILLET[et al.], *Vidéo-surveillance ou vidéo-protection, op. cit.*, p. 47.

[4] L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' »*, op. cit.*, p. 39 et s.

installé. Or, un tel territoire global intégralement couvert par le dispositif d'une autorité publique ne semble pas exister pas ce jour, que ce soit en France ou à l'étranger. D'un autre côté, la présentation du nombre de réquisitions d'enregistrements qui suggère qu'il représente la résolution d'affaires par la vidéosurveillance se révèle, quant à elle, parfaitement malhonnête. Ce raisonnement fallacieux, plutôt développé par les partisans de la vidéosurveillance, insinue que les images réquisitionnées présentent systématiquement une valeur incontournable pour les enquêteurs et magistrats. Cette allégation se contente à tort d'une lecture binaire, c'est-à-dire que la démarche de réquisition judiciaire implique nécessairement des images capitales, sans considération de l'importance avérée du matériau réquisitionné par des enquêteurs. Les acteurs qui plébiscitent cet indicateur de contrôle font donc l'impasse sur le bénéfice réel de la vidéosurveillance de voie publique dans des enquêtes judiciaires, et préfèrent se limiter à remarquer que les réquisitions judiciaires sont faites par écrit et ainsi aisément quantifiables.[1] Ils démontrent en réalité soit une médiocre connaissance de l'apport de la vidéosurveillance dans le travail policier, soit un propos strictement démagogique.

Engager une étude de l'utilisation policière *a posteriori* de la vidéosurveillance invite à faire preuve d'un focus relativement détaillé des usages et des acteurs impliqués. Contrairement à l'approche adoptée par L. MUCCHIELLI dans l'étude relatée en 2016, il est par exemple important de ne pas considérer la police nationale comme une entité uniforme. Il faut ici noter que l'auteur avait pourtant identifié dans les demandes provenant de la gendarmerie nationale « une grande dispersion dans les services concernés ».[2] Ce même constat aurait également dû accompagner l'étude des demandes provenant de la police nationale, structure qui donne à voir une « réalité plurielle ».[3] Car la « grande dispersion » de services de la gendarmerie se retrouve tout aussi bien dans la police nationale, mettant en scène une variété de services aux activités, compétences, spécialisations et méthodes de travail différentes. Et distinguer cette dispersion se révèle instructif. Cela permet notamment de dégager deux tendances principales quant au recours aux enregistrements de vidéosurveillance, issues de deux logiques de saisines distinctes dans le cadre d'enquêtes judiciaires.

D'abord, il apparaît que le réflexe policier de mobiliser correctement les images enregistrées par la vidéosurveillance municipale se trouve être peu intégré dans les pratiques et relativement rare. Après la commission d'une infraction sur l'espace public d'une commune vidéosurveillée, les

[1] *La vidéo protection. Conditions d'efficacité et critères d'évaluation*, Paris : Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité, juillet 2008, p. 46.
[2] L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' »*, op. cit.*, p. 39. Notons que l'auteur utilise ici cette « grande dispersion » comme argument, associé aux quantités de demandes, pour écarter l'étude de celles provenant de la gendarmerie.
[3] D. MONJARDET, F. OCQUETEAU, *La police : une réalité plurielle*. Paris : La documentation française, 2004.

enregistrements peuvent représenter une ressource estimée des enquêteurs. Or, lorsqu'ils sont saisis d'une enquête suite au dépôt de plainte d'une victime, les données recueillies lors de l'évaluation montpelliéraine et des observations de terrain révèlent que le recours à la vidéosurveillance reste très anecdotique. Sur l'année 2014 par exemple, il a seulement été dénombré 23 demandes de renseignements au CSU dans le cadre de l'engagement d'une enquête judiciaire faisant suite à un dépôt de plainte.[1] N'ont toutefois été ici comptabilisées que les demandes respectant *a priori* les contraintes techniques de la vidéosurveillance locale. C'est-à-dire que ces demandes ne concernaient que des lieux équipés de caméras de vidéosurveillance de la Ville, que ces caméras étaient en état de marche au moment de l'infraction en question et que la demande s'inscrivait dans le temps de conservation des images par le CSU. Sans avoir pu être comptabilisées, les observations en immersion au Centre d'exploitation de la vidéosurveillance ont permis de constater que les opérateurs recevaient assez régulièrement des demandes qu'ils ne pouvaient traiter, principalement car concernant des faits antérieurs au délai de conservation des images. Nous reviendrons *infra* sur l'explication de ce phénomène. La détermination de ce filtre pour dénombrer les demandes de renseignements dans ce cadre implique donc que chacune de celles-ci a engagé une recherche sur les faits signalés par un ou plusieurs opérateurs du CSU. Nous allons voir que cette faible quantité de demandes révèle, selon nous, d'une part une faible intégration des règles techniques qui contraignent la vidéosurveillance et plus généralement une faible inclinaison des forces de police à considérer cet outil comme profitable dans le cadre de leur travail judiciaire.

Il est encore nécessaire d'affiner l'analyse de ce type de demande de renseignements *a posteriori*. Parmi les 23 demandes adressées en 2014 au CSU de Montpellier, il n'est apparu que 3 cas où les opérateurs de vidéosurveillance ont effectivement découvert dans les enregistrements des éléments représentant une importance considérable pour l'enquête — *c'est-à-dire qu'ils contenaient la captation de l'infraction, d'auteurs présumés ou de victimes* — et 2 autres cas où les enregistrements apportaient des indices intéressants liés à l'infraction. Ainsi, restaient 18 des 23 demandes de renseignement des enquêteurs qui ont trouvé une réponse négative, les opérateurs étant incapables de déceler de quelconques éléments utiles à l'enquête parmi les enregistrements disponibles. Concrètement, il est souvent difficile d'expliquer les raisons de ces échecs qui peuvent trouver de multiples justifications. Issu d'une observation en immersion au CSU, l'exemple suivant se révèle être

[1] Précisons bien ici que les demandes comptabilisées ici concernent uniquement les enquêtes ouvertes suite à un dépôt de plainte et qui n'ont pas été précédées d'une mobilisation des forces de l'ordre, sur la base d'un appel à police secours par exemple.

représentatif des demandes d'informations effectuées dans le cadre d'une plainte, tant sur le temps de mobilisation d'un opérateur que sur le déroulé des recherches et les résultats de la demande : [1]

> **Exemple type d'une demande d'informations dans le cadre d'une enquête judiciaire** – Une jeune fille vient de déposer une plainte à l'Hôtel de police de Montpellier. Celle-ci s'est fait agresser la nuit précédente en rentrant chez elle, par plusieurs hommes qui l'ont frappé à de nombreuses reprises avant de prendre la fuite. Le descriptif des agresseurs est imparfait, mais l'horaire et le lieu des faits sont précis dans la déposition.
>
> L'agent de police judiciaire prend contact avec le CSU, lui donnant l'ensemble des éléments nécessaire à trouver des images des faits. Par chance, il s'avère que : une caméra est installée à quelques mètres du lieu des faits ; le scénario de balayage de la caméra prévoit une préposition donnant un point de vue théorique sur ce lieu ; la caméra est en état de fonctionnement ; et l'obscurité de la nuit n'altère pas trop sensiblement les capacités de l'équipement.
>
> Avec le laps de temps donné par la victime (les faits se seraient déroulés entre 4 h 15 et 4 h 30), un opérateur commence les recherches. Après avoir examiné la période donnée, il élargit les recherches jusque-là infructueuses. Il essaye également d'autres caméras et d'autres points de vue en élargissant la zone géographique.
>
> Après des recherches, l'opérateur n'aura trouvé qu'un groupe d'individus se trouvant à proximité du secteur et correspondant partiellement à la description (groupe de jeunes hommes, semble-t-il, sous l'influence de produits désinhibants, mais composé de trois personnes et non quatre). Sur ce groupe, un individu peut éventuellement être reconnaissable. Néanmoins, aucune image de la victime ou de l'agression n'est retrouvée dans les enregistrements de la nuit.
>
> **Au final, un opérateur a été mobilisé sur ces recherches pendant 16 minutes (entre l'appel du bureau des plaintes et le retour sur les recherches effectuées), pour un résultat non probant.**

Ainsi que nous l'avons déjà abordé, globalement il peut être considéré qu'un dispositif de vidéosurveillance confère à son exploitant le pouvoir ubiquiste d'observer à volonté plusieurs lieux distants simultanément. En revanche, les enregistrements que permet la vidéosurveillance ne disposent pas de cet avantage. La technologie répandue à ce jour fait que les caméras ne peuvent pas être rétroactivement orientées pour se focaliser sur un événement spécifique. Ainsi, elles ne filment, et donc n'enregistrent, pas un espace global mais une zone limitée. Les données concrètement récoltées, qui sont gardées provisoirement en mémoires, sont donc contraintes par des cycles de rotation préétablis — *prévoyant que les caméras* tournent *seules* — ou par des zooms prédéterminés précisant des secteurs au détriment d'autres, par des capacités de zooms numériques contenues *a posteriori* dans des prises de vue générales, ou par les prises de contrôle d'opérateurs qui pourront observer une scène en ignorant que se déroule un incident ailleurs dans le même secteur. En cela, les enregistrements de données par la vidéosurveillance ne peuvent pas être considérés comme la captation intégrale des événements se déroulant dans leur champ de vision potentiel. Les enregistrements réalisés représentent en réalité une faible proportion d'un territoire supervisé, lui-même représentant une faible proportion de l'espace public du territoire municipal. Cette réduction

[1] Extrait du rapport d'évaluation du programme 2012 de vidéosurveillance de la Ville de Montpellier, p.95.

des enregistrements à une infime proportion du territoire qui justifient en partie la faiblesse d'éléments probants découverts *a posteriori*.

Sans avoir pu examiner qualitativement chacune des affaires pour identifier l'apport concret des images, les cinq faits de l'année 2014 mentionnés précédemment dans lesquels la vidéosurveillance pouvait apporter des éléments utiles à une enquête judiciaire, ont toutes fait l'objet de réquisition judiciaire. La même année, le CSU montpelliérain avait reçu un total de 413 réquisitions judiciaires d'images captées et enregistrées par ses caméras de voie publique. Les faits ayant entrainé l'ouverture d'une enquête judiciaire par le biais d'un dépôt de plainte sans intervention policière représentent donc 1,21 % des réquisitions adressées au CSU montpelliérain pour l'année 2014. Cette faible proportion souligne à la fois un recours très insuffisant aux enregistrements de voie publique dans le traitement des dépôts de plainte par la police nationale d'un côté, ainsi qu'une faible propension du modèle à alimenter *a posteriori* des enquêtes judiciaires de l'autre.

On peut ensuite légitimement s'interroger sur les origines du déséquilibre entre le nombre, faible, de réquisitions judiciaires intervenant dans le cadre d'une enquête déclenchée par un dépôt de plainte seul et la quasi-exclusivité des réquisitions faisant suite à une intervention policière. La raison première identifiée par la démarche d'évaluation réalisée à Montpellier se trouve être l'inadaptation du modèle de fonctionnement. Il est en effet apparu que l'organisation du traitement des plaintes par la police nationale impliquait un traitement en deux temps distincts. D'abord, une plainte est reçue par un fonctionnaire de police, temporairement en charge du « Bureau des plaintes », et dans un second temps l'affaire est orientée vers un service spécifique qui se saisit de l'enquête. Ce modèle entraine un délai avant qu'une affaire ne soit effectivement traitée par l'agent enquêteur. Ce délai se trouve être plus ou moins long selon la priorisation des affaires par les agents enquêteurs.[1] Or c'est le plus souvent l'agent enquêteur qui cherche à bénéficier d'enregistrements de vidéosurveillance pour étayer *son* enquête, et non l'agent récipiendaire de la plainte. Cette situation fait que, par défaut, le délai entre un incident et les premiers actes d'enquête se trouve supérieur à celui de conservation des images par le CSU.

> « Le faible niveau d'appel au CSU du bureau des plaintes est lié au fait que le bureau des plaintes n'a pas forcément le temps de faire l'intégralité des actes d'enquête, du

[1] B. JANKOWSKI, « Les inspecteurs de police: contraintes organisationnelles et identité professionnelle ». *Déviance et société*. 1996, vol. 20, n° 1 ; É. LEMAIRE, « Spécialisation et distinction dans un commissariat de police ». *Sociétés contemporaines*. 24 novembre 2008, n° 72, p. 60.

> fait d'une activité trop importante. Le travail est compartimenté mais focalisé sur la plainte. »[1]

Nous soulignerons ici que certaines collectivités exploitant un centre de vidéosurveillance semblent avoir également identifié cette problématique. Le CSU de la communauté d'agglomération de Nîmes Métropole a, par exemple, délégué un agent spécifiquement en charge d'étudier les dépôts de plaintes de la DDSP30 sur le territoire nîmois qui lui sont automatiquement transmis, pour lesquels il recherche la présence d'éléments filmés dans les enregistrements de la vidéosurveillance.[2] Un fonctionnement similaire, avec des postes spécifiquement dévolus à la relecture d'images, peut également s'observer à Lyon.[3] Mais, alors qu'il souligne un engagement considérable d'une collectivité territoriale qui consacre le temps de travail d'un fonctionnaire à une mission strictement policière, voire judiciaire, ce modèle n'est pas sans poser la question de la conquête par certaines municipalités d'une importance démesurée dans une mission régalienne. Contrairement donc à certaines autres collectivités disposant d'un parc de caméras comparable, la Ville de Montpellier soutient avec fermeté une doctrine d'exploitation du dispositif qui donne la priorité à une utilisation en direct, et non *a posteriori.* Les exploitants des caméras montpelliéraines considèrent à ce sujet que la création de postes spécialisés sur des missions de relecture constitue un engagement exagérément couteux et démesuré. Ils expliquent même limiter strictement le temps de relecture face aux sollicitations pressantes des enquêteurs.

> « Nos opérateurs n'ont pas vocation à faire de la relecture de données, mais à manipuler les caméras. Bien sûr, ils peuvent rechercher des faits sur une demande de la police, ce qui pourra conduire à une réquisition d'image. Mais au-delà de quelques minutes, nos opérateurs doivent abandonner. Il est hors de question qu'ils passent des heures à faire cela. Ils ne sont pas enquêteurs. Si les policiers font des demandes trop couteuses en temps de recherches, je leur suggère de faire immédiatement une réquisition et ils chercheront eux-mêmes dans les enregistrements. »[4]

L'ensemble des données qualitatives et quantitatives récoltées et analysées pendant la période d'évaluation montpelliéraine convergent ici vers une même conclusion. L'étude de l'utilisation

[1] Régis DUFAUT, Commissaire divisionnaire de la police nationale, chef du Service de Sécurité de Proximité de la DDSP34, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 24 juillet 2015.
[2] Le modèle en question a pu être observé à l'occasion d'une visite réalisée au CSU de la CA de Nîmes Métropole, le 5 mars 2014.
[3] Modèle observé à l'occasion d'une visite du CSU lyonnais.
[4] Témoignage d'un responsable du CSU de Montpellier, recueilli à l'occasion d'une séance d'observation en immersion.

a posteriori d'images enregistrées par la vidéosurveillance de voie publique dans le cadre d'enquêtes judiciaires déclenchées par une plainte seule révèle un usage tout à fait anecdotique. La vidéosurveillance, qui peut ici plus être assimilée à une ressource dans laquelle puiser, plutôt qu'à un outil à manipuler ou utiliser, ne semble une nouvelle fois pas faire l'objet d'une intégration satisfaisante par ses potentiels bénéficiaires policiers. La police nationale, tout du moins les services locaux étudiés à Montpellier, démontre clairement une résistance de fait à mobiliser cette ressource dans son travail, qui s'ajoute aux résistances précédemment abordées de son utilisation directe dans ses missions de terrain. Cette nette déficience parait toutefois bien étonnante, voire décevante. Car cette utilité particulière semble en parallèle durablement inscrite dans les argumentaires défenseurs du développement de cette technologie, ainsi que dans l'imaginaire collectif. L'étude réalisée permet donc de pointer une franche dissonance entre la représentation d'un dispositif et la réalité des pratiques et des bénéfices qui en est tirée, que nous aurons à interroger dans l'ultime partie du présent écrit.

Nous disions plus tôt que devaient être distinguées deux tendances dans les sollicitations *a posteriori* des enregistrements par la police nationale. La seconde est celle où une procédure judiciaire fait suite à une intervention des services de police. Dans ce cas, la mobilisation policière peut avoir été suivie en partie ou en intégralité par les opérateurs de vidéosurveillance. Contrairement à la situation décrite précédemment, on constate ici une propension élevée des policiers à solliciter les enregistrements de vidéosurveillance. Cette situation représente justement la quasi-intégralité des réquisitions judiciaires adressées au CSU montpelliérain pour l'obtention d'images enregistrées. En 2014 par exemple, les réquisitions d'images dans le cadre d'enquête judiciaire ayant fait l'objet au préalable d'une intervention de services de police représentaient plus de 94 % du total des réquisitions judiciaires formulées.

L'étude a mis en évidence que le réflexe en question des enquêteurs était en réalité souvent guidé. En effet, lorsqu'une intervention est suivie par les opérateurs de vidéosurveillance, elle mobilise systématiquement le Centre d'Information et de Commandement de la police. Dans le rapport qui fait suite à une intervention, ce dernier mentionne généralement que le CSU dispose d'images de l'événement. Si l'intervention entraine l'ouverture d'une enquête judiciaire, les agents enquêteurs seront alors incités à procéder à la réquisition des images évoquées dans ledit rapport. Cette action est également guidée par les opérateurs du CSU, qui vont presque systématiquement préparer les images filmées à être extraites dans le cadre d'une réquisition et qui n'hésiteront généralement pas à

rappeler leurs partenaires policiers pour leur signaler la disponibilité de ces données dans le cas d'intervention à la gravité particulière.

Concernant l'apport concret des réquisitions d'enregistrements, nous avons souligné précédemment que les dispositions du protocole d'évaluation imaginées n'ont pas permis de l'éprouver convenablement. Nous mentionnerons seulement ici les avis mesurés et convergents des représentants des magistrats du parquet de Montpellier vis-à-vis de la vidéosurveillance. Les magistrats, qui admettent l'utilité occasionnelle du dispositif, se disent cependant relativement prudents quant à l'importance qui doit lui être accordée dans le procès pénal. Car, tandis que la valeur probante semble progressivement s'imposer aux acteurs de la chaine pénale, il apparaît qu'une valeur démesurée lui est accordée, si bien que l'absence d'image de vidéosurveillance semble progressivement constituer une preuve à décharge dans les réquisitoires de défense dans le procès pénal :

> « C'est à Montpellier que j'ai vu l'utilisation la plus poussée de la vidéosurveillance. J'ai vu plusieurs cas où les enregistrements ont été décisifs, tant dans le tram que dans les rues de Montpellier. Soit parce que ça permet de confondre un auteur, soit de l'incriminer. Donc, j'ai un avis positif d'un point de vue judiciaire. Néanmoins, on commence à assister aux revers de la vidéosurveillance. Aujourd'hui, lorsqu'on n'a pas de vidéosurveillance dans des affaires graves, cela devient un outil au bénéfice de la défense : *"vous n'avez même pas de vidéosurveillance à m'opposer*". La vidéosurveillance est devenue un argument quasi systématiquement invoqué. »[1]

Les éléments précédents désignent un bénéfice particulièrement modéré des enregistrements de vidéosurveillance dans le cadre d'enquête judiciaire. Il apparaît notamment très significativement que cette utilisation dans le cadre légitimement attendu de dépôt de plainte sans intervention policière demeure très exceptionnelle. Ces données ajoutent également à la conclusion, sur laquelle nous reviendrons longuement plus loin, d'une appropriation à plusieurs vitesses et intensités de la ressource vidéosurveillance, selon les différents métiers et spécialisations internes à la police. Toutefois, des conclusions définitives ne pourraient convenablement pas être traduites de l'évaluation menée, n'ayant pas étudié la vidéosurveillance dans l'intégralité de la chaine judiciaire. Il sera alors

[1] Patrick DESJARDINS, procureur de la République adjoint, TGI de Montpellier, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 31 mars 2015.

nécessaire qu'un travail ultérieur vienne compléter ces conclusions partielles, au moyen de l'application d'un protocole rigoureux offrant une vision large et complète du bénéfice que peut représenter la vidéosurveillance dans ce cadre.

Chapitre 2 - La vidéosurveillance, insuffisant outil de prévention situationnelle : démonstration des échecs d'un dispositif sociotechnique aux ambitions utopiques

« La *prévention situationnelle*, inspirée notamment par les travaux de l'école de Chicago (écologie urbaine) va s'intéresser à la diminution des occasions de commettre un crime. Ces occasions sont déduites de l'analyse de situations spatiales précises. Chacune va être évaluée en termes de coûts et de gains supposés pour un criminel également supposé. Une grande importance va être donnée à la protection de victimes potentielles. La vidéosurveillance pourra constituer un de ces éléments de protection. »[1] C'est à cette vision particulièrement libérale et pragmatique que la vidéosurveillance se voit continuellement associée. En France, le législateur a même rendu cette alliance presque indissociable lorsqu'il a prévu dans un même texte[2] de légaliser la vidéosurveillance et de promouvoir plus globalement la prévention situationnelle.[3] Aujourd'hui, nous l'avons déjà souligné, l'installation de caméras de surveillance sur la voie publique reliées à un système d'exploitation se justifie presque uniquement grâce à la base juridique suivante :

> « La prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression, de vol ou de trafic de stupéfiants ainsi que la prévention, dans des zones particulièrement exposées à ces infractions, des fraudes douanières prévues par le dernier alinéa de l'article 414 du code des douanes et des délits prévus à l'article 415 du même code portant sur des fonds provenant de ces mêmes infractions ». [4]

Cette base juridique se trouve être relativement constante depuis sa première rédaction en 1995. L'intention du législateur, que nous avions qualifiée de sibylline dans les premiers développements de la présente thèse, a très tôt été critiquée pour la grande liberté d'interprétation

[1] D. PECAUD, *L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public*. Paris : Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, 2002. Etudes et recherches, p. 67.
[2] Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.
[3] B. BENBOUZID, *La prévention situationnelle : genèse et développement d'une science pratique (1965-2005)*. Thèse de doctorat de géographie, d'aménagement et d'urbanisme. Lyon : Université Lumière Lyon 2, 2011, p. 247‑248 ; A. BAUER, C. SOULLEZ, *Les politiques publiques de sécurité*. Paris : Presse Universitaire de France, 2012, p. 27.
[4] Cf. Article L251-2, 5°, du code de sécurité intérieure.

qu'elle concède aux acteurs locaux dans leur installation de caméras.[1] Le législateur se limite en effet à préciser l'objet de l'installation sans jamais pour autant justifier de comment les caméras répondent à cet objet. Il se garde également de présenter les conditions de fonctionnement ou les effets d'un tel système. Cette base juridique se limite au rapprochement explicite de la notion de *vidéosurveillance* et de celle de *prévention*. Bien éloigné des préoccupations de la « prévention sociale » de la délinquance,[2] la vidéosurveillance semble s'être durablement installée, parmi les moyens techniques destinés à la lutte contre la délinquance, bien comme un dispositif de prévention situationnelle.[3]

« On entend par prévention situationnelle les modifications des circonstances particulières dans lesquelles des délits pourraient être commis afin qu'ils paraissent difficiles, risqués ou inintéressants pour qui serait tenté de les commettre. »[4] Appliquée à la vidéosurveillance, cette définition s'oriente principalement sur la constitution d'un « environnement dissuasif ».[5] En cela, la prévention situationnelle doit être ici réduite à l'altération par un moyen technique de la perception d'un environnement par ses usagers, qu'ils soient potentiels victimes ou potentiels auteurs.[6] Pour désigner cette réduction, notamment pour décrire la recherche d'un effet de dissuasion ou de déplacement de la délinquance, nous nous référerons par la suite à un « effet psychosocial » de la vidéosurveillance.[7]

Lorsqu'il réalise sa grille de lecture des fonctionnements attendus de la vidéosurveillance, N. TILLEY met principalement en avant l'effet psychosocial du dispositif dans la schématisation de son fonctionnement. Dans les résultats de l'étude conduite dans des parkings britanniques, cet effet est recherché dans sept des neuf types de mécanismes attendus de la vidéosurveillance. Plus précisément, il comprend quatre mécanismes directement liés à la logique dissuasive de la prévention situationnelle de la délinquance, et trois mécanismes engageant un effet psychosocial des caméras chez les usagers des espaces publics, potentielles victimes.[8] Précédemment, nous avons uniquement discuté de

[1] Cf. not. L. CADOUX, « La vidéosurveillance dans les lieux publics et les lieux privés ouverts au public ». *Après-demain*, octobre 1995, édition n°376-377 ; F. OCQUETEAU, E. HEILMANN, « Droit et usages des nouvelles technologies : les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance ». *Droit et société*. 1997, vol. 36, n° 1.

[2] D. PECAUD, *L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public, op. cit.*, p. 16 et s.

[3] F. OCQUETEAU, « Cinq ans après la loi "vidéosurveillance" en France, que dire de son application ? » *Les cahiers de la sécurité intérieure*. 2001, n° 43.

[4] M. CUSSON, « Prévention Situationnelle ». *Dictionnaire de criminologie en ligne*, juin 2010.

[5] Cf. notamment M. CUSSON qui décrit l'élaboration d'un contexte de « *situational deterrence* » : M. CUSSON, « Situational deterrence: Fear during the criminal event ». In : R. CLARKE (Dir.). *Crime Prevention Studies*. 1st. New York, Etats-Unis : Criminal Justice Press, 1993.

[6] R. CLARKE (Dir.), *Situational Crime Prevention. Successful Case studies*. 2nd. New York, Etats-Unis : Harrow and Heston, 1997, p. 12‑15.

[7] D. GADD, T. JEFFERSON, *Psychosocial Criminology*. SAGE, 2007. Nous conviendrons dans nos développements faire un usage non conventionnel du terme (*ibid.* p.4), en parfaite conscience cependant de la construction des *situational prevention studies* en rupture avec une approche étiologique de la criminologie (*ibid.* p.14).

[8] N. TILLEY, « Understanding car parks, crime and CCTV : evaluation lessons from safer cities », *op. cit.*, p. 3‑4. L'auteur aborde ici un effet potentiellement dissuasif dans les mécanismes désignés a), b), f) et g) ; tandis qu'il aborde l'effet potentiel de la

l'impact indirect de la vidéosurveillance à Montpellier, car nous sommes focalisés sur son intégration par les acteurs et structures qui concourent à la sécurité publique. A l'image de N. TILLEY, ou de ses successeurs ayant adopté sa méthodologie d'évaluation, il nous faut maintenant étudier l'impact plus direct, voire autonome, que l'on peut attribuer à la vidéosurveillance sur un territoire. Cette question demeure centrale au sein des débats que suscite l'implication des pouvoirs publics dans ce dispositif sociotechnique. La délicatesse de la mesure d'impact d'un programme de prévention de la délinquance est parmi les principaux écueils à l'origine de la déficience de la mise à l'épreuve de la vidéosurveillance en France, si ce n'est le plus infranchissable de tous. Elle justifie, selon nous, à elle seule l'élaboration du modèle d'évaluation complexe, présenté précédemment, qui envisage d'allier étude d'impact expérimentale et interprétation réaliste d'un programme de politique publique.

Pour rendre compte des résultats de l'étude montpelliéraine relatifs à l'impact direct de la vidéosurveillance sur la sécurité publique d'un territoire, il nous faudra principalement d'abord présenter son appétence à constituer un dispositif de prévention situationnelle de la délinquance, abordant son caractère dissuasif (I) ou son influence sur les déplacements d'activités délinquantes (II), et exposer ensuite l'influence des caméras sur les usagers des espaces traités, potentiels victimes d'insécurité factuelle ou ressentie (III).

I. Constats d'effets dissuasifs inexistants contre la délinquance, ou le désaveu d'un mythe

« La surveillance assurée par un personnel de sécurité peut être améliorée par le matériel électronique, par exemple par [...] la vidéosurveillance. [...] Plusieurs études menées en Grande-Bretagne [...] ont conclu que les caméras de vidéosurveillance étaient efficaces pour réduire la criminalité ».[1] De simples affirmations de la présence de résultat positif suffisent en elles-mêmes à étayer la pertinence de la vidéosurveillance contre la délinquance, dans le cadre d'un propos partisan, ou tout du moins peu regardant. Cependant, le détail des études réalisées laisse planer le doute quant à cette affirmation d'un impact qui serait intrinsèque à l'outil. Et lorsque l'on s'intéresse spécifiquement aux caméras installées dans les espaces publics par des municipalités, ainsi que nous l'avons fait à Montpellier, la véracité et l'automaticité de cet impact positif paraissent fragilisées par des résultats rarement probants. Il demeure même, ainsi que nous l'avons mentionné plus tôt, plus un

présence de caméras sur les usagers d'un territoire (avec tantôt un effet positif et tantôt négatif) dans les mécanismes c), h) et i).

[1] R. CLARKE (Dir.), *Situational Crime Prevention. Successful Case studies, op. cit.*, p. 20.
Nous traduisons depuis l'anglais : « The surveillance afforded by security personnel may be enhanced by electronic hardware, for example by […] closed circuit television. […] Several studies in Britain […] have found CCTV cameras to be effective in reducing crime. »

constat d'absence d'impact franc et partagé que de démonstrations d'effet positif avéré, ainsi que le révèle la méta-analyse de M. GILL et A. SPRIGGS de 2005.[1] Toutefois, les chercheurs ne peuvent guère se contenter d'affirmations sur les effets d'un dispositif sans tâcher de les éprouver ainsi que d'en comprendre parallèlement le fonctionnement.

La vidéosurveillance se trouve traditionnellement cataloguée comme un moyen d'accroître le risque perçu par un délinquant, l'engageant, à reconsidérer son dessein délictuel.[2] L'effet dissuasif du dispositif occupe donc une place centrale dans le fonctionnement attendu du dispositif. Cependant, même dans des études retenues comme démontrant un effet avéré de la vidéosurveillance comme outil de prévention situationnelle de la délinquance, les chercheurs révèlent en réalité que son caractère dissuasif se trouve être largement surestimé.[3] Malgré les nombreuses années qui la séparent de ces recherches britanniques, la démarche d'évaluation montpelliéraine vient clairement s'inscrire dans leur prolongement. Car à l'image des programmes étudiés en Grande-Bretagne dans les années 1990, le programme de développement de la vidéosurveillance à Montpellier intégrait fortement la volonté de provoquer un effet dissuasif, et la démarche d'évaluation cherchait à éprouver rigoureusement cet aspect.

Induire un effet psychosocial sur des délinquants potentiels, en suggérant un accroissement du risque à commettre une infraction pour contraindre de ne pas en commettre, ou d'en déplacer sa réalisation comme nous en discuterons *infra*, est apparu comme une préoccupation centrale dans le programme étudié. Dans le référentiel d'évaluation établi, cette logique de fonctionnement a été identifiée parmi les bases justificatives des trois sites expérimentaux. Cet effet semble, plus globalement, avoir accompagné la philosophie du développement de l'ensemble de l'équipement déjà en place sur le territoire municipal. Il est toutefois relativement surprenant de noter que des responsables locaux, positionnés comme maître d'œuvre des programmes impliquant la vidéosurveillance, nous aient admis leur perplexité vis-à-vis de la propension dissuasive de cette technologie :

[1] M. GILL, A. SPRIGGS, *Assessing the impact of CCTV*. Londres, RU : Home Office, 2005. Rapport 292.

[2] R. CLARKE (Dir.), *Situational Crime Prevention. Successful Case studies, op. cit.*, p. 17–25. Répondant à une analyse criminologique de prévention situationnelle de la délinquance, la vidéosurveillance se retrouve classifiée parmi les moyens de « surveillance matérielle » (p.20) ou de « surveillance humaine » (p.20-21) selon la classification rapportée de R. CLARKE & R. HOMEL (1997)

[3] Cf. les résultats présentés par B. BROWN *in* R.CLARKE (Dir.)*, Ibid.*, p. 167–182. et leur mise en parallèle avec les propos de R. CLARKE *in Ibid.,* p.20

> « La dissuasion n'est pas ou peu existante avec la vidéosurveillance. Je ne sais pas si ce sont les caméras ou leur publicité qui pourraient dissuader, mais je pense que les auteurs de faits intègrent généralement la VS dans leurs activités. »[1]
>
> « Les caméras ne sont pas suffisamment intrusives pour empêcher l'impunité. Je ne pense pas que la caméra soit dissuasive, sauf peut-être pour les personnes n'ayant pas forcement quelque chose à se reprocher. »[2]

Nous aurons nécessairement à discuter plus loin du delta qui peut s'observer entre les discours et les pratiques ou entre les constructions discursives de différents acteurs du champ de la sécurité publique. Au-delà des discours, intéressons-nous tout d'abord aux résultats concrets de l'étude d'impact réalisée à Montpellier, en les abordant site par site. Ce travail d'interprétation des données collectées suggèrera l'hypothèse d'un impact psychosocial positif de la vidéosurveillance sur la situation de la régularité et la gravité des situations d'insécurité des territoires étudiés, et tâchera de l'éprouver. Nous allons voir que, sur les deux premiers sites, les données quantitatives et qualitatives semblent nettement converger malgré des caractéristiques pourtant tout à fait dissemblables. Bien que les données statistiques n'aient pas été retenues comme composante centrale pour alimenter cette recherche empirique, leur analyse offre un point d'entrée remarquable à ces analyses. Si, contrairement à l'adage, nous conviendrons ne pas pouvoir raisonnablement admettre que *les chiffres puissent parler d'eux-mêmes*,[3] leur présentation laissera paraître l'évolution de la situation connue de la sécurité publique. L'interprétation de ces statistiques nécessite une précautionneuse mise en perspective, et doit s'inscrire dans un strict respect de la rigueur imposée par le protocole d'évaluation. Dans ces conditions, elle permet d'aborder l'analyse de l'impact de la vidéosurveillance, qui doit invariablement être complétée des données, quantitatives ou qualitatives, directement produites par la démarche d'évaluation.

Sur le site *Alpha* d'abord, la distinction des différentes catégories d'infractions montre des évolutions plutôt disparates. Sur la période de l'évaluation, certaines des catégorisations effectuées

[1] Jean-Pierre VIALAY, Directeur de la Réglementation et de la Tranquillité Publique de la Ville de Montpellier, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 24 avril 2014

[2] Marc VANNIER, Chef de service à la Ville de Montpellier en charge du CSU, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 27 avril 2015

[3] O. MARTIN, « "Les statistiques parlent d'elles-mêmes" Regards sur la construction sociale des statistiques ». In : *La pensée confisquée*. Paris : La Découverte, 1997.

par les services de police, telles que les cambriolages[1] ou les vols dits « à la roulotte »,[2] marquent une nette diminution, tandis que d'autres, comme les dégradations volontaires ou les vols commis avec violence, révèlent une augmentation. Une simple comparaison dans le temps des infractions consignées par les services de police judiciaire ne permet donc pas de distinguer nettement d'infléchissement des occurrences d'infractions faisant suite à l'installation des caméras de vidéosurveillance. Lorsque l'on joint à cette lecture les données relevées sur le secteur de contrôle, rattaché au secteur bénéficiaire de l'installation de caméras, l'impact du dispositif se trouve encore plus incertain. En effet, malgré l'installation de caméras sur le site expérimental en décembre 2013 — *soit au 2/3 de la période d'étude* — les données statistiques de la police nationale relevées parallèlement sur les sites expérimentaux et de contrôle montrent d'abord des évolutions très similaires de certaines catégories comme les cambriolages ou les vols à la roulotte, toutes deux en baisse. Précisons que sur le site expérimental, ces deux catégories spécifiques d'infraction, ciblées par le programme d'extension de la vidéosurveillance, marquent une baisse constante entre 2012 et 2014, c'est-à-dire amorcée avant l'installation de caméras.

En revanche, d'autres évolutions de catégories d'infraction révèlent, au premier regard, des tendances positives, telles que le nombre de « vols à la tire »[3] ayant diminué de 50 % entre 2013 et 2014, suite donc à l'installation des caméras. Toutefois, la mise en relief de ces données remet sérieusement en question cette interprétation favorable. D'abord, car elles concernent un nombre peu élevé d'infractions, avec deux occurrences en 2014, contre quatre l'année précédente. Mais surtout, car l'étude des données statistiques du site de contrôle révèle que ce dernier, sans installation de caméras, a également connu une diminution de moitié des vols à la tire, mais portant sur un nombre deux fois plus élevé d'infractions.

La seule catégorie d'infraction qui puisse démontrer une réelle évolution positive suite à l'installation de caméras de vidéosurveillance est celle des vols de véhicules. Après avoir fortement augmenté entre 2012 et 2013 (+150 %), ceux-ci ont légèrement diminué l'année suivante (-20 %), tandis que l'on relevait une évolution inverse sur le site de contrôle. *A priori* favorable, cette donnée statistique reste à relativiser du fait qu'elle porte sur des quantités particulièrement négligeables,

[1] Bien que nous conviendrons que les cambriolages ne peuvent pas être considérés comme des infractions se déroulant sur l'espace public, cette catégorie est ici intégrée dans les analyses du fait de l'importance qui lui a été accordée par les maîtres d'ouvrage lors de l'élaboration de leur programme, en particulier sur le secteur *Alpha*

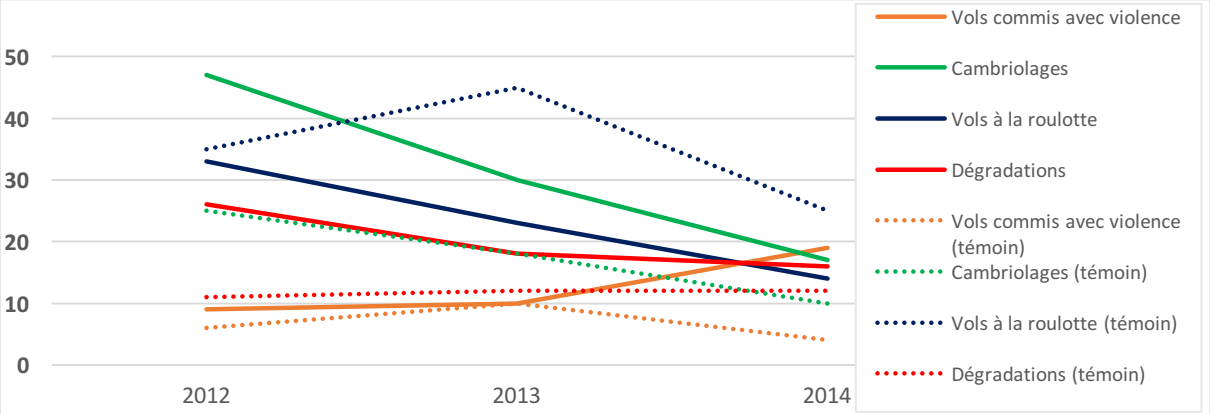
[2] Sont communément désignés « vols à la roulotte » les vols d'objets ou d'accessoires dans des véhicules en stationnement. Nous ferons usage de cette expression d'usage, étant employées de manière habituelle par les services de police ou de gendarmerie.

[3] Le « vol à la tire », parfois nommé « vol à l'arrach' » dans le vocabulaire quotidien familier des policiers, désigne l'acte de vol consistant à subtiliser un bien directement sur une victime. Il constitue une catégorie spécifique de l'état 4001 renseigné par les agents de police ou de gendarmerie nationales.

quatre voitures ayant été signalées volées en 2014 contre cinq l'année précédente. Cette infime différence en valeur absolue écarte cette donnée comme révélatrice d'un impact positif.

Au contraire, l'analyse des données statistiques montre que certaines catégories d'infractions ont marqué des tendances d'évolution distinctes et inquiétantes, allant à l'encontre de l'hypothèse d'un impact positif de la vidéosurveillance sur le site expérimental. D'abord, les vols commis avec violence ont marqué une nette augmentation entre 2013 et 2014 (+90 %), passant de 10 à 19 faits identifiés, tandis qu'était identifiée une évolution inverse sur le site de contrôle (-60 %). Ensuite, concernant cependant des quantités plus faibles, les vols spécifiques de véhicules deux roues motorisés révèlent une situation semblable, avec une augmentation annuelle de +80 % en 2014 sur le site expérimental, suite donc à l'installation de caméras, alors que le site de contrôle connaissait parallèlement une diminution de deux tiers.

	2012		2013			2014	
	Zone test	*Zone témoin*	*Zone test*	*Zone témoin*	Installation des caméras du programme 2012 sur le secteur test *Alpha*	*Zone test*	*Zone témoin*
VOLS A MAIN ARMEE AVEC ARMES A FEU	0	0	0	1		0	0
VOLS COMMIS AVEC VIOLENCES	9	6	10	10		19	4
CAMBRIOLAGES	47	25	30	18		17	10
LES VOLS A LA TIRE	2	3	4	8		2	4
LES VOLS D'AUTOMOBILE	2	5	5	3		4	5
LES VOLS DE VEHICULES DEUX ROUES MOTORISES	5	3	5	3		9	1
LES VOLS A LA ROULOTTE ET D'ACCESSOIRES AUTOMOBILES	33	35	23	45		14	25
LES DEGRADATIONS	26	11	18	12		16	12
LES INCENDIES VOLONTAIRES	1	0	0	0		1	0



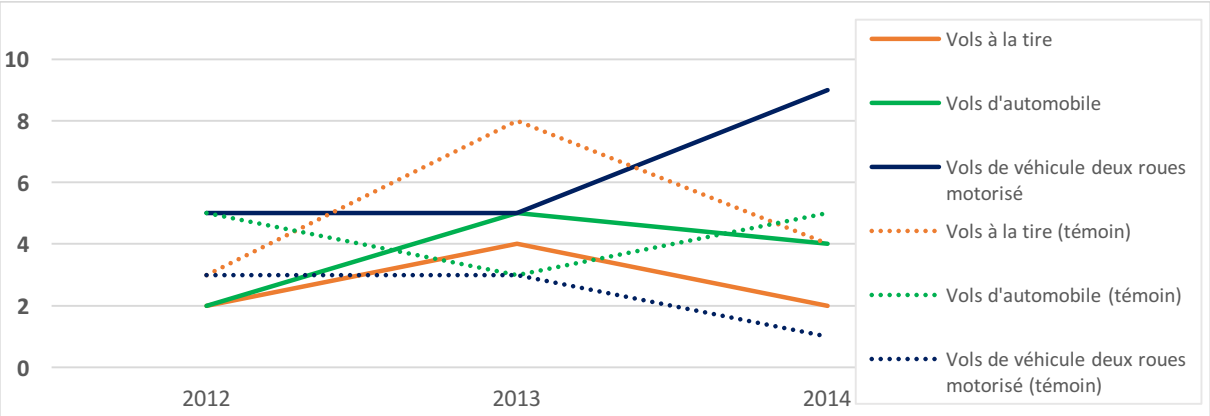


Figure 25 - Données statistiques des infractions relevées sur le secteur Alpha, période 2012-2014 (DDSP34) et représentations graphiques

Les séances d'observation réalisées *in situ* sur le site *Alpha* et son secteur de contrôle révèlent des constats qui corroborent ceux issus de l'analyse statistique précédente. Il n'est jamais apparu d'altération visible des comportements suite à l'installation des caméras fin 2013. Avec une fréquence d'incident particulièrement faible sur ces secteurs, les visites de terrain n'ont jamais eu l'aubaine de constater concrètement des infractions, ni même de comportements répréhensibles, contrairement au site *Bêta* que nous décrierons *infra*. Ces observations n'ont cependant pas non plus constaté d'évolution de fréquentations, d'usages ou de salubrité des espaces publics bénéficiaires de l'installation de caméras, qui pourraient être des révélatrices d'un climat ou sentiment d'insécurité. Les experts de secteurs rencontrés ont confirmé à la fois une faible occurrence des problématiques d'insécurité et une évolution constante du secteur expérimental, sans impact marqué de l'installation des caméras évaluées.

> « Au niveau insécurité, je n'ai pas particulièrement de problématiques à signaler. A ce jour, il n'y a aucun fait grave à signaler, contrairement à une période de quelques mois début 2012 (autour de la mise en service de la ligne 3 du tram) où quelques faits graves avaient été repérés : vols dans des parkings, voiture bélier contre un commerce et le braquage d'un autre commerce. Mais ces incidents ont été très marginaux et depuis plus de deux ans, je n'ai plus connaissance de problèmes graves ou récurrents d'insécurité. »[1]

Ces différents éléments semblent démontrer l'absence d'impact psychosocial dissuasif du dispositif de vidéosurveillance inauguré sur ce secteur expérimental.

[1] Thierry VAN DER EECKEN, Coordinateur de quartier à la Ville de Montpellier, présent sur le secteur depuis février 2011, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 15 avril 2015

Au-delà des infractions relevées par les forces de police, on pourra s'intéresser aux autres problématiques spécifiquement visées par le programme 2012. Les responsables municipaux identifiaient notamment comme problématique les installations durables et illicites d'individus sans domicile fixe, désignés comme pouvant nuire à la salubrité, au sentiment de sécurité ou à l'image du secteur :

> « on souligne toute l'année une présence élevée de personnes marginales (SDF et autres). L'hiver, les quelques commerces attirent ces personnes, mais l'été l'attractivité est très forte autour du bassin du fait du côté convivial du secteur. Les résidents se plaignent régulièrement des installations illicites durables de personnes marginales. »[1]

Les données de l'étude permettent d'écarter l'hypothèse que les caméras de vidéosurveillance entrainent une dissuasion de ce type de fréquentation. En effet, après l'installation de celles-ci, les regroupements et installations de personnes marginalisées n'ont jamais semblé diminuer ou se déplacer. Au contraire, les données de la police municipale relèvent même une augmentation de 130 % du nombre de leurs interventions visant à « des évictions d'installation illicites ». Il convient cependant de lire cette dernière donnée comme simplement indicative d'une pérennisation des fréquentations illicites, mais pas comme un révélateur fiable de leur nombre, car n'écartant pas une mobilisation croissante de la police municipale.

Sur ce secteur *Alpha*, une autre thématique présentait un intérêt tout particulier pour les maîtres d'ouvrage du programme 2012 d'extension de vidéosurveillance. Le secteur ayant vocation à incarner une attractivité de premier plan localement, il était attendu que l'inauguration de caméras de voie publique provoque un effet psychosocial permettant de limiter les dégradations et incivilités, pour soutenir l'attractivité du quartier. La démarche d'évaluation s'est donc attentivement intéressée à cette question. D'abord, les données statistiques retenues pour mettre en évidence ce phénomène ont été puisées dans deux bases distinctes : les identifications par la police nationale du nombre de « dégradations » — *constitutives d'infractions pénales* — et les relevés « d'incivilités » par la police municipale.[2] Ces données statistiques n'ont permis d'identifier aucun impact de l'installation des caméras sur la quantité relevée d'incidents de cette nature sur le secteur expérimental. D'un côté, les données de la police nationale soulignent une remarquable stabilité dans le temps sur le secteur

[1] *Ibidem*

[2] Au sein de la classification établie par la police municipale de la Ville de Montpellier, les responsables de l'état major, en charge de la valorisation interne des statistiques, intègrent dans les comportements qualifiés d'incivilités : les affichages sauvages, dépôt d'immondices, détériorations de voirie, problèmes d'hygiène, destructions et détérioration de biens publics et *incivilités* diverses.

expérimental, identifiant 38 faits en 2012, 36 en 2013 puis 40 en 2014 suite à l'installation des nouvelles caméras. Dans le même temps, bien que portant sur une plus faible quantité d'infractions, une même stabilité était relevée sur le secteur de contrôle. De l'autre côté, les données de la police municipale démontrent plus de versatilité, avec une recrudescence des faits d'incivilité traités par le service. Précisons que l'augmentation du nombre de problématiques d'incivilités traitées sur le site expérimental ne pourra pas être liée à un phénomène de détection faisant suite à l'installation de caméras de vidéosurveillance. En effet, cet accroissement d'activité s'est principalement déroulé dès 2013, donc avant l'inauguration du dispositif sur *Alpha*. De plus, le nombre de découvertes par les nouvelles caméras de faits assimilés à des problématiques de détérioration ou d'incivilité ne représente qu'environ 12 % (15 faits) des affaires traitées par la police municipale en 2014, considérant de plus que les premières ne doivent pas être considérées comme intégralement fongibles dans les secondes. La comparaison avec le site de contrôle semble enfin souligner une attention déséquilibrée du service de la municipalité pour le secteur expérimental.[1]

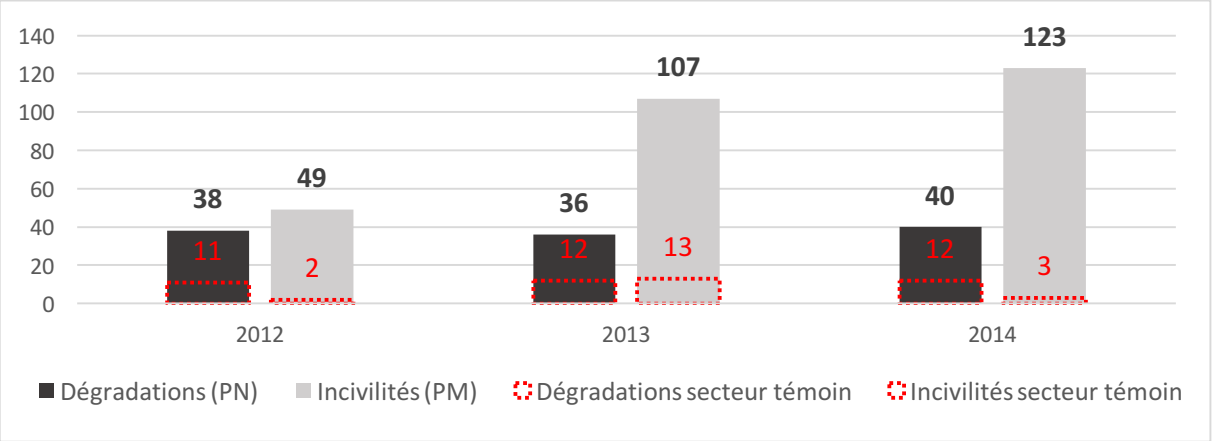


Figure 26 - Faits de dégradation (police nationale) et d'incivilité (PM) relevés sur le site Alpha

Les données statistiques paraissent donc écarter l'hypothèse d'un impact psychosocial des caméras de voie publique permettant la dissuasion d'actes d'incivilité ou de dégradation. Les données qualitatives relevées, notamment dans le cadre des observations *in situ*, confirment fermement cette conclusion. Deux constats se dégagent de ces séances d'observation. D'abord que, sur les deux secteurs appariés, les faits graves de dégradations demeurent relativement marginaux et que les phénomènes de détériorations des espaces publics se trouvent principalement constitués d'insalubrités peu préoccupantes. Ensuite, qu'il ressort une évolution relativement constante de la

[1] Sur l'ensemble de la période de l'étude, les affaires d'incivilités traitées par la police municipale sur le site de contrôle représentent en effet 6 % de la quantité traitée sur le site expérimental, tandis que cette proportion est de 31 % pour les dégradations traitées par la police nationale.

situation des secteurs, toutefois marquée sur le site expérimental par un changement progressif de la nature des insalubrités, de plus en plus liées à une fréquentation croissante du secteur. L'étude réalisée a enfin mis en évidence une très faible conscience de la présence des caméras de vidéosurveillance installées fin 2013 et de la surveillance qu'elle induit. Nous reviendrons *infra* sur ce constat, en exposant quelques données quantitatives révélatrices, mais il convient ici d'admettre qu'il paraît difficile d'identifier un possible effet psychosocial d'un dispositif majoritairement ignoré.

Sur le site *Bêta* ensuite, la situation doit être considérée avec une attention toute particulière. Ainsi que présenté plus tôt, cette zone d'évaluation, tout comme son secteur de contrôle, a été classée en Zone de Sécurité Prioritaire par l'Etat. Prévoyant alors une mobilisation renforcée des différents acteurs participant à la lutte contre l'insécurité publique, dont les policiers, il est difficile de présager de l'influence dans le temps de cette classification sur les données statistiques des infractions pénales. Cette situation, résultant en une stabilité biaisée dans le temps du secteur expérimental, fait que l'analyse des données de ce secteur engage systématiquement un rapprochement avec celle du secteur de contrôle pour identifier l'impact éventuel de la variable vidéosurveillance.[1] Ce travail d'analyse révèle d'abord qu'une grande partie des catégories d'infractions relevées sur les espaces publics observés connaissent une évolution d'intensité similaire sur les secteurs expérimentaux et de contrôle. C'est ainsi le cas pour les vols à main armée (-67 % sur les deux secteurs), les vols à la roulotte (-55 % et -48 %), ou les vols commis avec violence (-50 % et -46 %). Notons toutefois que pour cette dernière catégorie, les données portaient sur une quantité deux fois plus élevée sur le site expérimental, désignant une diminution plus conséquente en valeur absolue sur celui-ci. Les cambriolages, bien que n'étant par nature pas commis sur l'espace public, ont également connu sur les deux sites une baisse parfaitement similaire. Ainsi, ces variations comparées entre les sites expérimentaux et de contrôle n'appuient pas l'hypothèse d'un impact de la vidéosurveillance sur la situation de sécurité du territoire évalué.

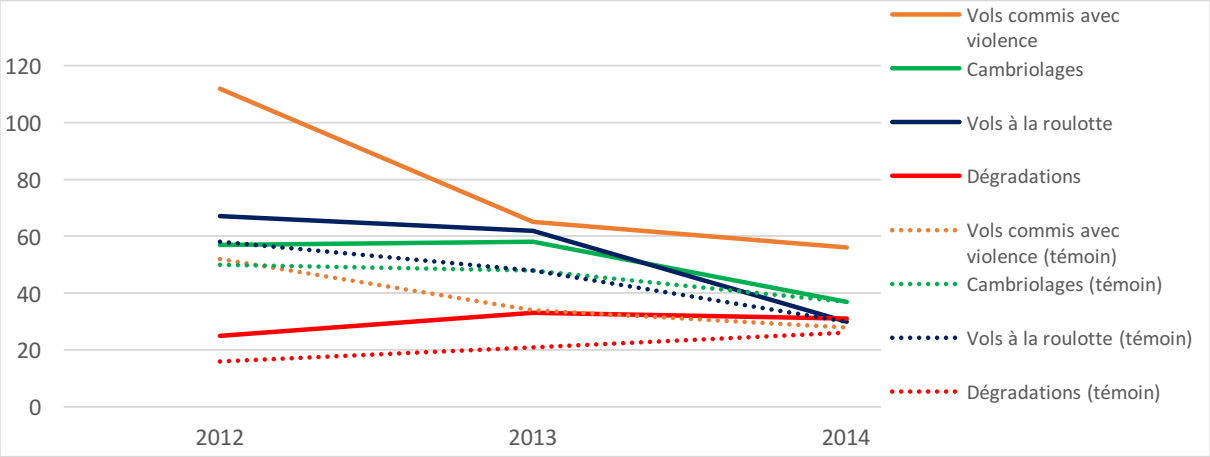
Les données collectées relatives aux dégradations ou incendies volontaires ainsi que les vols de véhicules — *autres que des deux roues motorisés* — demeurent peu significatives. Catégories proches sur l'intention de destruction, les dégradations et incendies volontaires semblent cependant marquer une évolution plus favorable sur le site expérimental que sur le site de contrôle. Toutefois, ces évolutions paraissent particulièrement constantes sur l'ensemble de la période de l'étude et

[1] Cf. présentations méthodologiques *supra*

concernent des quantités faibles. Elles ne représentent ainsi pas ce qui pourrait être convenablement reconnu comme un infléchissement caractéristique attribuable à la variable étudiée.

Enfin, deux autres catégories d'infractions consignées par la police nationale viennent s'opposer à l'hypothèse d'un impact de la vidéosurveillance sur la sécurité publique. Reposant encore une fois sur des quantités relativement faibles, il apparaît néanmoins que les nombres de vols à la tire et de vols de véhicules deux roues motorisés ont, paradoxalement, connu une aggravation sur le site bénéficiaire de l'extension de vidéosurveillance vis-à-vis de l'évolution constatée sur le site de contrôle.

				Installation des caméras du programme évalué en cours d'année 2013		
	2012		2013		2014	
	Zone test	*Zone témoin*	*Zone test*	*Zone témoin*	*Zone test*	*Zone témoin*
Vols à main armée	3	3	1	1	1	1
Vols commis avec violence	112	52	65	34	56	28
Cambriolages	57	50	58	48	37	37
Vols à la tire	6	3	14	4	10	0
Vols d'automobile	7	5	10	8	5	6
Vols de véhicule deux roues motorisé	13	10	6	5	7	2
Vols à la roulotte	67	58	62	48	30	30
Dégradations	25	16	33	21	31	26
Incendies volontaires	3	2	3	1	3	3



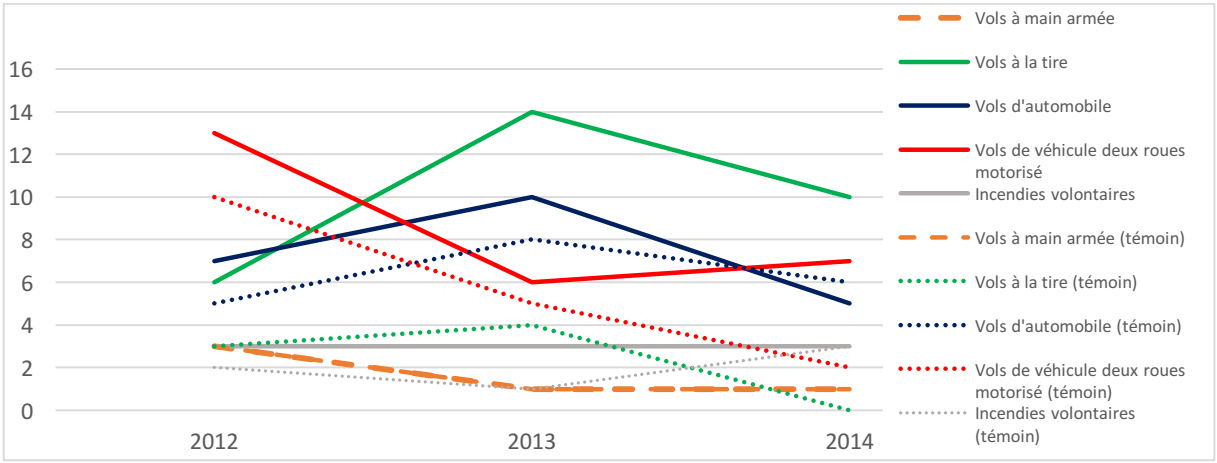


Figure 27 - Données statistiques des infractions relevées sur le secteur Bêta, période 2012-2014 (DDSP34) et représentations graphiques

Rappelons cependant que les données statistiques présentées ci-dessus, ainsi qu'il a été averti, doivent être considérées avec méfiance. On notera par exemple que l'année 2013 semble singulière, se démarquant par des hausses ou baisses considérables, et ce pour les deux secteurs. Sans nécessairement qualifier de lien de causalité particulier, nous soulignerons que l'année 2013 demeure celle de l'inauguration, dès le mois de janvier, du dispositif ZSP par la préfecture de l'Hérault. La mobilisation renforcée des forces de l'ordre pourrait, entre autres, expliquer tantôt l'augmentation des découvertes d'infractions, tantôt expliquer des diminutions liées à des phénomènes de dissuasion ou de déplacement. Il se trouve *a posteriori* impossible de mesurer ou d'estimer l'impact du dispositif ZSP sur les données statistiques, car celui-ci n'a pas été localement évalué.

Les visites de secteurs, assurées très régulièrement pendant l'évaluation, ont avantageusement permis de mettre à l'épreuve les objectifs du programme d'extension de la vidéosurveillance sur le secteur. Il était notamment visé par les maîtres d'ouvrage une lutte contre le sentiment d'impunité éprouvé par des individus désignés comme à l'origine d'une part importante des nuisances et infractions commises dans le secteur. Parallèlement à cet objectif, il était également recherché la perturbation d'individus se réunissant en groupes, qualifiés d'oppressants et de monopolisation agressive de l'espace public. Ces phénomènes, souvent dénoncés dans des quartiers reconnus populaires,[1] demeurent aisés à observer, car mettent souvent en jeu des comportements manifestes et socialement identifiés comme déviants. Les séances d'observation *in situ* ont clairement mis à mal l'hypothèse d'un impact à ce titre de l'installation, courant 2013, de caméras de vidéosurveillance sur le secteur de l'évaluation. En effet, il a été indubitablement constaté un accroissement des comportements déviants, regroupements oppressants ou commissions

[1] M. MOHAMMED, L. MUCCHIELLI, « La police dans les "quartiers sensibles" : un profond malaise », *op. cit.*

d'infractions au cours de la période de l'étude. Assez caractéristiques, les infractions au code de la route, telles que les conduites de scooter sans casque, les dépassements apparents des vitesses autorisées ou les circulations à contresens par exemple, représentent des démonstrations manifestes d'impunité. Il a également été régulièrement constaté, et également de manière croissante, des tentatives d'intimidations ou d'illicites contrôles d'accès au quartier par ces mêmes individus visant les usagers non résidents. Comparativement, les mêmes comportements ont simultanément pu être observés sur le secteur de contrôle de l'évaluation. Toutefois, tandis qu'un constat d'une situation ressentie comme s'aggravant était fait sur le secteur expérimental, il est apparu une situation sans évolution notable sur le secteur de contrôle.

Le trafic de produits stupéfiants installé sur le secteur demeure une des premières préoccupations des pouvoirs publics quant au traitement de l'insécurité. A ce titre, il avait naturellement été intégré dans les objectifs locaux du programme d'extension du dispositif de vidéosurveillance, principalement car celle-ci présentait un fort potentiel de dissuasion. Les séances d'observation ont clairement dévoilé la pérennité de cette activité dans le temps, qui a également été jugée nettement plus ostentatoire sur le secteur *bêta* que sur le secteur de contrôle. Mais malgré l'installation des caméras de vidéosurveillance au mois de juillet 2013, aucun impact dissuasif n'a pu être identifié sur les différents points de trafic de stupéfiants de *bêta*, que ce soit sur les vendeurs, ostensiblement installés dans le quartier, sur leurs rabatteurs aux alentours ou sur la clientèle en provenance de l'extérieur. Seul un déplacement géographique notable, mais totalement indépendant de l'installation de nouvelles caméras ou la présence d'anciennes, a pu être étudié.[1]

Ces observations et interprétations de données que nous avons réalisées ont pu être confirmées à l'occasion des entretiens conduits avec les experts de secteur. Concernant le site expérimental particulièrement, ces derniers expriment notamment une évolution négative de la situation de sécurité. Indépendamment des installations des nouvelles caméras du programme 2012, ils notent une aggravation récente de la situation, que ce soit quant à la nature ou la régularité des infractions :

> « J'ai vu une nette évolution à la hausse ces derniers mois des vols à l'arraché, lié à mon sens au cours de l'or. Dans le quartier, il y a aussi pour moi une aggravation des atteintes aux entreprises œuvrant sur le PRU. Je n'ai pas l'impression que le trafic de

[1] Cf. développement *infra* relatif à l'étude des déplacements de délinquances et à la diffusion de bienfaits

drogue ait diminué. […] Je suis incapable de situer les caméras de vidéosurveillance du programme de 2012. Je ne sais ni quand, ni où elles ont été installées. »[1]

« J'ai constaté également une proportion grandissante de jeunes déscolarisés stagnants dans les rues. Les attroupements de quinze personnes en errance, voire le phénomène de bande… ce n'était pas si présent et visible à mon arrivée. Aujourd'hui, c'est quelque chose de constant. Les jets de projectiles divers contre les passants sont devenus très réguliers. Ceci n'existait pas, et aujourd'hui tout le monde peut en être victime. Il s'est développé un sentiment grave d'impunité sur le quartier, qui existait déjà, mais s'est nettement aggravé. J'ai personnellement été braqué une fois par quelqu'un, plus pour faire le fier que réellement pour me menacer. »[2]

Il faut également signaler ici que les observations *in situ* ont permis de constater un renforcement notable de la présence de forces de l'ordre entre 2012 et 2013 sur le secteur *Bêta* et son secteur de contrôle. Cette mobilisation renforcée, fruit du dispositif ZSP, a semblé progressivement et délicatement s'étioler au cours de l'année 2014, ici encore sur les deux secteurs appariés.

Enfin, pour conclure l'analyse de ce secteur, un phénomène très spécifique doit être ici développé. Bien que les trois caméras évaluées, installées en juillet 2013, n'aient subi aucune dégradation, une caméra faisant partie de la zone tampon de l'étude, donc dans la zone globale d'évaluation, a connu de nombreuses dégradations sur lesquelles il convient de revenir. Cette caméra, comptant parmi les premières caméras qui ont équipé la ville, est positionnée à un emplacement stratégique, permettant l'observation du carrefour principal du quartier et de ses quelques commerces. Des groupes de jeunes oisifs ayant pris leurs habitudes au niveau du carrefour surplombé par cette caméra ont régulièrement été suspectés de sa dégradation. La destruction de ladite caméra ou la détérioration de ses liaisons informatiques ou électriques ont notamment produit sept mises hors service du dispositif courant 2014, cinq durant le seul été. Ainsi qu'y ont cédé quelques acteurs locaux, il demeure tentant de procéder à un raccourci pour justifier ce phénomène de dégradations répétées. En ce sens, celui-ci est assez volontiers décrit la « volonté évidente » d'individus de se mettre à l'abri d'une surveillance pour faciliter la commission d'actes illégaux. Ce sont notamment des agents de police, nationale principalement, rencontrés lors de l'évaluation qui ont formulé cette conclusion. En réalité, ce raisonnement se trouve pourtant parfaitement infondé. Nous avons cherché, de façon accessoire au travail réalisé, à éprouver cette hypothèse apparue pendant la conduite de la démarche

[1] Dominique FAVIER, Coordinateur de quartier à la Ville de Montpellier, présent sur le secteur depuis 2001, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 27 janvier 2015

[2] France CAELEN, Chef de projet à la SERM, présente sur le secteur depuis 2009, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 22 avril 2015

d'évaluation.[1] Il est alors apparu, en s'appuyant sur les données récoltées lors des observations sur site, lors des différents entretiens — *notamment avec des policiers municipaux œuvrant quotidiennement sur ce secteur* — ou sur les données statistiques, que les périodes pendant lesquelles ladite caméra avait été dégradée ne coïncidaient jamais avec une évolution des occurrences d'infractions habituellement constatées sur ce secteur particulier, à l'exception d'un type particulier de comportement. Il a en effet clairement été identifié que les moments où la caméra en question était dégradée correspondaient aux périodes de tension plus marquée entre les jeunes, auto-investis pour représenter des intérêts du quartier considérés bafoués, et les services publics, en particulier les policiers. Pendant ces périodes de temps, plus ou moins brèves, a été observée la multiplication de comportement vindicatif à l'encontre des symboles vus comme des représentations des services publics, mettant en scène notamment des jets de projectiles, principalement, mais non uniquement contre les forces de l'ordre, ou des destructions diverses.[2] Ces différentes constatations amènent à penser que la destruction de cette caméra particulière paraisse moins être un moyen qu'une fin en soit, présentant de manière plutôt accessoire l'avantage supplémentaire de détruire la capacité de surveillance des autorités publiques. Les dégradations ayant uniquement ciblé cette caméra spécifique, installée au-dessus de l'espace public de regroupement des jeunes du secteur, étayent aussi l'hypothèse que ce comportement corresponde plutôt à une volonté d'appropriation de l'espace. La caméra étant considérée comme un symbole de surveillance policière, ainsi qu'elle est insidieusement présentée par les policiers eux-mêmes aux délinquants du quartier dans le cadre de procédures pénales, sa destruction revêt le caractère d'une atteinte symbolique aux moyens des forces de l'ordre et de renversement temporaire du rapport de force avec eux.[3] Nous noterons ici également que la déficience de surveillance vidéo n'a jamais été compensée par un renforcement de la surveillance humaine sur le terrain, à l'exception d'opérations organisées pour les remises en état de celle-ci.

Les dégradations de caméra présentées ci-dessus sont également révélatrices de leur identification locale. Elles montrent notamment à la fois une connaissance de la présence de caméras

[1] La caméra en question étant installée dans la zone dite « tampon » du secteur *bêta*, l'étude bénéficiait de données qualitatives et quantitatives mobilisables à cette fin, bien que le protocole initial de l'évaluation ne prévoyant pas d'examiner spécifiquement cette question.

[2] A titre d'exemple, la période du printemps et de l'été 2014 qui a connu plusieurs destructions de la caméra en question, a parallèlement été le théâtre de destructions partielles ou totales d'engins ou locaux provisoires des entreprises du Programme de Rénovation Urbaine installées sur le quartier, de jets de projectiles quotidiens sur les forces de police ou de menaces adressées à l'encontre de différents services publics œuvrant dans le quartier. Ces incidents nourrissaient principalement des revendications d'accès à l'emploi facilité pour les jeunes résidents du quartier sur les opérations de travaux publics dans celui-ci. Il est à noter que les autres caméras sur secteurs, nouvelles suites au programme 2012 ou plus anciennes, n'ont pas fait l'objet de quelconques dégradations.

[3] Cf. M. MOHAMMED, L. MUCCHIELLI, « La police dans les "quartiers sensibles" : un profond malaise », *op. cit.*, p. 102‑104. ; cf. également le témoignage de Yazid KHERFI recueilli par V. LE GOAZIOU, « Les émeutiers : entre violence et résignation », *ibidem*, pp.87-97

et incidemment une conscience, par les publics mêmes que le responsable du dispositif souhaite dissuader de certains agissements, de la surveillance que ces caméras induisent. Cette conscience des caméras peut également se déduire d'une forte médiatisation locale de l'insécurité du quartier. Cette couverture médiatique lie souvent les difficultés rencontrées sur le quartier à un constat d'échec des moyens, policiers ou technique, mis en œuvre par les autorités : « Dans ce quartier même les caméras sont inutiles, il suffit de mettre une cagoule ».[1] Ces différents éléments appuient donc le constat d'une conscience marquée de la présence de caméras de vidéosurveillance. Associé à l'identification d'une invariable persévérance des comportements répréhensibles et de délits, suite au renfoncement de ces caméras de vidéosurveillance, on ajoute ici une démonstration supplémentaire que l'hypothèse d'un effet dissuasif de caméras sur l'espace public paraît erronée.

Sur ces deux premiers sites de l'évaluation, la démarche semble présenter une démonstration suffisante d'une absence d'impact dissuasif de la vidéosurveillance contre l'insécurité d'un espace public. Sur le troisième en revanche, désigné *Gamma*, l'étude a été incapable d'écarter aussi clairement cette hypothèse d'un impact dissuasif. Cet échec n'est cependant pas dû à des résultats plus confus que sur les autres secteurs, mais à une trop forte suspicion de corruption des données collectées. Comme nous l'avons présenté précédemment, la rigueur du protocole d'évaluation n'a pas pu être concrétisée sur ce secteur particulier, du fait d'une altération extérieure de la situation ayant conduit à admettre un isolement impossible de la variable étudiée. Il s'est notamment avéré que le secteur désigné comme échantillon de contrôle ne pouvait finalement pas être reconnu comme tel, du fait de différences trop importantes avec le site expérimental notamment quant aux dispositifs de sécurisation mis en place pour accompagner les matchs de football ou de rugby. Cependant, nous avons souligné précédemment qu'une situation, inconfortable pour les autorités locales, a involontairement offert les conditions de comparabilité élevées nécessaires à la démarche d'évaluation, pour isoler la variable vidéosurveillance et en apprécier l'impact.[2] La comparaison des données récoltées dans le temps et entre le site expérimental et le spécimen de contrôle étant considérée biaisée et donc inexploitable, seule l'exploitation de cette situation s'est trouvée répondre à des conditions de rigueur suffisantes pour formuler quelques conclusions sur l'impact des caméras. Il a donc été organisé une comparaison de fait de cinq matchs s'étant déroulés au stade du secteur de

[1] Témoignage d'un habitant du quartier (Wahib, 20 ans), Article de presse locale intitulé *Dans ce quartier, même les caméras sont inutiles*, Midi Libre, édition Montpellier et sa région, 14 mai 2013

[2] Pour rappel, suite à des inondations importantes ayant entrainé la dévastation du complexe sportif accueillant habituellement les matchs de football, quelques matchs de l'équipe locale se sont déroulés dans le stade du secteur de contrôle, non équipé de caméras. Ces cinq matchs (tenus les 28/10, 1/11, 23/11, 3/12 et 13/12 2014) ont par ailleurs bénéficié d'un dispositif de sécurité parfaitement identique aux matchs habituels, notamment quant à la mobilisation de forces de l'ordre sur le terrain (cf. *supra* développement sous II-B du titre 1, chapitre 2 de la présente partie)

contrôle avec les données récoltées sur les cinq matchs précédents ayant eu lieu sur le site expérimental, les deux ensembles s'étant tenus dans des conditions parfaitement comparables. Toutefois, ne portant que sur une période particulièrement modeste, ces résultats doivent être considérés avec une certaine distance quant à leur représentativité et leur validité.

Concrètement, l'étude n'a pas pu convenablement identifier de différence notable quant aux problématiques rencontrées autour des stades des deux sites pendant cette période. Les données statistiques, confirmées par les observations de terrain, révèlent d'abord une occurrence de problématiques particulièrement faible, ainsi qu'une absence de différence flagrante de leur intensité ou nature. Ces données ne permettent donc pas d'observer d'impact dissuasif particulier de la variable vidéosurveillance, présente uniquement sur l'un des deux secteurs. Sans pouvoir formuler de conclusions définitives, l'étude n'a pu qu'émettre de sérieux doutes quant à l'hypothèse d'un impact de la vidéosurveillance sur la sécurisation des abords des stades locaux.

L'ensemble des résultats de la démarche d'évaluation, peu importe le secteur considéré, paraissent *in fine* converger contre l'hypothèse d'un impact dissuasif de ce dispositif. Malgré donc l'intuition communément partagée dans l'imaginaire collectif, il apparaît donc clairement que la mise à l'épreuve rigoureuse de ce bénéfice supposé révèle que l'intérêt dissuasif de la vidéosurveillance demeure parfaitement illusoire lorsqu'elle est installée sur des espaces publics ouverts. Ainsi que nous l'a admis un opérateur de vidéosurveillance rencontré à Montpellier, « si la vidéosurveillance était dissuasive, nous ne repérerions aucun fait, or c'est bien loin d'être le cas, alors que les délinquants connaissent nos caméras ».[1]

II. Une mesure défavorable des controversés déplacements géographiques de la délinquance induits par la vidéosurveillance

« Le déplacement de la délinquance des zones vidéoprotégées vers celles qui ne le sont pas est faible, les dispositifs de vidéoprotection ayant un effet bénéfique sur un périmètre plus large que celui des seules zones équipées. »[2] Affirmé ainsi au sein du rapport partisan de 2009 cherchant à démontrer l'efficacité de la vidéosurveillance, cet extrait du propos conclusif tend à écarter le redouté

[1] Témoignage d'un opérateur du CSU de Montpellier, recueilli de façon informelle lors d'une séance d'observation en immersion, Février 2013

[2] *Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection*, Paris : IGA - IGPN - IGGN, juillet 2009. Rapport au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivité territoriales, réalisé par MM. SALLAZ (Jean-Pierre), DEBROSSE (Philippe) et HAN (Dominique), p. 45.

phénomène désigné un temps « effet plumeau ». Cependant, nous avons abordé précédemment le fait que l'étude du déplacement de délinquance et de son inverse la diffusion de bienfaits, mobilise l'application de protocoles particulièrement rigoureux et délicats à déployer. A notre connaissance, il n'existe pas d'étude ayant mesuré en France de phénomènes de déplacement de délinquance ou diffusion de bienfaits attribuables à la vidéosurveillance respectant de tels protocoles, l'étude citée ci-dessus inclue. Nous pouvons donc qualifier l'étude réalisée à Montpellier comme une première pierre de la connaissance de l'influence géographique de ce moyen sociotechnique. Ceci implique l'avantage de pouvoir être présenté comme pionnier, mais comporte également l'inconvénient de devoir être complété et consolidé par de nouveaux travaux pour établir une connaissance stable, fiable et étendue.

Avant tout développement, il convient de rappeler que le déplacement de délinquance vise la « relocalisation de délits sur un nouveau lieu, espace de temps, contre de nouvelles cibles ou la modification méthodologique ou catégorielle des délits commis, suite à la mise en place d'une action de prévention ».[1] Ainsi, bien que la forme la plus communément envisagée reste le déplacement géographique de la délinquance,[2] il apparaît que ce phénomène peut connaître des réalités variées. En révélant les résultats de l'étude montpelliéraine, cette distinction des formes de déplacement possibles résonne, car nous verrons que malgré des déplacements géographiques absents ou anecdotiques, d'autres types de déplacement peuvent clairement se confirmer. Précisons enfin également que la diffusion de bienfaits, dont nous rendrons compte pour notre cas d'espèce, constitue la « contrepartie du déplacement de délinquance »,[3] qui peut s'observer lorsqu'un dispositif produit des effets au-delà de la cible envisagée.[4]

L'impact géographique de la vidéosurveillance semble identifié comme une interrogation centrale de l'impact général de cette technologie.[5] Il est en effet légitime de présumer que l'installation d'un tel dispositif de prévention situationnelle de la délinquance peut produire un déplacement géographique des activités délinquantes. Cette présomption suggère cependant un effet psychosocial fort de la vidéosurveillance, qui positionne la caméra comme un paramètre unique suffisamment grave et dérangeant pour détourner des délinquants d'un espace. Nous verrons cependant que cette

[1] T. A. REPPETTO, « Crime Prevention and the Displacement Phenomenon ». *Crime & Delinquency*. 1 avril 1976, vol. 22, n° 2.
[2] J. ECK, « The threat of crime displacement ». *Criminal Justice Abstracts*. septembre 1993, vol. 25, n° 3.
[3] C. PHILLIPS, « A Review of CCTV Evaluations: Crime Reduction Effects and Attitudes Towards Its Use ». *Crime Prevention Studies*. 1999, n° 10, p. 128.
[4] R. T. GUERETTE, « Analyzing crime displacement and diffusion ». *Center for Problem-Oriented Policing*. 2009, Tool Guide n°10. : "The flip side of displacement is *diffusion of benefits*"
[5] En France, la question du déplacement géographique de la délinquance lié à la vidéosurveillance a notamment été récemment évoquée par L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' », *op. cit.* où l'auteur qualifie un déplacement géographique d'activités délinquantes sur la base d'un témoignage d'opérateur de surveillance, afin d'expliquer une baisse d'activité dans le temps d'un CSU (pp.34-35).

hypothèse, bien qu'elle semble parfaitement sensée, méconnaît de trop nombreux paramètres pour être confirmée. En premier lieu cependant, intéressons-nous aux résultats de la démarche montpelliéraine qui aspirait à mettre ce phénomène à l'épreuve.

Ainsi que nous avons proposé de présenter les résultats de la mise à l'épreuve de l'effet dissuasif de la vidéosurveillance, introduisons une nouvelle fois notre démonstration sur la base des données statistiques recueillies. Tant sur *Alpha* que sur *Bêta*, ces données ne permettent jamais de clairement désigner un déplacement de délinquance entre l'espace ciblé par le programme — *c'est-à-dire l'espace considéré de supervision directe des caméras* — et les secteurs désignés comme tampon qui prolongent chaque secteur ciblé.

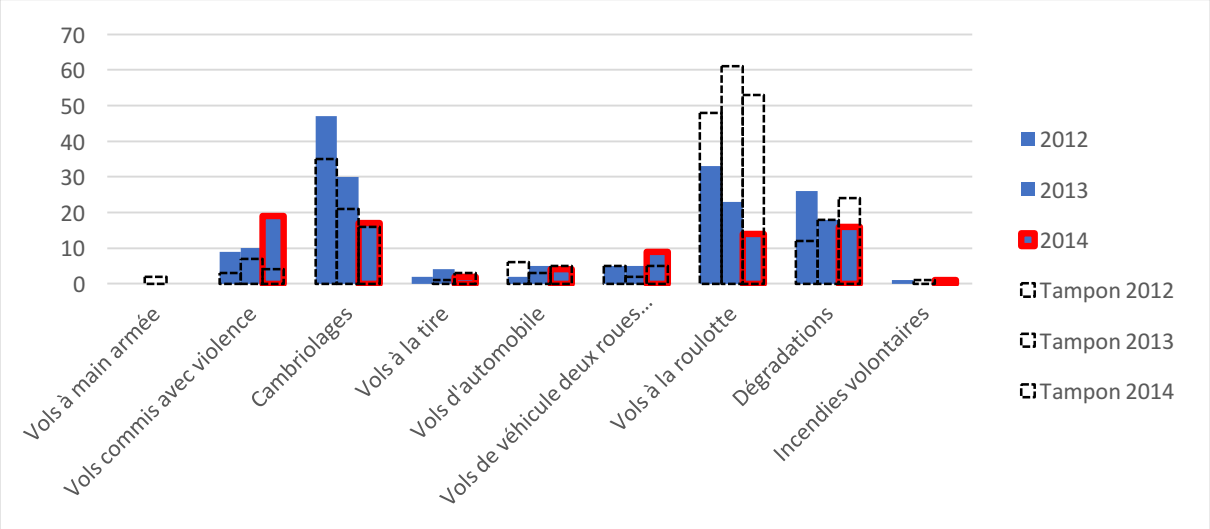


Figure 28 - Représentation de l'évolution des infractions recensées sur le secteur expérimental Alpha distinguant l'espace cible et tampon — période 2012-2014

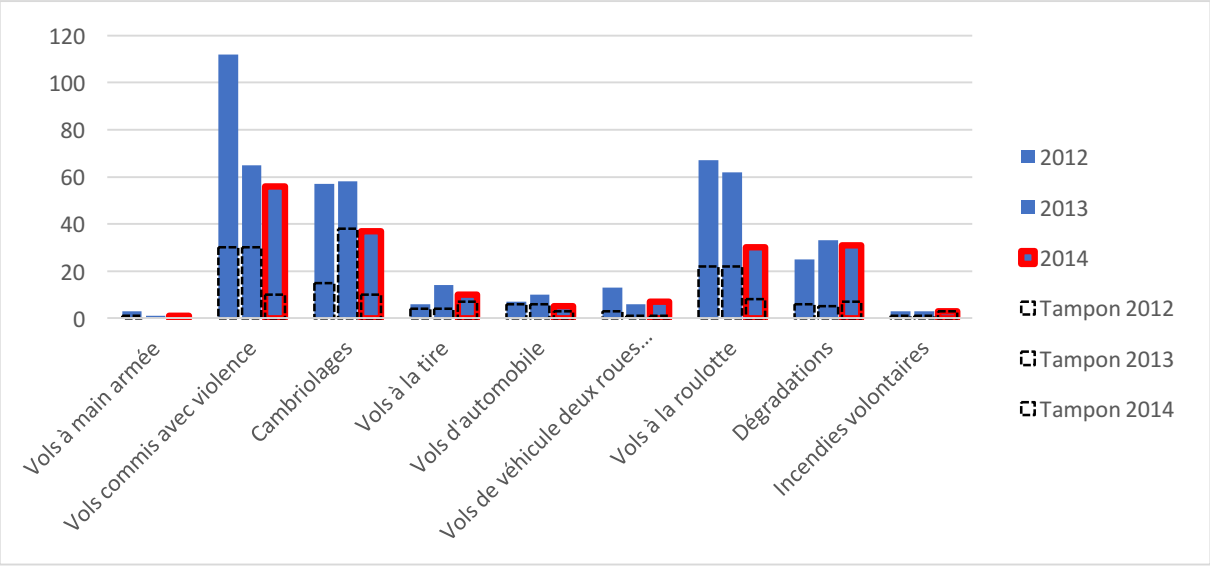


Figure 29 - Représentation de l'évolution des infractions recensées sur le secteur expérimental Bêta distinguant l'espace cible et tampon — période 2012-2014

L'engagement d'un impact géographique par l'effet psychosocial d'une mesure peut être désigné par deux types d'évolution statistiques, dans un modèle stable par ailleurs. D'abord, peut être constatée une diminution ou stagnation des faits constatés sur un site ciblé par une mesure et une augmentation parallèle sur l'échantillon désigné comme tampon. Dans ce cas, les évolutions divergentes de secteurs laissent suspecter un déplacement de délinquance depuis le site traité vers le site tampon. Il est ensuite possible de constater une évolution similaire, en l'occurrence à la baisse, sur le site traité et sur l'échantillon tampon. Ici, on suspectera la présence d'une diffusion des bénéfices du dispositif installé sur le secteur cible jusqu'à son tampon. Pour identifier avec plus d'objectivité et de rigueur un éventuel impact comme franc et net, les Britanniques Kate BOWERS et Shane JOHNSON ont formulé au début des années 2000 une méthodologie permettant de mesurer le « quotient pondéré de déplacement ».[1] Reposant notamment sur une équation mathématique, elle permet de présenter la mesure d'un déplacement ou d'une diffusion dans une étude ayant nécessairement apparié un site cible avec un espace tampon et un échantillon de contrôle.

Passer les données statistiques récoltées dans le cadre de l'étude montpelliéraine au crible de l'équation WDQ[2] permet de précieux enseignements. Le premier et principal issu de l'exercice est que, pour la majorité des délits répertoriés, aucun déplacement ou diffusion ne peut être clairement qualifié, les calculs révélant des quotients nuls ou proches de zéro. L'exercice isole cependant quelques indicateurs qui paraissent qualifier, selon les thématiques et les secteurs, soit des déplacements de délinquance soit des phénomènes de diffusion. Sur le secteur *Alpha* par exemple, il semble apparaître deux phénomènes de diffusions de bienfaits — *pour les cambriolages et les vols à la roulotte* — et un déplacement de délinquance — *pour les dégradations*. L'examen détaillé des deux résultats positifs de diffusion de bienfaits révèle toutefois qu'ils doivent en réalité être écartés. Car pour les cambriolages[3] comme pour les vols à la roulotte[4] sur *Alpha*, les WDQ pourtant visiblement sans équivoque entre 2013 et 2014 doivent être rejetés, car ils s'inscrivent dans une évolution constante et antérieure à

[1] Que nous désignerons aussi WDQ par fidélité à la formule originale anglosaxonne de « Weighted Distribution Quotient (WDQ) », Cf. K. J. BOWERS, S. D. JOHNSON, « Measuring the Geographical Displacement and Diffusion of Benefit Effects of Crime Prevention Activity ». *Journal of Quantitative Criminology*. 1 septembre 2003, vol. 19, n° 3.

[2] Ainsi qu'elle est formulée par K. BOWERS et S. JOHNSON (2003, *op. cit.*), l'équation WDQ se présente ainsi :

WDQ = [(Da/Ca) - (Db/Cb)] / [(Ra/Ca) - (Rb/Cb)]

Dans laquelle : R renvoie au nombre d'une infraction sur le secteur ciblé par le programme ; D au nombre des mêmes infractions sur le secteur tampon ; et C à celles sur le secteur de contrôle. Les suffixes « b » pour « before » et « a » pour « after » précisent que l'indice renvoie à la situation avant (b) ou après (a).

Selon cette méthode interprétative, un WDQ > 0 indique une diffusion, un WDQ < 0 indique un déplacement, et un WDQ proche de 0 indique qu'aucun impact au dispositif n'a pu être mesuré.

[3] La validité du QPD des cambriolages sur le secteur *Alpha* se trouve notamment remise en question lorsqu'on réalise le calcul avec une base de référence étalée sur les années 2012-2013 pour retenir l'indice antérieur (les caméras ayant été installées fin 2013), qui révèle alors un quotient de -3,29 (contre 13,00 sur une base 2013 seulement).

[4] Concernant les vols à la roulotte sur *Alpha*, les données révèlent même des variations plus faibles après l'installation des caméras de vidéosurveillance (-11 % sur secteur cible et +33 % sur tampon entre 2013 et 2014) qu'avant (- 31 % sur secteur cible contre +50 % sur tampon entre 2012 et 2013)

l'installation de caméras. Pour ces deux catégories d'infraction, les WDQ se trouvent donc être des faux positifs qui ne permettent pas de qualifier de phénomène de diffusion. Concernant ensuite le secteur *Bêta*, les calculs semblent révéler un déplacement des faits de vols commis avec violence et une diffusion de bienfaits concernant les cambriolages. Ici encore, l'examen détaillé des données démasque des faux positifs. Les variations soulignées par l'équation s'inscrivent dans une situation très singulière, où l'inauguration du dispositif ZSP a provoqué une instabilité marquée des données, préalablement à l'installation, mi-2013, des nouvelles caméras prévues par le programme municipal 2012.[1] Cette instabilité rend l'attribution de la variation constatée à un dispositif particulier impossible.

Malgré tout, un WDQ paraît suffisamment fiable pour être souligné ici. Les calculs révèlent en effet que les dégradations identifiées sur le secteur *Alpha* montrent un net déplacement géographique de délinquance entre le secteur bénéficiaire de l'installation des caméras et son secteur tampon.[2] Il conviendra toutefois de relativiser la force probante de cet unique résultat positif. L'isolement de ce résultat ajouté aux « faiblesses de l'état 4001 »[3] soulignées par de nombreux auteurs,[4] minimise l'importance de ce résultat positif. De plus, isolée parmi un ensemble de résultats négatifs et identifiés sur un seul site de la démarche, il apparaît que cette singularité doit être considérée comme un indice favorable qu'il conviendra de confirmer, mais qu'elle reste largement insuffisante pour conclure convenablement à un déplacement avéré.

In fine, du fait de leurs incertitudes initiales et d'absence de tendance claire, les calculs basés sur les données statistiques ne peuvent pas être retenus comme probants ou révélateurs d'un déplacement de délinquance ou d'une diffusion de bienfaits suite à l'installation des caméras évaluées à Montpellier.

L'évaluation montpelliéraine présente cependant l'avantage d'appuyer principalement ses interprétations et conclusions à la fois sur des données qualitatives et quantitatives. Or, les observations *in situ* ou entretiens réalisés n'ont jamais permis de mettre en évidence une perception

[1] A titre d'exemple, le WDQ identifiant un déplacement des vols commis avec violence sur *Bêta* (de -5,95) se retrouve faussé (+1,43) si l'on compare les situations des années 2012 (avant ZSP et extension de vidéosurveillance) à 2014. Aucun de ces deux résultats ne peut donc valablement être retenu comme fiable du fait de l'inconstance de la situation antérieure.
[2] Les calculs du WDQ pour les dégradations d'*Alpha* révèlent en effet un indice de -4,89 entre 2013 et 2014 (de - 1,2 si l'on prend la moyenne des deux années 2012-2013 comme base de référence, permettant d'exclure une possibilité d'insincérité des données de l'année 2013).
[3] *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, Paris : Cour des comptes, juillet 2011. Rapport public thématique, p. 26.
[4] *Cf. op. cit.* les travaux de B. AUBUSSON DE CAVARLAY (1996), de F. OCQUETEAU (2012) ou de A.-C. DOUILLET, J. De MAILLARD et M. ZAGRODZKI (2014).

d'impact géographique de l'installation des caméras. C'est-à-dire, ainsi qu'il était souligné précédemment concernant l'identification d'un impact dissuasif, que ces moyens de collecte de données n'ont jamais permis de qualifier clairement un déplacement de comportements depuis les zones traitées par les caméras, ni de dissuasion induite par ces mêmes caméras sur des zones distantes. Cependant, un phénomène particulièrement marquant et révélateur se doit d'être relaté. Car les séances d'observation ont malgré tout permis d'identifier un authentique déplacement de délinquance sur le secteur *Bêta.* Ce déplacement, comme nous allons le voir, doit être considéré comme complexe, car il mêle déplacement géographique et déplacement méthodologique d'un phénomène de délinquance.

Pendant les quinze premiers mois de la démarche d'évaluation, les observations réalisées sur Bêta ont, entre autres, permis de clairement identifier des activités de trafic de cannabis pérennes. L'un de ces commerces illégaux, ostensiblement installé dans un square de la zone tampon, pouvait être identifié sans équivoque, car parfaitement assumé de ses auteurs. Nous nous sommes même, plusieurs fois, vu directement proposer une vente de produits stupéfiants à l'occasion des observations de terrain. Le square où se déroulait le trafic était délimité sur trois côtés par un bâtiment en « U » et ouvert sur une rue au sud. L'espace en question était alors parfaitement à l'abri de toute surveillance vidéo, installée ou programmée. Cependant, au premier semestre 2013, des travaux de réfection importants ont été entrepris sur le bâtiment bordant le square. Planifiée sur plusieurs mois, l'opération impliquait l'installation d'entreprises de travaux et de leurs employés ainsi qu'une altération structurelle considérable de l'espace auparavant monopolisé par les trafiquants. Il est alors apparu évident que les organisateurs du trafic se sont trouvés gênés dans leur activité par les désagréments imposés par le chantier. Dans un premier temps, ces derniers ont cherché à s'opposer aux travaux, en s'attaquant aux entreprises s'installant sur les lieux. Ont alors été signalées par celles-ci des menaces, dégradations diverses ou vols de matériels et d'effets personnels des ouvriers. Cependant, les entrepreneurs n'ayant pas cédé aux tentatives d'intimidations, le trafic de stupéfiants s'est rapidement délocalisé. Avec une réactivité notable, les trafiquants se sont finalement déplacés à quelques dizaines de mètres du lieu d'origine, sur un secteur cependant tout à fait différent. A partir de la fin du premier semestre 2013, le nouvel emplacement adopté s'est trouvé être le croisement des rues principales du quartier *(cf. fig. 30)*.[1] Pourtant, cet emplacement n'apparaît pas particulièrement accueillant pour une activité illicite, en plus du fait qu'il ne dispose pas de commodités particulièrement hospitalières. Le passage de véhicules et de piétons y est important, parmi lesquels

[1] Pour précision vis-à-vis de la démarche d'évaluation : le lieu d'origine du trafic était situé en zone tampon du secteur *Bêta* de la démarche, tandis que le nouveau lieu choisi par les trafiquants se trouvait situé à la frontière des zones cible et tampon, car deux caméras du programme 2012 en offraient une vision partielle.

des rondes régulières des forces de police. Surtout, l'espace se trouve surplombé par une caméra de vidéosurveillance, installée sur le quartier depuis l'an 2000. Deux autres caméras plus distantes, installées en juillet 2013 dans le cadre du programme 2012 évalué, permettent également une supervision partielle du secteur. Précisons ici que nous sommes bien ici en présence d'un déplacement géographique du commerce de cannabis préalablement identifié. Ce déplacement repéré par les observations a en effet pu être confirmé par certains experts du quartier ayant clairement reconnu ses protagonistes.

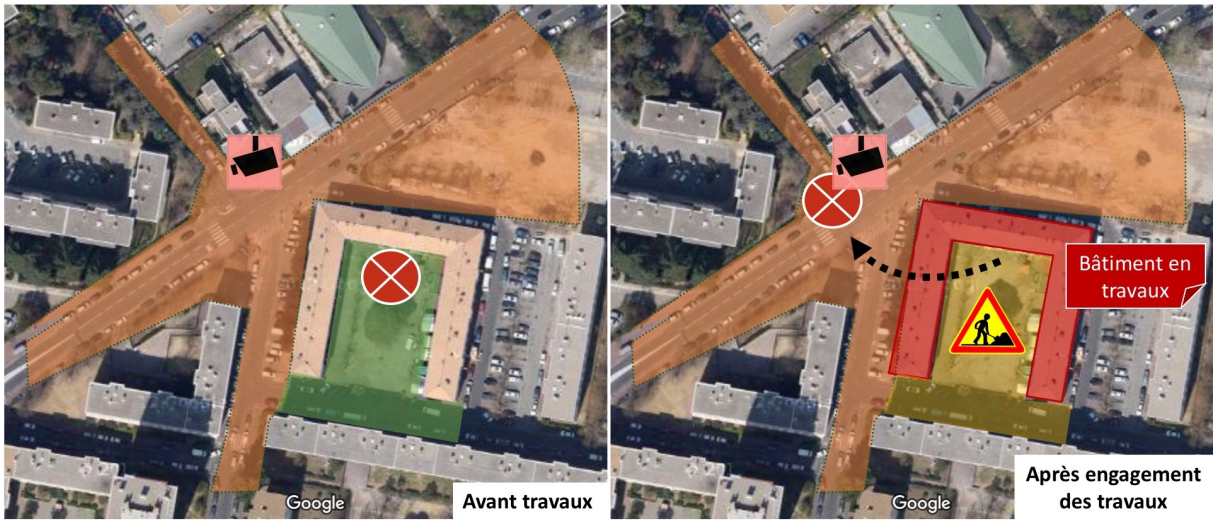


Figure 30 — Représentation d'un déplacement de trafic de stupéfiants - zone Bêta[1]

Le précédent récit soulève plusieurs réflexions. Il confirme d'abord la possible mobilité d'activités délinquantes pourtant durablement installées. Cette mobilité d'un commerce illégal semble répondre à des caractéristiques et logiques que pourrait adopter une activité commerciale licite, opérant notamment des appréciations prospectives de rentabilité. Devant les pertes financières induites par l'altération d'un espace occupé et les contretemps et coûts que représente sa défense, il est préféré un déplacement. Afin d'assurer la continuité de l'activité et de ses habitudes, un espace relativement proche est préférable. Mais le déplacement présente aussi la possibilité d'une consolidation de la pérennité et des profits du commerce. Ces deux logiques ont probablement orienté la sélection d'un espace central, aisément accessible et identifiable pour la clientèle extérieure au quartier. Installé à côté de commerces légaux et sur un lieu assez fréquenté, le nouvel espace est aussi moins anxiogène qu'aurait pu l'être un recoin plus isolé dans le quartier.[2]

[1] Sur ce schéma, la zone orangée correspond à la zone de supervision de la caméra, la zone verte celle dépourvue de surveillance et occupée par les trafiquants avant les travaux.

[2] Précisons ici que le nouvel emplacement choisi par les trafiquants est aisément accessible en tramway (moins de cinq minutes de marche de l'arrêt le plus proche) et en bus. Il offre aussi des caches à proximité (bâtiment en partie abandonné

Cependant, l'activité a dû s'adapter à un nouveau contexte dont la monopolisation par les trafiquants s'est avérée, contrairement à l'ancien site, très délicate. Les risques que représentent des patrouilles policières plus régulières ou la supervision d'une caméra de vidéosurveillance ont alors entrainé l'inauguration d'un nouveau schéma de fonctionnement de l'activité. Ainsi, alors qu'auparavant les ventes étaient centralisées et rapides, le nouveau schéma imaginé demeure plus complexe. En plus des habituels guetteurs et rabatteurs qui opèrent à distance du lieu de trafic, le nouveau fonctionnement mobilise une chaine d'interlocuteurs où le client rencontre un contact qui l'oriente sur un, voire deux autres, pour conclure la transaction par étapes à fins de plus de discrétion et de minimiser les preuves en cas d'arrestation par les forces de police.[1] C'est ce dernier comportement qui qualifie un déplacement méthodologique de l'activité délinquante.

Ce récit offre également un enseignement concernant l'effet dissuasif traditionnellement attribué à la vidéosurveillance. Confortant l'analyse que nous avons développée précédemment et nos conclusions concernant les caméras de notre étude, il apparaît clairement ici qu'une ou plusieurs caméras de vidéosurveillance ne présentent pas, en tant que telles, l'impact psychosocial suffisant pour dissuader de la commission de délits ou de crimes particuliers. Le risque d'arrestation ou de condamnation qu'elles pourraient induire paraît en effet s'effacer devant d'autres critères, comme la rentabilité d'une activité par exemple. Nous ajouterons à ce récit les observations, faites sur le terrain montpelliérain, d'autres types de déplacement méthodologiques, tels que des changements vestimentaires d'auteurs de délits après commissions des faits ou la multiplication d'éléments vestimentaires destinés à dissimuler le visage. Ces éléments confortent une nouvelle fois la conclusion que la vidéosurveillance ne semble pas représenter un élément environnemental suffisamment contraignant ou risqué contre certaines activités délictuelles ou criminelles qui permettrait de la qualifier de dispositif de prévention situationnelle efficace sur l'espace public.[2]

Après analyse de l'ensemble des éléments rassemblés par la démarche d'évaluation, il apparaît que l'installation des caméras de vidéosurveillance du programme 2012 n'a jamais semblé induire un impact psychosocial suffisant pour engager un effet de déplacement géographique de faits de délinquance ni de diffusions de bienfaits au-delà des zones traitées. Le seul phénomène de

derrière les commerces licites voisins) pour stocker les stupéfiants. Enfin, les cinq rues donnant sur le carrefour offrent de nombreuses possibilités de fuites en cas d'intervention policière.

[1] Cette description du nouveau schéma de vente adopté par les trafiquants résulte des observations réalisées sur place et depuis les caméras de vidéosurveillance, ainsi que des entretiens avec les experts de secteurs

[2] R. CLARKE (Dir.), *Situational Crime Prevention. Successful Case studies, op. cit.*, p. 5.

déplacement examiné révèle même au contraire que la vidéosurveillance demeure insuffisante à éradiquer ou déplacer seule des comportements délinquants.

III. La vaine recherche d'une tranquillisation sociale par un furtif équipement urbain

« Souvent avancé comme un argument majeur à l'implantation d'un système de vidéoprotection urbaine, l'impact sur le sentiment d'insécurité n'est pas à sous-estimer. […] Dans la plupart des débats publics auxquels les criminologues participent, les témoignages des habitants vont dans le même sens : "Les caméras me rassurent." "C'est une bonne solution contre les criminels" "Il n'y a que ceux qui ont quelque chose à se reprocher qui craignent les caméras. »[1] Voici, clairement et brièvement exposée par A. BAUER et F. FREYNET, l'hypothèse qui veut qu'à côté d'impacts directs sur des comportements déviants et de bénéfices professionnels pour les policiers, la vidéosurveillance dans les espaces publics offrirait l'incomparable avantage de véhiculer chez ses usagers un sentiment de sécurité. Cependant, il s'avère hasardeux de considérer quelques déclarations convenues comme fondement suffisant d'une supposition non éprouvée. La démarche d'évaluation réalisée à Montpellier entendait apporter quelques éléments utiles à vérifier cette hypothèse.

Il est nécessaire d'aborder cette question par une précision. Il est bien recherché la mise à l'épreuve d'une capacité intrinsèque de caméras de vidéosurveillance, ou de la publicité de leur installation, à induire directement un effet tranquillisant chez les usagers d'un espace public. Ne sont donc pas pris en compte d'éventuels effets à long terme sur le sentiment des individus, qui pourraient s'instituer en cas d'efficacité du dispositif contre les phénomènes d'insécurité. Dans ce cas, c'est une situation visiblement ou concrètement sécurisée qui pourrait être identifiée à l'origine d'une amélioration du sentiment de sécurité, et non la présence seule de caméras. La présentation des résultats de la démarche doit de plus être précédée d'une mise en garde. Pour présenter des conclusions avec une fiabilité élevée, il eût été inestimable de procéder à une collecte de données respectant le même protocole que pour les questions d'évaluation précédemment abordées. Or, l'administration de l'enquête de victimation a rencontré d'extrêmes difficultés pratiques, ayant notamment rendu impossible l'interrogation de panels représentatifs avant et après les installations de caméras sur chacun des sites expérimentaux. Les données collectées permettent malgré tout la formulation de conclusions fiables et fructueuses.

[1] A. BAUER, F. FREYNET, *Vidéosurveillance et vidéoprotection, op. cit.*, p. 58.

« La prise en compte de la dimension expressive et intentionnelle est plus indispensable à l'analyse du sentiment d'insécurité qu'il n'y paraît à première vue. C'est à travers un discours ou des réponses à un questionnaire que l'inquiétude et le plus souvent évaluée. »[1] En ce sens, deux outils de collecte de données ont été mobilisés pour éprouver la faculté tranquillisante de la vidéosurveillance. D'un côté, l'administration d'une enquête de victimation sur les secteurs *Alpha, Bêta*, et leur échantillon de contrôle respectif ont constitué un apport quantitatif à l'étude, tandis que les entretiens avec les experts de secteurs lui ont offert une contribution qualitative. Ces deux catégories d'outils ont été utilisées concomitamment pour mesurer le sentiment d'insécurité sur les sites de l'étude ainsi que pour identifier l'appréciation par la population de la vidéosurveillance parmi les dispositifs de lutte contre l'insécurité.

Engageons notre présentation en exploitant les résultats de l'enquête publique réalisée. Dans un premier temps, celle-ci a révélé un plébiscite difficilement contestable de la vidéosurveillance au sein de la population. Interrogées sur un panel de dispositifs ou de moyens contribuant traditionnellement à la lutte contre des problèmes d'insécurité, 74,5 % des personnes rencontrées ont qualifié la vidéosurveillance comme prioritaire ou importante. Cette vision favorable repose sur une idée à la fois floue et parfaitement admise de l'efficacité de cette technologie. Idée floue, car le fonctionnement pratique de la vidéosurveillance recueilli auprès des mêmes interviewés reflète une profonde imprécision, similaire à celle que nous avions précédemment identifiée dans des discours officiels ou politiques, mêlant triviale affirmation d'efficacité, omnipotence présumée de l'outil et inexplicables convictions. Justement, la confiance exprimée par les enquêtés soulignent autant l'intensité de cette foi dans l'outil que l'imaginaire de sa polyvalence. Ainsi, parallèlement, 85,4 % d'entre eux pensent la vidéosurveillance efficace pour dissuader de la commission de crimes, 81,3 % efficace pour faire intervenir les forces de l'ordre, 95,3 % pour apporter des preuves judiciaires suite à une infraction et enfin 73,4 % pour tranquilliser les usagers d'un espace public.

[1] S. ROCHE, *Le sentiment d'insécurité*. Paris : Presse Universitaire de France, 1993, p. 136.

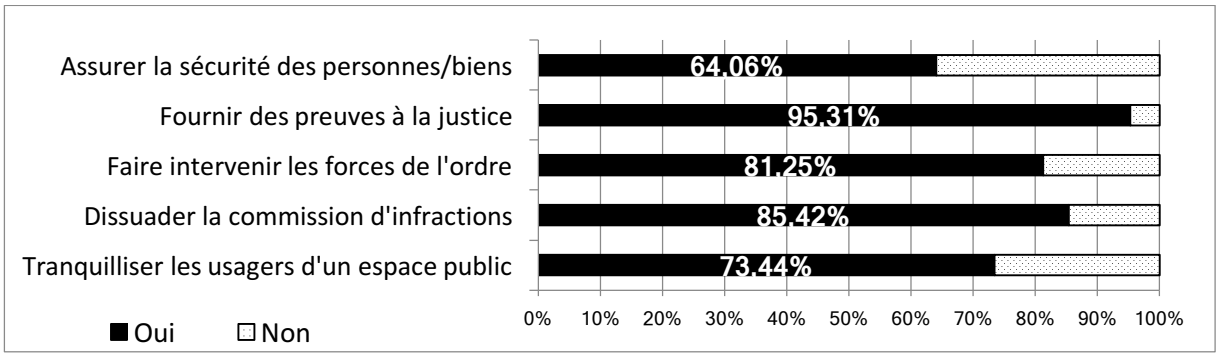


Figure 31 - Enquête publique : confiance et utilité de la vidéosurveillance

Légèrement moins nombreux, 64 % des participants à l'enquête voient la vidéosurveillance comme matériellement efficace et suffisante pour assurer la sécurité des personnes et des biens. Malgré une majorité sans équivoque, on remarque ici un retrait marqué vis-à-vis des proportions révélées précédemment. Ceci pourrait éventuellement s'expliquer par la constance d'un delta entre les représentations d'utilité d'un moyen et l'effectivité de son impact concret, entretenu par un climat d'incertitude autour de celui-ci. Ce dernier constat semble alors présenter l'un des rares écueils de la confiance accordée à la vidéosurveillance par la population. Cet avis plus réservé de la population quant à l'impact concret d'un réseau de caméras de surveillance de la voie publique peut utilement être mis en relief vis-à-vis des visions accordées à d'autres dispositifs. Car, interrogés sur l'importance de différents moyens visant, plus ou moins directement, à lutter contre l'insécurité, on identifie aisément que la vidéosurveillance [1] ne se révèle pas être le favori manifeste *(cf. fig. 32)*. Sans contestation possible, c'est la police nationale qui est vue comme pilier de la lutte contre l'insécurité, considérée à ce titre comme prioritaire (54 %) ou importante (41 %). Bénéficiant d'une reconnaissance traditionnelle, la police nationale semble donc jouir d'une image de service public incontournable. Mais d'autres dispositifs, techniques cette fois-ci, semblent aussi devancer la vidéosurveillance. Parmi ceux-ci se distinguent nettement l'éclairage public — *prioritaire pour 55,7 % et important pour 39,1 %* — et la sécurisation technique des halls d'immeubles d'habitations[2] — *considérée prioritaire pour 60,9 % et importante pour 34,4 %*.

[1] A la question : « Pour la sécurité publique, considérez-vous que la vidéosurveillance des espaces publics est un dispositif : Prioritaire, Important, Secondaire ou inutile ? », 38 % des participants à l'enquête ont répondu qu'elle était prioritaire ; 36,5 % qu'elle était importante ; 20,8 % qu'elle était secondaire ; et 4,7 % qu'elle était inutile.

[2] La question relative à la « sécurisation technique des halls d'immeuble d'habitation » a été, pendant l'enquête, systématiquement précisée, désignant comme exemple l'accès aux parties communes par badge ou clé et le contrôle d'accès par digicode.

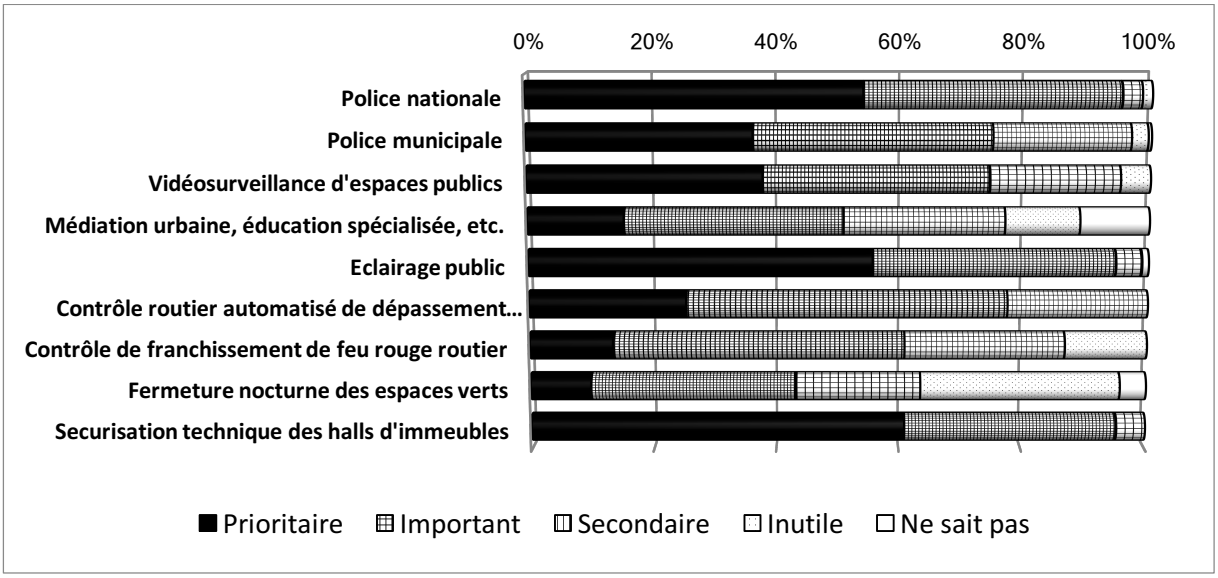


Figure 32 - Enquête publique : attachement à différents dispositifs de sécurisation

Ces éléments tendent à le relativiser l'importance accordée par la population à la vidéosurveillance. Ils ne suffisent cependant pas à la reléguer au second plan. La place considérable aujourd'hui occupée par cette technologie se retrouve par exemple nettement dans les recommandations faites par la population *(cf. fig. 33)*. Globalement sur la ville, l'inauguration ou le développement de la vidéosurveillance demeure la plus récurrente (mentionnée dans 46,8 % des questionnaires renseignés), devant le renforcement de la police municipale (44,2 %). On notera que pour lutter contre l'insécurité, des mesures de prévention sociale ou éducative sont souvent mises en avant par la population, valorisant par exemple l'engagement de mesures contre le chômage (43,2 %) ou la création de lieux d'accueil pour les jeunes (40,6 %). On notera aussi que la vidéosurveillance paraît considérablement plus sollicitée dans les secteurs désignés comme anxiogènes que dans des secteurs moins exposés. En effet, en détaillant les réponses selon les secteurs pour lesquels elles ont été formulées, il est possible de faire un rapprochement entre l'identification de la vidéosurveillance comme réponse adéquate à l'insécurité et l'expression d'un sentiment d'insécurité. Ce dernier, nettement plus élevé pour *Bêta* et son secteur de contrôle,[1] paraît coïncider avec une sollicitation d'installation de caméras légèrement plus importante.[2] Il serait cependant hâtif d'en conclure un lien de causalité.

[1] 56,3 % de personnes interrogées disaient se sentir en insécurité sur le secteur *Bêta*, et 52 % sur son secteur de contrôle associé.

[2] Alors que 13,48 % des personnes interrogées sur le secteur *Alpha* (12,50 % sur son échantillon de contrôle) identifiaient l'installation de caméras de vidéosurveillance comme une recommandation pertinente contre l'insécurité, 20,42 % des personnes interrogées sur *Bêta* (18,06 % sur son contrôle) faisaient cette même recommandation.

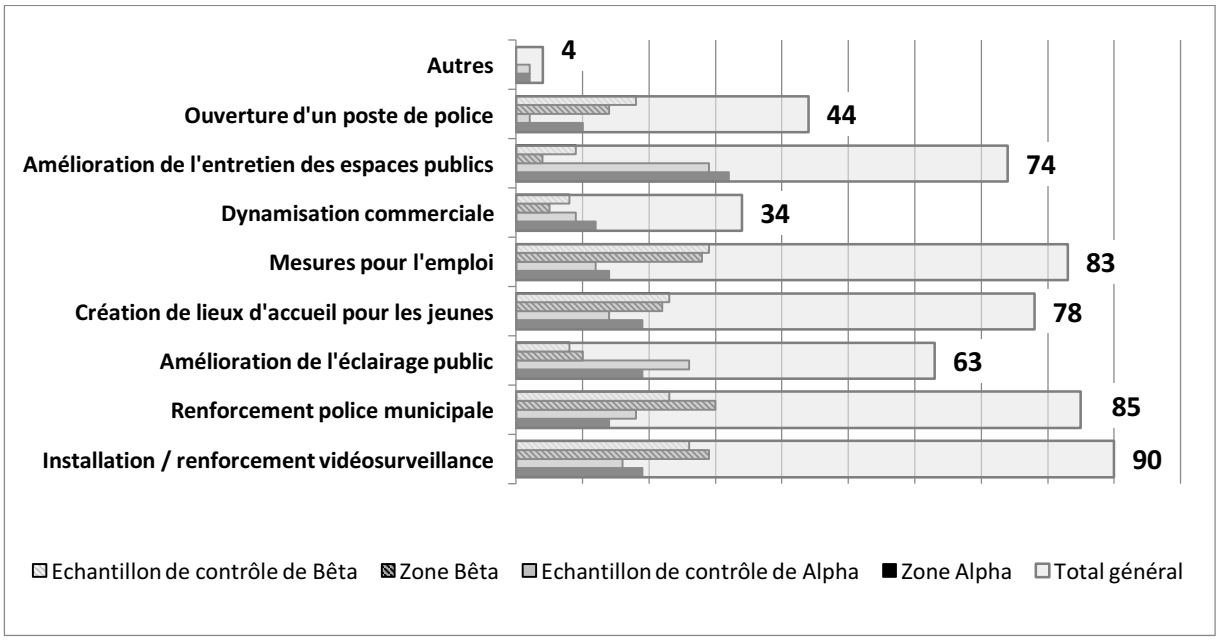


Figure 33 - Enquête publique : recommandations faites par les habitants pour améliorer la situation de sécurité de leur quartier

La confiance accordée à la vidéosurveillance décrite précédemment paraît donc bien en conforter un plébiscite relativement robuste. Ces résultats appuient notamment en partie la citation précédente de MM. BAUER et FREYNET. Mais maintenir que la vidéosurveillance rassure sur la base que la population se prononce favorablement à son sujet revient à emprunter un raccourci périlleux, qui constitue en réalité un raisonnement fallacieux. En effet, ce soutien envers cette technologie ne doit pas être considéré comme un vecteur infaillible de tranquillisation des usagers d'espaces publics. D'abord très directement, car il ressort de l'enquête que l'équipement d'un espace en vidéosurveillance ne constitue en tant que tel un critère déterminant à sa sereine fréquentation que pour 52 % de la population. Cette proportion, qui peut être vue comme importante, car représentant plus de la moitié de la population interrogée, demeure nettement moins importante que les résultats relatifs à la confiance en l'outil ne l'auraient laissé présager. Cela signifie que les usagers, malgré leur support déclaré à la vidéosurveillance, admettent ne pas nécessairement relier leurs habitudes et ressentis à ce critère. Ensuite, et surtout, car il ressort de l'ensemble de l'étude, mobilisant concomitamment les résultats de l'enquête publique et les entretiens, que la vidéosurveillance souffre d'une identification concrète localement terriblement déficiente.

Il semble convenu pour nombre d'acteurs impliqués dans le développement des systèmes de vidéosurveillance de supposer que l'installation de caméras soit manifeste pour les usagers d'un espace. Cette conscience de la présence de caméras nous était également affirmée localement, par les exploitants de la vidéosurveillance montpelliéraine par exemple :

> « La tranquillisation est le but premier de la vidéosurveillance de fait, car ça apporte une sécurité. Je pense que les gens sont réellement conscients de la présence de caméras. Il y a quelques années, je ne pense pas que les habitants de Montpellier avaient cette conscience, mais aujourd'hui le fort développement de la vidéosurveillance à l'échelle nationale, dans les médias et dans les discours publics, fait que les citoyens ont développé cette conscience. Les habitants, très localement, identifient bien la caméra, au même titre que la police et la justice. »[1]

> « Je considère […] que la caméra apporte un sentiment de sécurité à la population. Les gens sont globalement conscients de la vidéo, ainsi que des espaces qui sont vidéosurveillés. Les gens sont informés par différents canaux, du bouche-à-oreille à la visu directe de caméras en passant par les histoires relatées par les médias. »[2]

L'étude réalisée n'a cependant jamais réussi à confirmer ce type d'affirmation. Au contraire, l'ensemble des données collectées convergent plutôt vers l'affirmation d'une absence de cette conscience par la population. Les usagers rencontrés sur chacun des espaces ont généralement affirmé que la commune était équipée de caméras de vidéosurveillance, à 73 % de réponses positives contre 27 % des individus admettant ne pas le savoir. Toutefois, lorsqu'il était demandé si le quartier dans lequel se déroulait l'enquête était équipé de ce dispositif, les réponses se trouvaient considérablement moins assurées. Sur des secteurs pourtant équipés de caméras, seulement 14 % de personnes affirmaient connaître l'existence de ce dispositif sur le secteur *Alpha*, et 38 % sur le secteur *Bêta*. Ces données soutiennent assez clairement l'interprétation que l'équipement en caméras de vidéosurveillance est en réalité difficilement identifiée concrètement par les usagers d'espaces publics.

[1] Marc VANNIER, Chef de service à la Ville de Montpellier en charge du CSU, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 27 avril 2015

[2] Serge GUITARD, superviseur au CSU de la Ville de Montpellier, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 25 mars 2015

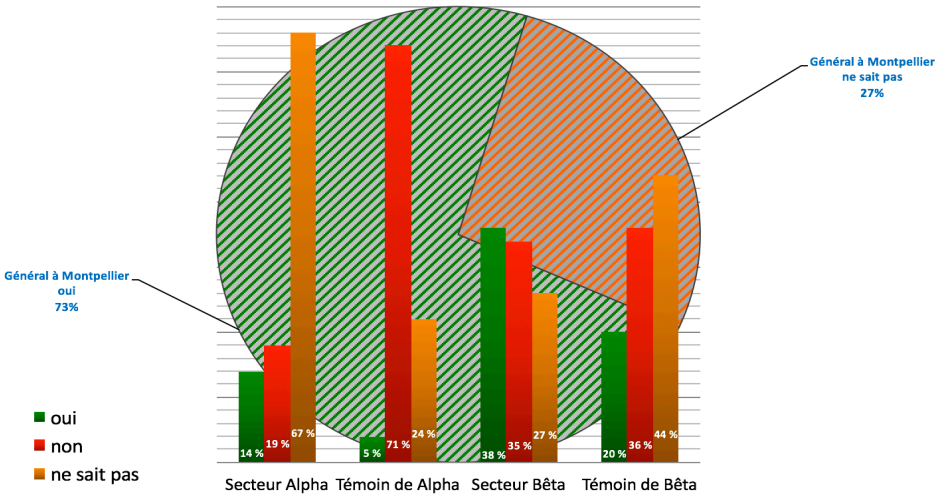


Figure 34 - Enquête publique : conscience de la présence de caméras de vidéosurveillance (général sur la ville, et spécifiquement dans le quartier de l'enquête)

Plus étonnant, il est également apparu que la présence de caméras pouvait être affirmée sur des secteurs pourtant non équipée. Sur le secteur de contrôle de *Bêta*, 44 % des usagers rencontrés admettaient ignorer une présence ou non de caméras et même 20 % affirmaient savoir que le lieu en était équipé, malgré leur absence.[1] Systématiquement incapables de les désigner précisément sur les secteurs de contrôle, les auteurs de ces affirmations justifiaient généralement leur propos sur le fondement que le secteur présentait des caractéristiques qui nécessitent un tel équipement. Ainsi que nous l'abordions plus tôt, l'identification de l'équipement en caméras de vidéosurveillance d'un secteur paraît souvent naturellement liée avec le ressenti vis-à-vis d'un secteur. Nous pourrions ici rejoindre à revers l'un des principes formulés par N. TILLEY qui veulent que l'identification de caméras par les usagers d'un espace leur rappelle la potentielle vulnérabilité de celui-ci.[2] Renversé, ce principe pourrait aussi souligner que le ressenti d'une vulnérabilité d'un secteur suggère la présence de caméras de vidéosurveillance. Cette conclusion resterait cependant précipitée et partiellement vérifiée. En effet, l'étude a également pu identifier une autre interprétation parfaitement contraire sur le secteur *Bêta*. Sur ce secteur où le sentiment d'insécurité semble relativement élevé et en détérioration,[3] et malgré une présence de caméras de longue date ainsi qu'un renforcement récent,

[1] Devant ce taux de réponse positive surprenant, nous avons cherché, à l'occasion des observations *in situ,* des caméras qui auraient pu être confondues avec des caméras de vidéosurveillance de la municipalité. Nous n'avons alors jamais pu identifier à proximité immédiate de ce secteur de l'étude. Précisons également que lorsqu'une présence de caméras de vidéosurveillance était affirmée, sur les sites expérimentaux ou de contrôle, il était systématiquement demandé de situer une d'entre elles. Sur les sites de contrôle, aucune ne nous a été désignée, ce qui n'a pas pour autant altéré la persistance de l'affirmation de leur présence.

[2] N. TILLEY, « Understanding car parks, crime and CCTV : evaluation lessons from safer cities », *op. cit.*, p. 4.

[3] Sur *bêta*, 56,3 % des personnes interrogées confiaient se sentir en général en insécurité sur ce secteur.

les personnes rencontrées formulaient également un sentiment d'abandon de la part des services publics. Ce sentiment d'abandon semblait s'identifier, en plus des commentaires oraux relevés *in situ* lors de l'administration des questionnaires, chez deux tiers des personnes rencontrées sur *Bêta*. On pourra également relever en ce sens le fait que près de 80 % des personnes considèrent que la situation d'insécurité de *Bêta* paraît se détériorer (cf. aussi note [3]).

Ces précédents éléments semblent décrire deux types de réflexions, avec certains usagers d'espaces publics qui rapprochent l'équipement en caméras de la situation de sécurité ressentie d'un quartier, et d'autres qui rapprochent cet équipement de leur interprétation de la mobilisation des pouvoirs publics sur un secteur donné. Ces deux types de commentaires excluent de plus l'existence d'autres logiques éventuelles. Toujours est-il que la conscience de la présence ou non de caméras est apparue, suite à l'étude, partiellement déconnectée de leur présence effective et de leur identification concrète par les usagers d'espaces.

Reste cependant en suspens la question de l'identification avérée de l'installation de caméras de vidéosurveillance sur notre terrain montpelliérain suite au programme évalué. Nous avons déjà révélé plus haut que l'enquête publique dévoilait des taux relativement décevants de cette conscience chez les usagers des secteurs traités. L'interprétation de ces données s'est trouvée considérablement corroborée par les témoignages recueillis à l'occasion des entretiens réalisés avec les *experts de secteur.* Une responsable du comité de quartier[1] révélait par exemple :

> « Je pense que nous n'avons pas de vidéosurveillance dans le quartier. Si elle est présente, elle est très discrète, car je ne l'ai jamais remarqué et on ne m'en a jamais signalé non plus. Je pense néanmoins qu'on aurait besoin de quelques caméras dans le secteur. »[2]

Ce commentaire peut surprendre lorsque l'on constate qu'une des caméras du dispositif était parfaitement visible depuis la fenêtre de l'appartement de son auteure, où s'est déroulé l'entretien.[3] Un agent de la municipalité confirmait aussi l'extrême discrétion pour les usagers de cette installation :

Notons également une autre donnée : parmi les personnes se disant en insécurité, 47 % expliquent que la situation se *détériore nettement* et 53 % qu'elle se *détériore légèrement*. Parmi les personnes affirmant se sentir en sécurité, 56 % expliquent également que la situation d'insécurité se *détériore nettement*.

[1] Le comité de quartier correspond approximativement à la délimitation du secteur d'évaluation *Alpha*

[2] Danièle PRONO, trésorière et animatrice du comité de quartier, résidente depuis 2004, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 9 avril 2015

[3] Suite à l'entretien, nous avons désigné ladite caméra à la personne interviewée. Celle-ci s'exclamera : « Ah c'est une caméra de vidéosurveillance ça ? Je ne l'avais jamais vue. J'étais consciente qu'il y avait de la vidéosurveillance à Montpellier, mais absolument pas dans mon quartier. » (entretien avec Mme PRONO, *op. cit.*)

> « Concernant l'installation des caméras de vidéosurveillance de 2013, je n'ai pas été au courant de cette installation, et je ne saurais pas les situer aujourd'hui. Je savais que c'était en projet, mais je ne savais pas si cela a été concrétisé. »[1]

Cette illisibilité de l'installation de caméras sur *Alpha* se retrouve également sur *Bêta*. Les commentaires d'acteurs impliqués sur le secteur, et le fréquentant quotidiennement, soulignent la discrétion du dispositif ainsi qu'une forme d'unilatéralité de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme. Un acteur, pourtant membre de la municipalité, nous indiquait à ce titre ne pas identifier les caméras de surveillance :

> « Je suis incapable de situer les caméras de vidéosurveillance du programme de 2012. Je ne sais ni quand, ni où elles ont été installées. Je n'ai pas d'ailleurs été consulté sur leur installation. J'ai seulement su qu'il été prévu d'en installer. Je ne connais que très peu de caméra, ni dans le quartier, ni même dans la ville, où je me doute qu'il y en a. La présence de caméras ne me dérange pas, mais je repère plus facilement la présence de radars automatiques sur la route. »[2]

Mieux informée, une autre actrice locale nous expliquait connaître l'existence de ces caméras, mais sans les avoir personnellement et directement identifiées :

> « J'ai eu connaissance de l'installation de caméras en 2013, mais pas le biais uniquement professionnel. Les gens pour moi n'ont pas conscience des caméras nouvellement installées. »[3]

Ces éléments renforcent les conclusions de l'étude qui soulignent une très faible conscience effective de l'installation de caméras de vidéosurveillance. Il n'est pas ici le sujet d'extrapoler sur les explications de ce faible niveau de conscience, qui n'a pas été spécifiquement recherché. Nous pourrions seulement suggérer qu'il peut être cumulativement lié à une quasi-invisibilité du dispositif dans l'environnement urbain pour un œil non averti, à une publicité insuffisamment manifeste sur les espaces surveillés, ainsi qu'à un désintérêt des usagers de ces espaces. Mais cette faible conscience conduit raisonnablement à convenir de l'ineffectivité du dispositif pour tranquilliser les usagers

[1] Thierry VAN DER EECKEN, Coordinateur de quartier à la Ville de Montpellier, présent sur le secteur depuis février 2011, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 15 avril 2015
[2] Dominique FAVIER, Coordinateur de quartier à la Ville de Montpellier, présent sur le secteur depuis 2001, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 27 janvier 2015
[3] France CAELEN, Chef de projet à la SERM, présente sur le secteur depuis 2009, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 22 avril 2015

d'espaces publics, sur la base qu'il semble invraisemblable qu'un moyen puisse tranquilliser s'il est ignoré.

Concluons enfin notre propos sur une remise en question plus frontale de l'affirmation que la vidéosurveillance rassure les usagers d'un espace. Il est par exemple apparu sur *Bêta* que parmi les 38 % de personnes conscientes de la présence de caméras, 61 % expliquaient se sentir malgré tout en insécurité, tandis que chez les personnes affirmant, à tort, l'absence de caméras, seulement 47 % disaient se sentir en insécurité. De plus, parmi les personnes conscientes de cet équipement technologique, 55,6 % considéraient toutefois que la situation de sécurité de *Bêta* se détériorait nettement et 27,8 % qu'elle se détériorait légèrement. Encore une fois, le niveau de tranquillité sur l'espace public exprimée par ses paraît déconnectée de son équipement en caméras de vidéosurveillance.

L'ensemble de ces éléments, recueillis dans le cadre de notre étude de terrain, paraissent remettre radicalement en cause la conscience objective de la présence de caméras. Plus globalement, il semble que nous puissions convenablement écarter un impact psychosocial avéré de l'installation de caméras de vidéosurveillance dans un espace public ouvert, autant pour engager un effet dissuasif, pour influencer des délinquants à déplacer leurs méfaits ou pour permettre de rassurer les usagers d'un secteur bénéficiaire d'une installation.

Chapitre 3 - Constats d'inéluctables dérives d'usage de la vidéosurveillance : dévoilements d'un cadre d'emploi insuffisamment contraignant ?

Bien que la démarche imaginée à Montpellier tenait à éprouver certaines idées reçues spécifiques sur l'impact et les bénéfices de la vidéosurveillance, l'étude réalisée a également permis de constater plus largement l'exploitation du dispositif. Ont alors pu être identifiés certains comportements notables liés à l'organisation de l'activité de surveillance ou certains usages non anticipés, voire non avoués, induits par les capacités intrusives des caméras installées sur des espaces publics. C'est pourquoi, en plus de rendre compte de manière détaillée de l'impact de la vidéosurveillance et de ses bénéfices directs sur les problématiques d'insécurité d'un territoire, nous tenions aussi à présenter quelques remarques relatives à l'utilisation et l'exploitation de ce dispositif sociotechnique par les acteurs locaux. Sans prétendre toutefois en offrir une description exhaustive,

ce sont ici certaines utilisations, annexes au traitement de la sécurité publique, et certains comportements particuliers qu'il convient d'aborder. Nous nous intéresserons donc d'une part aux comportements et utilisations atypiques que les opérateurs de vidéosurveillance font de l'outil mis à leur disposition, qui peuvent interroger par leurs dérives (I), et d'autre part aux diversifications des attentes placées dans ce dispositif, soulevant parfois des questions de déviances d'usages illégitimes (II).

I. La vidéosurveillance d'espaces publics : activité laborieuse et tentations corruptrices

Les séances d'observation en immersion, réalisées principalement auprès des opérateurs de vidéosurveillance de Montpellier, ont révélé des comportements singuliers chez ces derniers. Plusieurs fois abordées précédemment, les attitudes et habitudes professionnelles de ces agents doivent nécessairement être abordées dans une démarche d'évaluation telle que la nôtre, car elles incarnent une part non négligeable du visage d'un dispositif de vidéosurveillance. L'étude de ces comportements permet également de comprendre certains résultats de l'évaluation, comme la propension du dispositif à découvrir des infractions par exemple. Soulignons en premier lieu une faille dans l'activité de surveillance identifiée par la démarche montpelliéraine, ayant déjà plusieurs fois été mise en exergue par des études ethnographiques antérieures. Désigné « facteur ennui »,[1] ce phénomène peut apparaître *a priori* stérile à mentionner. Il se trouve en réalité central, car occupe une fraction temporelle non négligeable de l'activité des opérateurs, que certains auteurs résument comme « la première dimension de la vie quotidienne des opérateurs de vidéosurveillance ».[2] S'il nous apparaît essentiel de nuancer cette déclaration, notamment du fait de l'hétérogénéité des centres d'exploitation de vidéosurveillance et de leur management, il convient surtout de traiter ce phénomène pour exposer les conséquences parfois préjudiciables qu'il engendre.

Malgré la taille relativement importante de la commune de Montpellier et le nombre abondant de caméras permettant la supervision de son espace public, l'activité de surveillance sollicite les opérateurs de façon excessivement inégale. Certains moments de la journée ou de la semaine entrainent une activité soutenue, notamment lorsque se cumulent certaines missions commandées par la hiérarchie avec la réponse à des sollicitations policières, les détections d'infractions dans le cadre

[1] Traduit de l'anglais « boredom factor », cf. G. SMITH, « Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK ». *Surveillance & Society*. 2004, vol. 2, 2/3, p. 388 et s., le définissant notamment ainsi : « The boredom factor arises principally from the monotonous viewing of hours of routinized, uneventful televisual images »

[2] L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' », *op. cit.*, p. 33.

de surveillance particulière ou générale, voire l'obligation d'assurer des activités annexes ainsi que nous le verrons *infra*. A l'opposé, une part non négligeable du temps de travail des opérateurs du Centre de Supervision Urbaine se distingue par une activité modérée et tantôt particulièrement faible. Cette baisse d'activité, quasi systématique les nuits de semaine ou début de matinée notamment, découle autant d'une faible activité délictuelle apparente sur les espaces publics que d'une diminution des besoins de surveillance spécifiques exprimés par les responsables hiérarchiques sous forme de missions commandées ou initiées par les partenaires policiers. Cette variation d'activité paraît, de fait, inévitable. Or, involontairement plongés dans une situation apathique pesante, les opérateurs vont montrer, et parfois clairement exprimer, leur ennui et lassitude. Tous les opérateurs ne paraissent pas affronter l'ennui et les longueurs de leur activité avec la même acceptation. Certains semblent assez à l'aise avec cette facette de leur métier, et paraissent l'appréhender avec plus de facilité sans que cela n'affecte trop gravement leur concentration ou leur moral. D'autres en revanche démontrent une impatience marquée, voire un agacement non dissimulé. Cependant, notons avant tout développement que, suite aux heures d'observation en immersion, il nous est apparu que peu importe la propension d'un opérateur à l'accepter, le facteur d'ennui provoque inexorablement des déviances comportementales.

L'évaluation montpelliéraine a identifié trois types de déviances que nous devons qualifier de néfastes pour l'activité de supervision, car provoquant des ruptures partielles ou totales dans celle-ci. La baisse de vigilance constitue la première et plus courante déviance observée. Démotivés et engourdis par un calme hypnotique — *régulièrement constaté en deuxième partie de nuit*[1]*, mais également à certains moments passagers de la journée* — les opérateurs tendent à perdre la concentration et l'implication nécessaire à une supervision méthodique du territoire. S'observent alors des utilisations des caméras que nous qualifierons de mécaniques, du fait d'une dégradation importante du niveau de rigueur et de vigilance. Cette surveillance détériorée entraine alors une grave diminution des détections potentielles de faits. Le second comportement déviant relevé par l'évaluation montpelliéraine est celui de réactions exagérées à des événements négligeables. Afin de briser l'ennui, il a souvent été noté que les opérateurs réagissaient de manière démesurée à une sollicitation anecdotique ou à des problèmes anodins qui seraient rapidement traités en temps normal, comme un problème de voirie ou de nettoyage par exemple. Ces réactions inutilement excessives peuvent aussi trouver l'implication superflue de plusieurs opérateurs pour la gestion d'un événement, exaltés par un soupçon de dynamisme. Cette focalisation exagérée sur des événements anodins

[1] Nous noterons que l'observation de comportements déviants paraît exagérée en période nocturne. Ceci est d'abord lié à une diminution considérable de l'activité, mais également à une autonomie des agents qui se trouvent affranchis momentanément de la supervision de leurs responsables hiérarchiques ainsi que du regard de leurs autres collègues de la collectivité, le CSU étant le seul service de la municipalité à être en activité ininterrompue.

entraine alors des interruptions injustifiées et dommageables de la surveillance générale du reste du territoire. Enfin, le troisième comportement déviant identifié à Montpellier demeure à la fois plus rare, mais aussi plus répréhensible. Il consiste en une interruption radicale de la surveillance du territoire. A l'occasion de périodes particulièrement lymphatique, apparaissent en effet des discontinuités, voire absences totales, de supervision sur des périodes parfois relativement longues. Celles-ci sont dues à des abandons temporaires de poste. Nous désignons par ce terme d'abandon, qui peut sembler exagéré, mais qui pourtant objectif, le fait que pendant une période de temps plus ou moins prolongée aucun opérateur ne soit présent aux postes dédiés à la surveillance de l'espace public. Cette situation peut tantôt s'expliquer par l'exécution de tâches annexes légitimes, telles la rédaction du Journal de bord[1] ou la relecture d'enregistrements vidéo dans le cadre de recherches spécifiques. Mais les abandons des postes de surveillance trouvent aussi de temps en temps des motifs moins raisonnables. Notamment lorsqu'ils sont affranchis de l'encadrement de leurs responsables hiérarchique la nuit ou le weekend, il n'est pas exceptionnel qu'un opérateur prenne une pause alors qu'il est seul au poste de surveillance, car le ou les autres opérateurs sont momentanément occupés à d'autres tâches. Les séances d'observation en immersion ont permis de constater des périodes d'interruption totale de surveillance de plusieurs minutes, exceptionnellement chronométrées jusqu'à un quart d'heure pendant lequel aucun opérateur n'était présent au CSU. Car quelques fois la salle d'exploitation se retrouve même désertée, lorsque les opérateurs l'ont quitté simultanément sans se consulter. Dans ces cas, relativement rares, mais parfaitement contraires aux règles imposées par les responsables du Centre, le service se trouve donc dans l'incapacité de répondre à une potentielle urgence.

Les comportements précédents résultant cumulativement d'une faible activité et d'un sentiment d'ennui marqué font partie des « stratégies officieuses de gaspillage de temps ».[2] Nous avons pu noter qu'ils présentent un risque élevé d'engager un cercle vicieux. En effet, les opérateurs détournés d'une surveillance attentive par une activité atone, les probabilités de découverte d'événements baissent, confirmant et exagérant les impressions de période calme. Cette impression s'avère en réalité occasionnellement parfaitement fausse, résultant d'une déficience d'attention. Le facteur ennui est généralement brisé par une sollicitation extérieure, remobilisant rapidement les opérateurs.

[1] Le Journal de bord est le nom, au CSU de Montpellier, donné au document informatisé détaillant, heure par heure, les différents événements ayant mobilisé les opérateurs du Centre. Les opérateurs ont l'obligation de renseigner ce document à chaque vacation, afin d'informer les équipes qui les remplacent des événements passés sur la commune, assurant une forme de continuité. Il permet également à la hiérarchie de rédiger les rapports d'activité quotidiens.

[2] Ensemble d'activités rassemblées sous l'expression « unofficial 'time wasting' strategies », G. SMITH, « Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK », *op. cit.*, p. 388‑389.

Un autre phénomène de déviance, indépendant du facteur ennui décrit précédemment, est assez clairement apparu dans le cadre des observations du travail des opérateurs de vidéosurveillance. Egalement constitutif de *stratégies officieuses de gaspillage de temps*, nous désignerons ce dernier de « supervisions récréatives ». Adapté de l'anglais *recreational targeting*, cette expression inspirée des travaux de D. LYON concernant l'activité de surveillance[1] et de Gary MARX concernant spécifiquement la vidéosurveillance,[2] fait référence au comportement du surveillant dans un modèle panoptique.[3] Décrit comme le corolaire incontournable d'une activité de surveillance, elle qualifie le comportement d'un individu placé dans une position de surveillant, qui va détourner cette position pour satisfaire une curiosité ou une satisfaction personnelle. Ainsi que le souligne T. LE GOFF en 2013 : « Parmi la vaste panoplie d'activités occupationnelles des opérateurs […] [ce] sont celles qui mettent le moins en question l'organisation même de leur travail ».[4] Prenant plusieurs formes, nous allons voir que ce comportement n'est pas nécessairement à radicalement condamner. Car, à la différence des interruptions de surveillance liées à l'ennui, les supervisions récréatives désignent une continuité déviante de la surveillance, mais pas une rupture nécessairement stérile dans celle-ci. Nous allons voir en revanche que c'est sur un fondement éthique et déontologique que les supervisions récréatives demeurent litigieuses.

L'utilisation récréative des caméras de vidéosurveillance se compose de divers comportements, que l'on peut catégoriser. Avant tout développement, précisons que les attitudes que nous allons décrire ne composent pas une liste exhaustive, car restent celles observées spécifiquement sur notre terrain d'étude. Soulignons également que ces déviances n'ont pas été constatées indifféremment chez l'ensemble des agents. Tandis que certains d'entre eux, très isolés, rassemblaient plusieurs de ces faiblesses, d'autres paraissaient s'en prémunir efficacement. Sans rechercher à classifier de quelque façon que ce soit le degré de gravité de ces travers, nous en distinguerons quatre. D'abord, la supervision récréative la plus anodine, mais également la plus commune et fréquente, est celle que l'on pourrait qualifier de *l'amusé*. Elle est le comportement de l'opérateur qui discerne une conduite ou une allure qu'il juge atypique ou grotesque et qui va s'attarder inutilement à l'observer, voire à convier ses collègues à faire de même en le relevant et le commentant.[5] Bien qu'il soit

[1] D. LYON, *Theorizing Surveillance*. Routledge, 2006, p. 6‑8.
[2] G. T. MARX, « Seeing Hazily, but not darkly, through the lens : Some recent empirical studies of surveillance technologies ». *Law and Social Inquiry*. 2005, vol. 30, n° 2., §66
[3] J. BENTHAM, *Le panoptique*. Paris : Belfond, 1977.
[4] T. LE GOFF, « Dans les « coulisses » du métier d'opérateur de vidéosurveillance ». *Criminologie*. 2013, vol. 46, n° 2, p. 104.
[5] Lors de nos visites aux CSU pour les séances d'observation, il est par exemple régulièrement arrivé que des opérateurs habitués à notre présence aillent chercher dans les enregistrements vidéo des images de ce type de comportements atypiques, s'étant déroulé quelques heures voire jours auparavant, afin de nous les montrer.

faiblement répréhensible, ce comportement demeure une déviance où l'agent chargé de la surveillance d'un espace public adopte une attitude improductive en se plaçant pour quelques instants comme un simple spectateur devant un écran, et se détourne de sa mission.

Dans le prolongement de ce premier comportement, s'observe également l'attitude du *curieux*. Celle-ci concerne l'opérateur qui va user des caméras afin d'assouvir une certaine curiosité vis-à-vis de la vie ou de l'organisation de la cité que le système lui permet de contempler depuis un point de vue relativement favorisé. Concrètement, nous avons par exemple pu constater que des agents allaient inspecter les avancées de travaux d'immeuble en construction ou explorer l'offre commerciale de quartiers qu'ils ne fréquentent pas personnellement. Ici, l'opérateur abandonne clairement la rigueur d'une supervision méthodique de l'espace public, motivée par la recherche d'infractions et la « participation à la protection des personnes et des biens ».[1] Toutefois, cette déviance présente le bénéfice de perfectionner et d'actualiser la connaissance du terrain, autant utile directement aux opérateurs qu'à leurs collègues de la municipalité ou de la police nationale.

La déviance suivante constitue, selon nous, une attitude nettement plus condamnable. Elle est celle de *l'intéressé* qui va user des caméras pour contenter un intérêt strictement personnel. L'agent s'attachera, par exemple, à surveiller son propre véhicule stationné à proximité d'une caméra, à guetter les agissements d'individus personnellement connus ou à s'informer du menu du jour dans un restaurant voisin. Bien qu'il ait été assez exceptionnellement constaté, ce comportement dénote un manque caractérisé de rigueur, d'éthique et d'implication de la part de l'opérateur. Il occasionne une interruption nuisible de la surveillance, doublée d'une utilisation frauduleuse du dispositif.

Enfin, le dernier comportement que nous souhaitions mentionner ici correspond à l'attitude du *voyeur*. Déjà régulièrement et précocement identifié dans certaines études,[2] les immersions auprès des opérateurs de vidéosurveillance de Montpellier ont pu clairement identifier ce type de comportement. Avec des équipes intégralement composées d'hommes, il a en effet pu assez fréquemment être constaté que des femmes étaient, en raison de leur apparence physique, le sujet de focus illégitimes des caméras. Ici encore, le comportement est souvent discret, ponctuel et ne concerne pas tous les opérateurs. Quelques agents assument cependant très ouvertement le fait de regarder et comparer les « qualités esthétiques respectives »[3] de jeunes femmes sur l'espace public,

[1] Rappel : présentation de la mission du CSU de Montpellier par son chef de service : « la plus haute priorité de notre fonction est de participer à la protection des personnes et des biens. C'est le but principal de la vidéoprotection, et c'est le métier premier des opérateurs », M. VANNIER, Chef de service à la Ville de Montpellier en charge du CSU, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 27 avril 2015

[2] C. NORRIS, G. ARMSTRONG, « CCTV and the Social Structuring of Surveillance ». *Crime Prevention Studies*. 1999, vol. 10, p. 174 ; G. SMITH, « Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK », *op. cit.*, p. 381.

[3] T. LE GOFF, « Dans les « coulisses » du métier d'opérateur de vidéosurveillance », *op. cit.*, p. 104.

voire commentent cela à haute voix. Plus exceptionnellement, l'activité est même préméditée par quelques rares opérateurs allant volontairement, à l'occasion d'après-midis ensoleillés ou en soirée, exploiter certaines caméras particulières, installées sur des lieux où ils savent pouvoir voir des jeunes femmes. Bien que nous restions ici éloignés des comportements illégaux du fameux cas des caméras du casino australien de Burswood,[1] la présente déviance occupationnelle paraît excessivement abusive et répréhensible. Nous allons voir qu'il faut toutefois modérer une indignation excessive.

Avant de poursuivre notre développement, permettons-nous une parenthèse sur un point. La vidéosurveillance a un temps été imaginée comme un dispositif permettant de rassurer et de protéger les catégories d'usagers les plus vulnérables de l'espace public. Parmi eux étaient iniquement, mais naturellement comptées les femmes.[2] Il est cependant très tôt apparu aux chercheurs que la vidéosurveillance allait en réalité présenter « un bénéfice limité pour les femmes ».[3] Cette dernière conclusion dénonce deux égarements. D'abord, sur la base d'études empiriques relatives à la sécurité des individus selon leur sexe,[4] Sheila BROWN rappelle en 1998 que les femmes sur l'espace public n'étaient concrètement pas plus régulièrement victimes d'infractions que les hommes,[5] et donc n'étaient pas objectivement plus en insécurité qu'eux. Ensuite, les femmes paraissent en revanche souffrir d'un sentiment d'insécurité disproportionné vis-à-vis de la réalité et nettement plus élevé que les hommes.[6] S. BROWN attribue ce phénomène à une domination masculine de l'espace public, à laquelle la vidéosurveillance ne représente pas un remède crédible.[7] L'auteure souligne en effet que le dispositif paraît inopérant contre les facteurs qui alimentent le sentiment d'insécurité des femmes.[8] Elle conclut sa démonstration sur le fait que la vidéosurveillance, telle qu'elle s'est concrétisée dans les années 1990, s'inscrit dans la continuité de politiques de sécurité asexuées qui ne peuvent en ce sens pas prétendre influencer la manière dont les femmes perçoivent, fréquentent et vivent l'espace public. Aussi, nous exclurons toute tentative de justification de cette technologie, ou de ses usages, comme un moyen de protection des femmes sur l'espace public.

---

[1] Nous faisons ici référence au scandale de 1994 ayant éclaté après la découverte, dans la ville australienne de Perth, du fait que des opérateurs de vidéosurveillance aient filmé et enregistré les toilettes et vestiaires du casino, révélant des zooms non équivoques sur des danseuses dénudées du casino. Cf. J. HILLIER, « The Gaze In The City: Video Surveillance In Perth ». *Australian Geographical Studies*. 1 avril 1996, vol. 34, n° 1, p. 99‑100.

[2] S. BROWN, « What is the Problem with Girls? CCTV and the Gendering of Public Space ». In : C. NORRIS. , J. MORAN. , G. ARMSTRONG. *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. ASHGATE. Aldershot, RU, 1998, p. 207.

[3] *Ibid.*, p. 217.

[4] Cf. : les études réalisées par Sheila BROWN elle-même, listée in *Ibid.*, p. 219‑220 ; cf. également : C. HALE, « Fear of Crime: A Review of the Literature ». *International Review of Victimology*. 1 janvier 1996, vol. 4, n° 2.

[5] S. BROWN, « What is the Problem with Girls? CCTV and the Gendering of Public Space », *op. cit.*, p. 208‑213.

[6] K. HANCOCK, *Women's perceptions of safety : CCTV in an inner city setting*. Thesis: Master of Criminal Justice. School of Justice and Business Law, Edith Cowan University, Australie, 2004, p. 5.

[7] S. BROWN, « What is the Problem with Girls? CCTV and the Gendering of Public Space », *op. cit.*, p. 218.

[8] Tels que le harcèlement de rue ou autres comportements désobligeants favorables à la dégradation du sentiment de sécurité des femmes sur l'espace public. Cf. *Ibid.*, p. 217‑218.

Mais malgré la digression précédente, notre étude de terrain nous contraint à nuancer une réprobation stricte et radicale des supervisions voyeuristes que nous mentionnions. Car la surveillance masculine qui matérialise la vidéosurveillance montpelliéraine, comme une majorité, semble-t-il, de centres d'exploitation, nous a semblé présenter un intérêt involontaire et inconscient. Ce type de comportement masculin, déroutant et légitimement critiquable, constitue en effet une continuation de l'activité de surveillance des opérateurs. L'exemple relaté ci-après[1] en offre une illustration :

> ***Retranscription d'événement, observation en immersion au CSU de Montpellier réalisée le jeudi 30 mai 2013, entre 21 h et 23 h :***
>
> Suite à un appel de la police nationale, un opérateur saisit une caméra du centre-ville afin de surveiller une altercation devant un bar (caméra C09). Après quelques minutes d'observation, la situation semble s'apaiser et les individus impliqués se dispersent. Après avoir « patrouillé » sur d'autres caméras du centre, l'opérateur revient sur la caméra C09 afin de confirmer le retour au calme de la situation. Rassuré, il remarque deux femmes circulant depuis le lieu vers la place centrale de la commune, cœur de la vie nocturne de la cité. L'attention de l'opérateur est clairement attirée par l'allure des jeunes femmes. Correspondant à ce que nous nommons un comportement *voyeur*, l'agent zoome sur les jeunes femmes et les observe quelques instants (environ une minute).
>
> Les deux jeunes femmes sont alors abordées par un individu, visiblement assez entreprenant, voire agressif. Après les avoir suivies quelques secondes avec un comportement visiblement irrévérencieux, l'homme pousse violemment les deux femmes dans le renfoncement d'un porche d'immeuble. Bien que le trio demeure hors du champ de vision de la caméra pendant les quelques secondes de l'agression, il semble toutefois que des coups soient portés dans l'alcôve. Assez rapidement, l'agresseur ressort finalement de l'angle mort avec le sac à main d'une des victimes.
>
> L'attention que l'opérateur avait portée aux deux jeunes femmes lui a donc permis d'être témoin de leur agression. Le délit sera immédiatement signalé à la police nationale, pour permettre son interpellation. Mais bien que l'individu ait pu être suivi quelques minutes par les opérateurs grâce à 5 caméras (C06, 07, 09, 112, 117), il sera finalement perdu après avoir atteint un espace non couvert par les caméras. Il sera recherché pendant environ une demi-heure par les deux opérateurs du CSU, sur des périmètres de plus en plus vastes, mais sans succès. Malgré une description assez détaillée et une direction de fuite précise, l'individu ne sera pas non plus retrouvé par les forces de police. Seul le sac à main, vidé, sera découvert dans une rue à quelques centaines de mètres du lieu de l'agression.

Ce récit constitue un exemple concret de surveillance protectrice involontaire, ayant conduit à constater un délit qui n'aurait probablement pas été détecté en temps normal. Ajoutons qu'à celui-ci, particulièrement éloquent, pourraient être ajoutées d'autres observations similaires, parfois moins emblématiques, mais tout aussi pertinentes. L'utilisation voyeuriste des caméras de vidéosurveillance peut donc occasionnellement apporter un bénéfice entrant dans le cadre direct de la mission de protection des personnes et des biens que les opérateurs ont la charge d'assurer. En plus du fait que ce comportement ne constitue donc pas une interruption de l'activité de surveillance initiale, il peut être interprété comme moins condamnable dans l'intention qui anime l'opérateur. En ce sens, G. MARX justifie en 2004 que le fait que certains hommes ciblent de façon disproportionnée des

[1] Les événements relatés ont également été transposés dans le rapport d'évaluation du programme 2012 de la vidéosurveillance de Montpellier, p.104

femmes « est probablement moins socialement dommageable que le ciblage discriminatoire de minorités ethniques ou de jeunes ».[1] En outre, ainsi que nous l'aborderons *infra* concernant les ciblages discriminatoires, il semble que cette faiblesse demeure intrinsèquement liée à l'exploitation humaine d'un dispositif de surveillance, de surcroit lorsque les considérations sexuelles s'immiscent dans les rapports entre surveillants et surveillés.[2]

Considérant ces différents éléments, les ciblages voyeuristes demeurent délicats à qualifier d'intolérables et leur éradication paraît illusoire. Ils restent malgré tout un comportement embarrassant à approuver.

L'ensemble des comportements décrits précédemment composent ce que T. LE GOFF désigne comme les altérations d'attention, stratégies et tactiques que déploient les opérateurs pour occuper leur temps, et dont le facteur ennui reste la cause principale.[3] Nous préciserons ici que l'ennui ne doit pas être considéré comme l'unique justification de ces errances, nos observations ayant identifié, selon les individus, une propension parfois marquée à la frivolité. Nous ajouterons qu'à partir du moment où l'exploitation d'un dispositif tel que la vidéosurveillance repose sur des agents, celle-ci se prête nécessairement à reproduire des défauts de comportement fondamentalement humains. Il pourra être discuté dans le détail de l'acceptabilité de ces différents comportements, vis-à-vis des normes juridiques, des conventions éthiques, ou des attentes de rigueur établies par les exploitants de dispositifs de surveillance de l'espace public. Mais si nous souhaitions ici mentionner ces attitudes et leurs conséquences observées, il nous faut admettre qu'il n'est pas le sujet, dans nos développements, de discuter de cette question de leur acceptabilité.

A côté des comportements déviants, qu'ils soient des usages récréatifs des caméras ou des interruptions plus ou moins fautives de la mission de surveillance, un autre phénomène répréhensible de l'activité de surveillance doit nécessairement être abordé : le ciblage discriminatoire des usagers de l'espace public. Suite à l'exposé des résultats de notre étude, notamment relatifs à l'utilisation de la vidéosurveillance, il convient d'admettre que ce dispositif sociotechnique ne constitue pas, à l'heure

[1] G. T. MARX, « Seeing Hazily, but not darkly, through the lens : Some recent empirical studies of surveillance technologies », *op. cit.*
[2] G. T. MARX, « Technology and Gender: Thomas I. Voire and the Case of the Peeping Tom ». *Sociological Quarterly*. 1 juin 2002, vol. 43, n° 3.
[3] T. LE GOFF, « Dans les « coulisses » du métier d'opérateur de vidéosurveillance », *op. cit.*, p. 104. §56

actuelle, la concrétisation technologique d'un « regard sans œil ». [1] C'est-à-dire que la vidéosurveillance n'incarne pas un moyen technologique de surveillance automatisé des comportements physiques sur l'espace public, dont les ciblages répondraient à des algorithmes quelconques ou à des processus réactionnels informatisés et objectifs. Aujourd'hui, nous l'avons vu, la vidéosurveillance d'espaces publics demeure un outil dont l'exploitation repose exclusivement sur l'humain. L'opérateur de vidéosurveillance qui constitue l'unique pilier de son exploitation, soumet alors celle-ci à ses faiblesses et limites humaines. Parmi ces limites, la capacité de traitement de données demeure la plus prohibitive. Un rapide calcule illustre parfaitement que le traitement des flux d'images d'un dispositif complexe de vidéosurveillance par les agents d'un CSU tel que celui de Montpellier se trouve absolument inconcevable : avec au maximum quatre agents en poste en même temps dans la salle d'exploitation[2] et un total de 156 caméras de voie publique en 2015, chaque opérateur devrait être en capacité d'observer avec attention et de manipuler 39 flux d'images simultanément. La mission de supervision des opérateurs, visant principalement à identifier les infractions et comportements suspects, incite donc nécessairement la détermination de choix dans l'utilisation des caméras ainsi que dans les ciblages d'individus en particulier. Or, la construction des filtres sélectifs qui régissent ces choix n'est pas prescrite par des règles spécifiques et formelles. Elle procède d'un ensemble de paramètres extrêmement divers, tels que la formation de l'opérateur ou son expérience, son histoire personnelle, les missions commandées par la hiérarchie, les attentes et besoins exprimés par les partenaires policiers, les phénomènes locaux de stigmatisation, etc. Sans jamais chercher à remettre en question la bonne foi ou l'intégrité des opérateurs, il paraît évident que les paramètres qui orientent les sélections induisent une subjectivité élevée laissant place à un degré d'injustice non négligeable. La question de la discrimination induite par la vidéosurveillance était déjà relevée par ce qui est reconnu[3] comme la première étude empirique réalisée en centre d'exploitation de caméras de voie publique : « la vidéosurveillance deviendra simplement un outil d'injustice en amplifiant un *policing* discriminatoire ».[4] En 2011, T. LE GOFF ajoutait que les opérateurs « exercent ainsi une forme de discrimination, bien souvent inconsciente »,[5] appuyant lui aussi sur le fait que la supervision discriminatoire est intrinsèquement liée à l'exploitation humaine de la vidéosurveillance.

[1] H. KOSKELA, « 'The gaze without eyes': video-surveillance and the changing nature of urban space ». *Progress in Human Geography*. 2000, vol. 24, n° 2.

[2] Aménagée en 2011, la salle d'exploitation de la vidéosurveillance montpelliéraine prévoit en effet un maximum inextensible de quatre postes d'exploitation. Dans la réalité, ce sont généralement deux opérateurs qui exploitent le dispositif à temps constant, supervisé par un responsable hiérarchique pendant les journées de la semaine.

[3] G. SMITH, « Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK »*, op. cit.*, p. 381.

[4] C. NORRIS, G. ARMSTRONG, *The Unforgiving Eye: CCTV Surveillance in Public Space*. Hull, Royaume-Uni : University of Hull, 1997, p. 8. : "CCTV will merely become a tool of injustice through the amplification of differential and discriminatory policing"

[5] T. LE GOFF, *Surveiller à distance Une ethnographie des opérateurs municipaux de vidéosurveillance, op. cit.*, p. 58.

Concrètement, les observations montpelliéraines ont permis de confirmer les conclusions formulées par les études conduites depuis la fin des années 1990[1] : en l'absence de signalement particulier ou de comportement manifestement suspect, les ciblages d'individus ou de groupes résultent essentiellement de stéréotypes visibles répondant à des conceptions subjectives de la représentation physique d'individus potentiellement déviants.[2] L'iniquité du ciblage des caméras de voie publique institue donc une surveillance plus fréquente des hommes que des femmes, des jeunes adultes ou des adolescents, des individus apparemment d'origine étrangère, principalement originaires d'Afrique centrale et du Maghreb, ou de personnes dites marginales, telles que les SDF. Sans données complémentaires ou contradictoires, nous renvoyons ici aux conclusions formulées par T. LE GOFF en 2011, dont nous partageons notamment le regret d'une insuffisance de règles déontologiques professionnelles communes aux opérateurs de vidéosurveillance, ainsi que l'appel à l'instauration de formations des opérateurs visant l'identification des comportements délinquants ou déviants.[3] Sur ce dernier point néanmoins, nous préciserons qu'il semble s'être développé un regard et une dextérité des opérateurs, notamment au contact des policiers, dans le cadre de leurs collaborations quotidiennes ou d'opérations particulières. Cette précision faite, il reste essentiel de souligner que ce perfectionnement progressif des opérateurs et leur contact avec les policiers n'excluent pas les ciblages stigmatisants de la population, et semble même parfois les entretenir.

II. Déviances d'emploi de la vidéosurveillance : extensions exagérées du champ de l'exercice de la surveillance par ses propriétaires

Après avoir décrit précédemment ce que nous avons qualifié de déviance dans les comportements des agents qui exploitent les caméras de la vidéosurveillance municipale de Montpellier, il nous reste à évoquer une autre forme de détournement de cette technologie. Ce détournement, abordé par quelques études antérieures, mais examiné avec peu d'exhaustivité, concerne les détournements d'usage de la vidéosurveillance par ses maitres d'ouvrage et d'œuvre. Si cette question n'était pas spécifiquement l'objet de notre recherche de terrain, deux de ses aspects nous paraissent malgré tout essentiels à évoquer : la mobilisation des caméras pour la surveillance des

[1] Cf. not. : C. NORRIS, G. ARMSTRONG, *The Unforgiving Eye: CCTV Surveillance in Public Space, op. cit. ;* C. NORRIS, G. ARMSTRONG, « CCTV and the Social Structuring of Surveillance »*, op. cit. ;* G. SMITH, « Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK »*, op. cit. ;* M. McCAHILL, *The Surveillance Web*. 2nde. New York, Etats-Unis : Routledge, 2013 ; T. LE GOFF, *Surveiller à distance Une ethnographie des opérateurs municipaux de vidéosurveillance, op. cit. ;* T. LE GOFF, « Dans les « coulisses » du métier d'opérateur de vidéosurveillance »*, op. cit.*

[2] G. SMITH, « Exploring Relations between Watchers and Watched in Control(led) Systems: Strategies and Tactics ». *Surveillance & Society*. 2007, vol. 4, n° 4, p. 282.

[3] T. LE GOFF, *Surveiller à distance Une ethnographie des opérateurs municipaux de vidéosurveillance, op. cit.*, p. 58.

agents de police municipale et les utilisations détournées des caméras pour des tâches étrangères aux questions de prévention des infractions.

Le cadre immersif de l'évaluation réalisée a permis d'identifier une animosité non dissimulée entre les opérateurs de vidéosurveillance et les policiers municipaux, caractérisée par des sentiments de méfiance et dévalorisation réciproques. L'étude de cette hostilité révèle, selon nous, deux origines cumulatives. D'abord, il apparaît une forme de dépréciation mutuelle. D'un côté, les policiers municipaux paraissent souvent, au travers de leurs comportements et discours, se considérer comme plus légitimes et compétents que les opérateurs du CSU sur le champ de la sécurité publique locale. Pour cela, ils se mettent en avant leur ancienneté et expérience vis-à-vis des opérateurs, considérés comme une profession relativement récente. Ils soulignent également une légitimité tirée de leur fréquentation quotidienne du terrain. Enfin, leur statut professionnel privilégié au sein de la fonction publique territoriale est également une spécificité qui les distingue des exploitants des caméras. Ces différents éléments produisent une nette dévalorisation des opérateurs de vidéosurveillance de la part des policiers municipaux, qui ont tendance à les considérer moins comme des partenaires que comme des techniciens subalternes, ne faisant que manipuler un outil à leur service.[1] De l'autre côté, il apparaît que les opérateurs sous-estiment également leurs collègues policiers de la collectivité. Du fait de l'étroite collaboration entre le service qui exploite la vidéosurveillance et la police nationale, solidement établie avec le temps, les opérateurs relèguent parfois les policiers municipaux à un rang secondaire quant au rôle qu'ils occupent dans le champ de la sécurité publique. A ce titre, il a souvent été constaté par exemple que les opérateurs se montraient réticents à épauler les policiers municipaux sur le terrain, tandis qu'ils manifestent un engouement à assister leurs homologues nationaux. C'est surtout la forme de la collaboration avec eux et les besoins exprimés qui ont pu être ouvertement critiqués devant nous,[2] car désignée inutile et systématiquement mise en parallèle des collaborations avec la police nationale considérée autrement plus précieuse. A côté de ces dépréciations, le climat d'hostilité observé intègre également une forme de méfiance. Cela s'explique par le fait que les « policiers municipaux craignent que le regard protecteur de la caméra ne se transforme en un regard inquisiteur dont l'objet serait de contrôler ce qu'ils font ; une crainte qui n'est pas infondée. »[3] C'est l'étude de ce point particulier qui révèle une forme de détournement de la vidéosurveillance que nous

[1] T. LE GOFF (2013 :100) évoquait avoir également constaté que « les policiers municipaux sont réticents à se voir dicter leur action par des agents – les opérateurs – pour lesquels ils n'ont guère de considération. »

[2] Nous avons par exemple pu être pris en témoin par un opérateur du CSU, lorsque celui-ci nous déclara : « Voilà, on nous demande une nouvelle fois de surveiller la voiture de la police municipale. On pourrait faire plus utile avec cette caméra qui est idéalement positionnée, surtout ce soir où il y a une forte affluence sur l'esplanade » (Cf. *supra*)

[3] T. LE GOFF, « Dans les « coulisses » du métier d'opérateur de vidéosurveillance », *op. cit.*, p. 99.

envisagions d'aborder dans ces présentes lignes. N'ayant pas réalisé d'immersion sur le terrain au côté des policiers, c'est moins la crainte exprimée par ces derniers d'être surveillés et contrôlés que la véracité de cette intention de contrôle par leurs responsables que nous avons pu identifier.

Malgré la séparation, tant physique que fonctionnelle des services de police municipale et de vidéosurveillance, les images des caméras disposées sur l'espace public montpelliérain paraissent clairement constituer un outil de management pour la hiérarchie policière. Positionnement, comportement ou dynamisme des agents sur le terrain sont contrôlés grâce au dispositif technique par les autorités directes, parfois inconsciemment. Nous avons par exemple presque systématiquement observé que les responsables hiérarchiques demandent que soient retrouvés, voire suivis, des agents sur le terrain. Ceci vise généralement à s'assurer d'un positionnement adéquat ou d'une réponse correcte aux missions fixées. Le centre de commandement de la police municipale va systématiquement mobiliser les opérateurs du CSU afin de suivre une opération en cours, qu'elle ait été programmée ou qu'elle réponde à une urgence. Ceci concerne généralement des opérations considérées importantes, et permet aux responsables de piloter à distance l'opération. Même lorsqu'une autorité hiérarchique se déplace sur le terrain pour contrôler une opération, ce regard de la vidéosurveillance est sollicité et ses bénéfices sont communiqués à l'autorité. Cette forme de management sur la base des flux d'images de vidéosurveillance nous est donc apparue particulièrement développée concernant la police municipale, et peut sembler parfaitement légitime. C'est aussi, à notre sens, une différence fondamentale avec la façon dont la police nationale pilote ses opérations, ainsi que nous l'avons décrit précédemment. En effet, nous avons vu que les forces policières de l'Etat, plus anciennes et distantes vis-à-vis de la vidéosurveillance, préfèrent se reposer sur la communication radio ou téléphonique, moyen de pilotage chevronné et éprouvé. Son homologue municipal quant à lui paraît avoir parfaitement et pleinement intégré les images des caméras publiques pour commander et manager ses opérations de terrain. Ajoutons également qu'avec le temps certains opérateurs de vidéosurveillance ont élaboré un usage chafouin de leur outil de travail vis-à-vis des policiers municipaux, renforçant ainsi l'animosité décrite plus tôt. Afin d'attiser l'intention managériale de leur hiérarchie, ceux-ci ciblent de temps à autre des policiers municipaux dont ils souhaitent dénoncer le comportement qu'ils jugent condamnable et en transmettent de manière discrète les images au centre de commandement : « regarde, on va de laisser cette caméra fixe sur eux [des agents adossés à un mur en centre-ville] et dans moins de 10 minutes, leurs responsables vont les bouger ».[1]

[1] Déclaration d'un opérateur du CSU de Montpellier, recueillie à l'occasion d'une séance d'observation en immersion réalisée le vendredi 7 mars 2014 au matin

L'évaluation montpelliéraine a donc permis la mise en évidence de l'utilisation managériale de la vidéosurveillance, qui fait que de « surveillants, les policiers se sont retrouvés dans la position de surveillés dont le travail – les interventions comme certains moments de pause entrant dans le champ des cameras – furent placés sous observation constante de leur hiérarchie ».[1] Il est important de noter ici que cette utilisation s'apparente bien à un détournement d'utilisation, car demeure éloignée d'un usage strictement axé sur la prévention ou la répression des comportements délictuel ou déviant sur l'espace public. De plus, ce détournement d'utilisation apparaît comme potentiellement risqué et ainsi critiquable. Car, associée à la conscience par les agents de terrain du contrôle que l'outil représente, la situation renvoie très directement à une transposition du panoptique décrit par M. FOUCAULT. En effet, contrairement au grand public, que nous avons vu dépourvu de la conscience de cette surveillance oppressante, le policier municipal connaît la présence, les capacités de contrôle et les éventuelles conséquences disciplinaires qu'induit cette technologie. On pourra alors légitimement suspecter avec ces éléments que la vidéosurveillance s'institue comme un panoptique pour la catégorie très spécifique d'individus que sont les policiers municipaux, présentant bien l'effet de « faire que la surveillance soit permanente dans ses effets, même si elle est discontinue dans son action ; que la perfection du pouvoir tende à rendre inutile l'actualité de son exercice ; que cet appareil architectural soit une machine à créer et à soutenir un rapport de pouvoir indépendant de celui qui l'exerce ».[2]

Un second type de détournement d'usage de la vidéosurveillance se doit d'être mentionné : la détermination d'objectifs extérieurs au champ de la sécurité publique. Moins dangereux ou moralement répréhensible que le précédent, nous allons voir que ce détournement reste toutefois hautement critiquable. Ainsi que nous l'avons déjà précisé, la vidéosurveillance se trouve autorisée par le législateur pour répondre à certains objectifs exhaustivement listés.[3] Il demeure alors légitime de considérer les utilisations sortant ostensiblement de ce cadre déterminé par la loi comme constitutives d'utilisations détournées. Nous pourrions aussi pousser notre propos en considérant de telles utilisations détournées comme illégales, et en ce sens à proscrire. Rappelons cependant ici l'absence de mécanismes visant de sanctionner effectivement des dispositifs illégaux, autres que les atteintes aux dispositions de la loi de 1978 relative à la protection des données individuelles,[4] ainsi que

[1] T. LE GOFF, « Dans les « coulisses » du métier d'opérateur de vidéosurveillance », *op. cit.*, p. 99‑100.
[2] M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*. Paris : Gallimard, 1975, p. 234.
[3] Article L251-2 du code de sécurité intérieure
[4] Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment ses articles 1, 12 et 44.

nous l'avons déjà mentionné précédemment et qu'il a été notamment dénoncé par J.-C. FROMENT.[1] Ajoutons qu'en considérant le cadre légal comme délimitation des usages légitimes de la vidéosurveillance, nous envisageons un cadre considérablement plus souple que celui posé par L. MUCCHIELLI en 2016, qui dénonce à demi-mot toute utilisation des caméras qui ne répond pas à des objectifs de lutte contre la délinquance.[2] Par exemple, nous n'engloberons pas la volonté de prévenir ou de surveiller les phénomènes de risques naturels et technologiques, qui demeurent éloignés du champ de la sécurité publique tel qu'il est classiquement considéré, parmi les utilisations détournées de la vidéosurveillance. En effet, celle-ci demeure légalement anticipée par le législateur et mentionnée à l'article L251-2 7 ° et 8 ° du code de sécurité intérieure. Dans le même sens, les problématiques de circulation routière, qui mobilisent un temps de travail substantiel des opérateurs du CSU, demeurent aussi prescrites par le législateur aux 3 ° et 4 ° dudit article.

Les détournements qui méritent d'être dénoncés s'identifient aisément dans les pratiques des opérateurs ainsi que dans les demandes qui leur sont adressées par leurs responsables hiérarchiques ou certains services tiers de la municipalité. Ils sont principalement composés de repérages et signalements de problèmes de Gestion Urbaine de Proximité.[3] Retiennent par exemple une attention démesurée des opérateurs de vidéosurveillance des problèmes divers considérablement éloignés de la thématique sécurité, comme : des fuites d'eau, des pannes électriques, des insalubrités, des défauts d'éclairages publics, ou encore la présence de terrasses illicites sur l'espace public. Seuls agents de la municipalité en activité ininterrompue, les opérateurs occupent aussi occasionnellement des rôles de suppléants d'autres services. Il leur est par exemple affecté à Montpellier le contrôle et l'ouverture des bornes d'accès au domaine piéton du centre-ville. Il a également pu être observé que les caméras étaient utilisées, à la demande d'autorités politiques locales, pour surveiller des activités politiques se tenant sur l'espace public. A titre d'exemple de ce type de commande particulièrement critiquable, il a parfois été constaté que des caméras étaient fixées, c'est-à-dire que leur cycle de rotation était arrêté, sur des groupes de fonctionnaires municipaux en grève devant l'Hôtel de Ville par exemple. Bien que parfaitement illégaux, car non prévu par le législateur, ces usages sont même parfois mis en

[1] Cf. développements Partie I. Cf. également : J.-C. FROMENT, « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine: un droit en trompe l'œil ». *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*. 27 mars 2006, n° 13.
[2] L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' »*, op. cit.*, p. 38‑39.
[3] La « Gestion Urbaine de Proximité » se définit comme « l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d'un quartier […] tels que : l'organisation des espaces publics et privés, le stationnement et la circulation, la propreté, l'entretien et la maintenance des immeubles et des espaces extérieurs [etc.] », cf. note de cadrage du Comité Interministériel à la Ville du 2 juin 1999, P.394

avant dans des propos partisans, cherchant toujours à légitimer cette technologie par la diversification de ses utilités.[1]

Il n'est pas que leur illégalité qui puisse appuyer la critique de ces détournements d'utilisation de la vidéosurveillance. Le poids considérable qu'ils représentent dans l'activité des opérateurs pose également question. L. MUCCHIELLI relève par exemple que 94 % du travail des opérateurs correspond à de la gestion urbaine de proximité.[2] Sans se risquer à une telle estimation, qui renvoie à nécessairement à des classifications discutables et des mesures particulièrement délicates, voire concrètement impossibles, nous partageons malgré tout le constat que ce type d'activité compose la très grande majorité du temps de travail des agents d'un CSU. La gestion urbaine de proximité reste pourtant officiellement une activité annexe pour les opérateurs, d'un point de vue de l'importance qu'ils lui accordent. En règle générale, ces utilités détournées n'interfèrent pas avec la mission principale des opérateurs, concentrée sur des questions de sécurité. Mais il arrive toutefois régulièrement que ces obligations secondaires desservent la lutte contre la délinquance. Les séances d'observation, confirmées par des protestations des opérateurs, ont révélé que la gestion de tâches annexes, comme la gestion des bornes d'accès du centre-ville notamment, mobilisait exagérément les opérateurs, parfois au détriment de la gestion d'une urgence. En ce sens, ce phénomène d'utilisation détournée demeure préoccupant et mérite d'être soulevé.

[1] Cf. P. MELCHIOR *in* : E. HEILMANN, P. MELCHIOR, A.-C. DOUILLET[et al.], *Vidéo-surveillance ou vidéo-protection, op. cit.*, p. 72‑74.
[2] L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' »*, op. cit.*, p. 38‑39.

Titre 2 - Evaluations et mesures d'impact : des garde-fous insuffisants à contraindre la diffusion de la vidéosurveillance

« L'évaluation de politiques n'est pas compatible avec n'importe quelle conception des politiques publiques. Une certaine sacralisation de l'État, une croyance dans le fait que l'action publique incarne systématiquement la poursuite de l'intérêt général, une confiance absolue dans les vertus qu'auraient les politiques du fait qu'elles sont l'émanation d'autorités légitimes proscrivent l'étude systématique des faits qu'est l'évaluation, car cette étude est nécessairement irrespectueuse, désacralisante, démystificatrice. » [1] Cette réflexion de Patrick GIBERT sied particulièrement à la démarche que nous avons entreprise. Eprouver la vidéosurveillance parmi les politiques publiques de sécurité revient à se confronter, nous l'avons vu, à une accumulation presque inébranlable de convictions. Mais l'engagement même d'une telle démarche revêt parfois, dans le regard d'acteurs impliqués dans les questions de lutte contre l'insécurité, un caractère de défiance et d'inconvenance.

Après avoir présenté des résultats plutôt sévères à l'égard de cette technologie, des réactions de refoulement apparaissent volontiers. Alors que quelques acteurs les accepteront partiellement ou intégralement, beaucoup, foncièrement convaincus par les bienfaits incontestables d'un outil qu'ils se disent connaître fidèlement, préfèreront fermement résister aux résultats que nous avons présentés précédemment. Ces refus se trouvent compréhensibles pour des agents parfois intimement impliqués dans l'exploitation ou la justification de cette réponse technique évidente aux maux qui paraissent ébranler notre société. Les esprits les plus révoltés par ces résultats assez peu défavorables pourront même, se raccrochant au modèle pourtant dépassé de la confrontation de positionnements dogmatiques qui animaient le débat des *pour* et des *contres*, désavouer en totalité nos conclusions empiriques. Ce rejet pourra également être tantôt justifié par des soupçons sur la formulation dissimulée de thèses partisanes, par une mise en exergue d'une fracture d'incompréhension entre l'approche scientifique et les préoccupations de praticiens, par la suspicion de présence de biais volontaires ou non ayant orienté les résultats, ou encore par des critiques méthodologiques et factuelles diverses.

Cependant, une telle défiance vis-à-vis de nos conclusions se révèlerait tout autant inique qu'infondée. Ainsi que nous l'avons déjà longuement détaillé, la démarche réalisée s'est attachée à produire les conclusions les plus fiables et minutieuses possibles. Ce fut d'abord par l'élaboration d'un protocole strict, éprouvé et justifié scientifiquement de longue date. Ceci a engagé l'application de multiples critères de rigueur, ainsi qu'il a été présenté plus tôt. Ce fut aussi par le choix et l'adaptation

[1] P. GIBERT, « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? » *Revue française de gestion*. 2003, no 147, n° 6, p. 260.

d'un modèle méthodologique d'évaluation permettant de comprendre précisément les résultats obtenus. Ce fut également par la restitution d'un travail spécifique et complet au commanditaire de la démarche, distinct du présent rendu scientifique. Cette restitution s'est attachée à une présentation concrète des résultats de l'évaluation et à la vulgarisation des méthodes employées pour les obtenir. Enfin, ainsi que nous allons le voir, le travail réalisé a toujours tenu à écarter toute intention universaliste de ses conclusions, même lorsqu'ont été recherchés les indices de validité externe de ses résultats.

Mais malgré toutes les précautions engagées ou potentiellement concevables pour éprouver l'impact et les résultats d'un programme de vidéosurveillance, il apparaît, ainsi que le qualifient parfaitement les mots P. GIBERT, que la démarche évaluative se révèle par essence « nécessairement irrespectueuse, désacralisante, démystificatrice ». Dès lors, il s'avère vain de chercher à démontrer outre mesure le bienfondé des conclusions de l'étude. Il demeure cependant de s'interroger sur l'acceptabilité de ces résultats ainsi que sur leur impact sur les pratiques des acteurs et, plus généralement, sur les politiques publiques. Nous nous attacherons donc à discuter de la validité de nos résultats et de leur réception (Chapitre 1) pour ensuite s'interroger sur l'impact auquel une démarche d'évaluation de la vidéosurveillance peut prétendre quant à la pérennité de l'emploi de cette technologie (Chapitre 2).

Chapitre 1 - La restitution des enseignements de l'étude montpelliéraine : quelle acceptation de conclusions défavorables ?

Chacun semble admettre la nécessité de dépasser durablement une répartition où le monde scientifique décrit, tandis que le monde politico-administratif prescrit.[1] Ainsi, sans pour autant chercher à imaginer les pérenniser, les initiatives de rapprochement se trouvent fréquemment plébiscitées, notamment dans l'essor de la *recherche-action*, ou *recherche appliquée*.[2] La démarche d'évaluation réalisée à Montpellier incarne, ainsi que nous l'avons déjà souligné, une de ces expériences liant la recherche scientifique et l'analyse des politiques publiques. Les résistances à ce type de relations semblent systématiquement résulter d'inconciliables positionnements, logiques, attentes ou doctrines. Dans les précédents développements, nous avons pourtant identifié que notre propre expérience, autour de la vidéosurveillance montpelliéraine, avait été accueillie dans un climat

[1] J.-C. THOENIG, « Pour une approche analytique de la modernisation administrative ». *Revue française de science politique*. 1987, vol. 37, n° 4, p. 527.
[2] L. DRAETTA, F. LABARTHE, « La recherche sur commande et le dilemme expert-chercheur : une analyse réflexive de l'implication du sociologue dans la mise en œuvre d'une politique publique de l'innovation ». *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*. 1 mai 2011, n° 43.

de négociation productif et bienveillant, tant du point de vue de l'élaboration, que de l'organisation ou de la réalisation de l'évaluation. Pourtant, nous avons écarté, plus tôt, la remarque d'Éric MONNIER, voulant que l'objectif d'acceptabilité des conclusions entraine une inévitable perte de rigueur scientifique.[1] Notre démarche s'est, en effet, construite en opposition avec l'idée d'un nécessaire abaissement de ses précautions scientifiques, au risque de produire des résultats incisifs.

Au-delà des résultats de notre évaluation, l'examen de leur réception par la sphère administrative et politique locale constitue un objet de recherche en soit. Avant cela, nous aurons à analyser la validité de ces résultats et des conclusions qui en résultent (I), afin de présenter le délicat accueil qui leur a été réservé (II).

I. La validité des résultats d'évaluation, un prérequis indispensable pour questionner l'acceptabilité des conclusions montpelliéraines

La question de la validité des études scientifiques, et tout particulièrement des évaluations de programmes de politiques publiques, compte, depuis des décennies, parmi les débats des sciences humaines et sociales les plus passionnés. Concernant spécifiquement l'évaluation, la notion de validité est devenue cruciale, car elle qualifie la qualité, la légitimité et, *in fine*, la fiabilité des résultats d'études. Encore aujourd'hui, la question reste ouverte du fait de l'absence de consensus définitif sur les standards permettant d'établir cette validité.

Le plus souvent – *et nous cèderons nous-mêmes à cette déclinaison* – les études nourrissent l'ambition de répondre à deux formes de validités, que sont la « validité interne » et la « validité externe ». Mais bien que ces dernières sont les plus communes, d'autres classifications ou types de validité peuvent permettre la mise en relief de la qualité d'une évaluation et de ses résultats. Par exemple, Joseph MAXWELL détaille longuement cinq formes de validité qu'il juge indispensable pour qualifier la valeur d'une démarche d'évaluation qualitative, telle que la validité de description, la validité de l'interprétation ou la validité théorique.[2] Peut aussi être envisagé de qualifier une étude selon des standards positivistes. Ainsi que le décrit Marica SALNER, une évaluation s'appuie alors sur la validité de ses prédictions (*predictive validity*) ou de ses critères (*criterion-related validity*), bien que

[1] Cf. *supra* développements sous II-B du titre 2, chapitre 2, de la première partie et E. MONNIER, *Evaluation de l'action de pouvoirs publics*. 2ème. Paris : Economica, 1992, p. 112.

[2] J. MAXWELL, « Understanding and Validity in Qualitative Research ». *Harvard Educational Review*. 1 septembre 1992, vol. 62, n° 3.
Nous traduisons, depuis l'anglais : « descriptive validity » ; « interpretative validity » ; « theoretical validity »

ceux-ci aient souvent renforcé les critiques formulées à l'encontre des démarches qualitatives.[1] Les études quantitatives ou expérimentales inspirées des travaux de Donald CAMPBELL s'attachent parfois à dépasser la distinction entre interne et externe en ajoutant la qualification des « *statistical conclusion validity* »[2] et « *construct validity* »[3]. Ces deux formes complémentaires imaginées par Thomas COOK & Donald CAMPBELL en 1979 se sont, en effet, vues intégrées aux standards de qualité d'évaluation reconnus par la *Campbell Collaboration Crime and Justice Groupe*, qui affirme que : « la qualité méthodologique dépend de quatre critères : la validité des conclusions statistiques, la validité interne, la *construct validity*, la validité externe ».[4]

Malgré les différentes options de validité envisageables, nous avons choisi de nous restreindre à identifier, dans notre démarche montpelliéraine, les deux formes les plus communément répandues de validité de démarche d'évaluation : la dualité entre interne et externe. Donald CAMPBELL et Julian STANLEY distinguent ces deux formes en précisant que la validité interne s'intéresse à la question « est-ce que le traitement expérimental a fait une différence dans le cas expérimental spécifique ? », tandis que la validité externe interroge « Pour quels populations, paramètres, variables de traitement et variables de mesure l'effet mesuré peut être généralisé ? ».[5] Cette précaution de définition satisfaite – *qui nous guidera dans notre développement ci-dessous* – il doit être souligné qu'au-delà de leur distinction, c'est l'apparente incompatibilité des deux notions qui alimente les querelles doctrinales. Longtemps, et parfois encore aujourd'hui, les auteurs qui traitent de la pratique de l'évaluation ont présenté les validités interne et externe comme inconciliables, car renvoyant à des écoles de pensées rivales. De sorte que la sélection d'une doctrine unique détermine à l'avance de quelle validité, interne ou externe, pourra se revendiquer une démarche. Le plus souvent, la détermination de la validité interne ou externe résulte donc du positionnement méthodologique des travaux, en particulier selon s'ils se revendiquent de la tradition qualitative ou quantitative d'évaluation. Bien que nous ne partagions pas cette dernière dichotomie, nous ne pouvons cependant pas envisager de traiter de la validité sans nous être, au préalable, positionné vis-à-vis de ces courants.

---

[1] M. SALNER, « Validity in human science research ». In : S. KVALE, (dir.). *Issues of validity in qualitative research*. Lund, Sweden : KVALE, Steinar, 1989.

[2] La *statistical conclusion validity* renvoie à la qualification du lien entre une action et un effet (*outcome*), cf. D. P. FARRINGTON, « Methodological Quality Standards for Evaluation Research ». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 1 mai 2003, vol. 587, n° 1, p. 52.

[3] La *construct validity* se réfère à l'efficience de la concrétisation d'une construction théorique en une déliaison opérationnelle. cf. *Ibid.*, p. 54.

[4] *Ibid.*, p. 51.

[5] D. T. CAMPBELL, J. STANLEY, *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. 1 edition. Boston : Wadsworth Publishing, 1963, p. 5.

Nous traduisons, depuis l'anglais : « Did the experimental treatment make a difference in this specific experimental instance? » ; « To what population, settings, treatment variables, and measurement variables can this effect be generalized? » *in*

Chacun des nombreux sous-groupes qui composent ces deux grandes familles de l'évaluation souhaite démontrer la supériorité de l'approche méthodologique qu'il propose, dénonçant les déficiences des méthodes concurrentes. Dans ces conflits, la question de la validité finale constitue un enjeu central. Les auteurs se montrent en effet préoccupés tant par la validité interne qu'externe des fruits de leurs études, notamment permises par leur choix d'une approche qualitative ou quantitative. Toutefois, aucune de ces approches exclusives ne semble aboutir à un résultat satisfaisant. D'une part, les conceptions quantitatives se trouvent accusées d'adopter un prisme d'analyse trop réduit et déconnecté du contexte dans lequel s'applique un programme. Elles demeurent donc inaptes à identifier l'ensemble des effets des programmes qu'elles cherchent à éprouver, ou même à interpréter les résultats qu'elles parviennent à obtenir.[1] D'autre part, les démarches qualitatives ne permettent pas la rigueur suffisante pour construire des conclusions généralisables, ni même pour produire des résultats transposables à d'autres échantillons.[2]

Les limites de chaque méthode, reconnues par leurs propres partisans, engagent pourtant rarement une ouverture aux travaux des doctrines rivales. Ainsi que le soulignent Céline MERCIER et Normand PELADEAU, « Les chercheurs qui s'identifient à une approche donnée sont les plus susceptibles de réagir aux critiques et aux limites de leurs méthodes par le développement de nouveaux moyens et de nouvelles applications à l'intérieur même de leur modèle, et cela sans avoir recours à un autre type de méthodologie ».[3] Précédemment, nous avions déjà observé ce type de comportements hermétiques et égocentrés, lorsque nous décrivions le conflit qui opposait les auteurs de la *realist evaluation* et ceux adeptes des méthodes d'évaluation expérimentale.

Mais en transgressant les positionnements dogmatiques, il apparaît qu'envisager le renforcement d'une approche par les enseignements de l'autre offre la possibilité de présenter des résultats à la validité à la fois interne et externe. C'est ce bénéfice que nous avons recherché en combinant, comme décrit précédemment, deux méthodes présumées antinomiques, ainsi que des outils de collecte de données provenant des familles qualitatives et quantitatives. Cette possibilité de « combinaison délibérée au sein d'une même étude d'éléments associés à chacune des deux grandes approches par un même évaluateur, dans le but d'augmenter la qualité de l'évaluation »[4] était justement déjà décrite en 1993 par Céline MERCIER et Normand PELADEAU. Cependant, sommes-nous parvenus à convenablement combiner avec succès les formules méthodologiques afin de présenter cette double validité d'une démarche d'évaluation unique ? Pour cela, vérifions tour à tour la validité

[1] C. MERCIER, N. PELADEAU, « Approches qualitative et quantitative en évaluation de programmes ». Sociologie et société. 1993, vol. 25, no 2, p. 113‑114.
[2] H. T. CHEN, *Theory-Driven Evaluations*. SAGE, 1990, p. 58‑59.
[3] C. MERCIER, N. PELADEAU, « Approches qualitative et quantitative en évaluation de programmes »*, op. cit.*, p. 113.
[4] *Ibid.*, p. 117.

interne des conclusions présentées à Montpellier (A), puis le potentiel de généralisation de celles-ci (B).

A. La validité interne, préalable indispensable de la recevabilité locale de l'étude

Dans ses différents travaux, Donald CAMPBELL considère la validité interne comme l'objectif premier et principal de l'entreprise évaluative. Avec Julian STANLEY, ils la désignent comme le « *sine qua non* de la recherche »,[1] et, avec Thomas COOK, ils la présentent comme le préalable indispensable à la construction de conclusions fiables pouvant soutenir une éventuelle généralisation.[2] Ainsi, avant d'envisager de quelconques conclusions généralistes, toute étude se doit de reposer au préalable sur une validité interne suffisante. S'impose alors de pouvoir déterminer et justifier cette validité primordiale.

Pour traiter de la validité interne, il convient de garder à l'esprit que, par définition, cette dernière se limite strictement à un cas d'espèce. C'est-à-dire qu'elle désigne la fiabilité de résultats pour un *évaluanda* particulier et dans le contexte spécifique d'une étude de cas indépendante. La validité interne intéresse dont la finalité originelle de l'évaluation qui cherche à mesurer les interactions autour et au sein d'un programme. Pour reprendre la description de la discipline proposée par Jacques PLANTE, la validité interne peut intégrer les conceptions classiquement admises en France de mesure de l'efficience, de l'efficacité et de la cohérence d'un programme, ainsi que la pertinence et l'utilité d'un programme vis-à-vis de son champ d'intervention.[3] Selon une vision plus moderne de la discipline, nous pourrions considérer que le niveau de validité interne d'une étude dépend principalement de deux types d'arguments. Premièrement, il découle de la propension d'une étude à identifier les résultats et effets d'un programme, et de garantir le lien de causalité entre eux. Et deuxièmement, le niveau de validité interne résulte de l'aptitude de la démarche à rendre compte, en fonction des résultats mesurés, de la théorisation initiale du programme, de la détermination de ses objectifs et des moyens engagés.

Ces précisions faites, déterminer la validité interne d'une évaluation se montre en définitive relativement aisée. Il suffit pour cela d'examiner la méthode déployée et sa mise en œuvre. Peu

[1] D. T. CAMPBELL, J. STANLEY, *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research, op. cit.*, p. 5.
Nous traduisons, depuis l'anglais : « sine qua non of research »
[2] T. D. COOK, D. T. CAMPBELL, *Quasi-experimentation: Design and analysis for field settings*. vol. 351. Boston, Etats-Unis : Houghton Mifflin, 1979, p. 44 et s.
[3] J. PLANTE, « Principes d'une évaluation socialement utile. Leçons de l'expérience Québécoise ». In : B. PERRET. *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques. Actes du séminaire Plan-ENA, avril-juillet 1990*. Paris : La documentation française, avril 1991.

importe les résultats qu'elle porte, on pourra déterminer qu'une étude fait montre d'un niveau de validité interne satisfaisant à partir du moment où elle a engagé et pu suivre les précautions méthodologiques garantissant la rigueur de la démarche. Inversement, l'étude ayant, par exemple, improvisé une collecte de données *ex post* ou n'ayant pas déterminé de méthodologie stricte d'interprétation de ses mesures, présentera une faible validité interne.

Concernant notre démarche d'évaluation, nous avons déjà rendu compte de la rigueur du protocole élaboré ou de la méthodologie mobilisée pour éprouver le programme de vidéosurveillance montpelliérain. C'est notamment, nous l'avons dit, la combinaison d'approches méthodologiques qui conforte la validité interne de nos résultats. En effet, conformément à la vision de la validité interne ci-dessus définie, il apparaît, d'une part, que le protocole d'évaluation quasi-expérimental a permis de mesurer l'impact du programme. Et d'autre part, les précautions de la *realist evaluation* ont apporté les fondements méthodologiques pour interpréter les résultats obtenus vis-à-vis de la conceptualisation initiale du programme de politique publique soutenue par son maître d'ouvrage. Détaillons ces deux aspects.

Concernant, dans un premier temps, la mesure de l'impact du programme étudié, il nous faut, une nouvelle fois, souligner le bénéfice de l'utilisation des standards de la *Campbell Collaboration*. Nous avons précédemment convenu le positionnement de notre démarche sur la *Scientific Method Scale (SMS)*. Or, cette échelle de qualité tend justement à rendre compte du niveau de validité interne d'une étude, en classant les démarches selon un ensemble de critères de réalisation simple à identifier. [1] Cette échelle a souvent été considérée comme un moyen d'uniformisation méthodologique et, par extension, comme un filtre permettant la constitution de méta-analyses fiables. Mais avant cela, la *SMS* décrit des critères susceptibles d'attester objectivement de la validité interne d'une démarche d'évaluation. La démarche réalisée à Montpellier se positionne avantageusement sur cette échelle. Avec des mesures d'infractions avant et après intervention, sur de multiples secteurs d'expérimentation associés à des zones de contrôle, et une prise en compte des variables concurrentes, nous avons déterminé que notre démarche pouvait situer entre les niveaux 3 et 4 définis par la *Campbell Collaboration.*[2] Rappelons ici qu'il nous avait été impossible d'atteindre le niveau 5, classement suprême de la SMS, du fait d'une impossible randomisation de l'administration du programme étudié, et que notre travail ne pouvait pas non plus revendiquer d'être intégralement

[1] L. M. VAN DER KNAAP, F. L. LEEUW, S. BOGAERTS[et al.], « Combining Campbell Standards and the Realist Evaluation Approach The Best of Two Worlds? » *American Journal of Evaluation*. 1 mars 2008, vol. 29, n° 1, p. 52.
[2] D. P. FARRINGTON, « Methodological Quality Standards for Evaluation Research »*, op. cit.*, p. 58‑59.

positionné au pénultième degré, du fait de la corruption de l'un des secteurs échantillons. Néanmoins, notre étude demeure incontestablement classée supérieure au niveau 3 de l'échelle. Cela permet de juger son positionnement comme acceptable selon les critères posés par l'école du Maryland.[1] Mais aussi, par conséquent, nous pourrons admettre un niveau satisfaisant de validité interne des conclusions, car l'étude réalisée écarte suffisamment de menaces d'intégrité pour garantir mesure et démonstration de l'impact du programme de vidéosurveillance montpelliérain.[2]

Outre la mesure d'impact d'une intervention, la validité interne désigne aussi, dans un second temps, la mise à l'épreuve des théories qui fondent l'intervention évaluée et celle des moyens mis en œuvre. A ce titre, la doctrine expérimentale seule paraît cette fois bien insuffisante à de nombreux auteurs, alors qu'elle semblait particulièrement adéquate précédemment. Cette déficience fonde même Ray PAWSON et Nick TILLEY à s'attaquer frontalement à cette philosophie de l'évaluation.[3] Lorsque ces derniers engagent la fronde idéologique que nous avons décrite plus tôt, c'est principalement car ils considèrent comme profondément insatisfaisante l'approche expérimentale qui tend alors à s'imposer comme modèle de référence dans le monde anglo-saxon. La *realist evaluation*, qu'ils construisent en réponse, entend solutionner ce manquement en apportant les clés de compréhension des interactions complexes entre les fondements théoriques d'un programme et ses effets, ainsi que les interférences liées aux contextes. A Montpellier, la *realist evaluation* nous a amené à théoriser *a priori* les attentes placées par les responsables locaux dans le développement de son dispositif de vidéosurveillance et de les éprouver. Ce modèle nous a, par exemple, permis d'affirmer l'absence de dissuasion de commerce de produits stupéfiants dans un secteur particulièrement touché par ce phénomène ou d'admettre la faculté du programme à assister les interventions des forces de police. Permettant ce type de réponses spécifiques aux questionnements du commanditaire d'une évaluation, cette conception méthodologique présente, elle aussi, des garanties élevées de validité interne. Associée à un protocole de mesure d'impact rigoureux, l'application des préconisations de la *realist evaluation* consolide la validité interne de l'étude montpelliéraine et de ses résultats.

Malgré tout, s'il nous était demandé de déterminer laquelle des deux méthodes appuie le plus assurément la validité interne d'une évaluation, ce n'est pas la *realist evaluation*, mais bien la méthode

[1] *Ibid.*, p. 60.
[2] L. M. VAN DER KNAAP, F. L. LEEUW, S. BOGAERTS[et al.], « Combining Campbell Standards and the Realist Evaluation Approach The Best of Two Worlds? », *op. cit.*, p. 52.
[3] R. PAWSON, N. TILLEY, « What works in evaluation research? » *British Journal of Criminology*. 1994, vol. 34, n° 3, p. 297.

expérimentale qui s'imposerait. D'abord, car la validité interne permet, en premier lieu, d'appuyer la crédibilité de résultats présentés au commanditaire d'une démarche. Or, ces derniers, responsables des politiques publiques, accordent une importance plus soutenue aux résultats et impacts de leur investissement qu'au fonctionnement détaillé des outils mis en place. L'évaluation constitue, à leurs yeux, l'occasion d'un bilan de leur implication politique. Contrairement à ce que décrit Virginie GAUTRON en 2008,[1] ce ne sont pas uniquement la déficience méthodologique et la dissonance entre les préoccupations du monde de la recherche et celles des praticiens qui entrainent une maturité et une diffusion insatisfaisantes de l'évaluation parmi les politiques publiques. Nous avons précédemment admis, à l'instar de Virginie GAUTRON, qu'il existait en effet une confusion des registres de l'évaluation et de l'audit,[2] ainsi que de ceux de l'évaluation et du contrôle de gestion.[3] Il nous semble également que, malgré un travail fidèle aux principes de la discipline, les fruits d'une démarche d'évaluation demeurent considérés *a minima* par les responsables politiques locaux. En effet, parmi l'ensemble des bénéfices d'une démarche d'évaluation, proposer une mesure d'impact constitue une rare opportunité qui, pour des élus locaux, surpasse allègrement l'intérêt d'une compréhension de l'ensemble des implications de leur programme, voire de l'atteinte d'objectifs prédéfinis. Car, en rendant compte d'un programme particulier, les enseignements issus d'une évaluation permettent une capitalisation politique élevée. On imaginera aisément que des résultats positifs d'un programme, démontrés par une étude indépendante, offriront une inestimable occasion aux responsables politiques locaux de s'enorgueillir de l'efficacité de leur action. A l'inverse, des résultats plus nuancés ou négatifs pourraient les inviter à reconsidérer l'orientation des politiques publiques qu'ils engageront à l'avenir. Cependant, c'est bien la mesure d'impact, permise par la méthode expérimentale, que semblent rechercher les commanditaires d'une démarche d'évaluation. Au-delà, la compréhension fine et contextualisée d'un programme, permise par la *realist evaluation*, trouve généralement un écho plus sensible chez les ingénieurs locaux de projet, responsables de la maîtrise d'œuvre des programmes.

Il semble également que les langages et approches des deux méthodes offrent une primauté à la conception expérimentale de l'évaluation. En effet, cette dernière, inspirée des protocoles médicaux, mobilise un vocabulaire – *d'échantillons de test et de contrôle par exemple* – et des précautions scientifiques – *comme les mesures avant / après programme* – bénéficiant d'une diffusion et d'une reconnaissance assez larges. Face à elle, l'approche réaliste mobilise des ensembles d'équations quelque peu hermétiques et demeure plus confidentielle. Il en ressort une méthodologie

[1] V. GAUTRON, « L'évaluation de la politique criminelle : des avancées en trompe-l'œil ? » *Archives de politique criminelle*. 1 septembre 2008, n° 30, p. 210 et s.
[2] *Ibid.*, p. 214 et s.
[3] Ce que l'auteure qualifie de focus sur « l'évaluation '*de procédure*' », cf. *Ibid.*, p. 212.

plus malaisée à partager avec le commanditaire d'une évaluation. Or, ainsi que nous y reviendrons plus tard, il demeure indispensable que, si une évaluation de programme repose sur la commande de responsables politiques, les résultats de la démarche puissent être *a minima* compris, voire appropriés, de ses destinataires.

Toutefois, nous considérons que la philosophie réaliste ouvre surtout la voie à la généralisation des conclusions d'une démarche, en permettant une contextualisation et une compréhension fine des résultats bruts obtenus. En ce sens, cette précaution paraît intéresser plus le chercheur que les protagonistes locaux de la démarche. Toutefois, un fort potentiel de généralisation de résultats d'évaluation apporte à la démarche réalisée une dimension particulière. C'est pourquoi, après s'être assuré du prérequis, selon Donald CAMPBELL et Julian STANLEY, de la validité interne de la démarche, pouvons-nous ensuite envisager une généralisation des conclusions tirées de l'études conduite à Montpellier ?

B. Rendre compte de la validité externe de l'étude : quel potentiel de généralisation des résultats ?

La tentation de généraliser des résultats d'évaluation demeure grande pour celui qui les a obtenus. Elle est d'autant plus forte quand ces résultats sont issus d'une démarche rigoureuse. En effet, lorsqu'un évaluateur parvient à concevoir et à appliquer un protocole exigeant, la qualité élevée des résultats obtenus peut se voir attribuer l'ambition de présenter un jugement légitime et définitif sur un concept général. Enfin, lorsque l'évaluation résulte d'une démarche de recherche scientifique, l'intention de présenter ses conclusions en dehors du cadre restreint des échantillons qui les ont vues naître s'impose d'elle-même. Cette intention de généralisation se révèle parfaitement légitime. Ainsi que le soulignent Glenn BRACHT et Gene GLASS, cette aspiration, qu'elle soit explicitement annoncée ou non, habite une grande majorité d'études scientifiques.[1] Toutefois, l'évaluateur ou le chercheur qui cède à l'extrapolation de ses découvertes, indépendamment de ses critères contextuels, risque d'affaiblir la lisibilité et l'objectivité des conclusions de son étude.

[1] G. H. BRACHT, G. V. GLASS, « The External Validity of Experiments ». *American Educational Research Journal*. 1 novembre 1968, vol. 5, n° 4, p. 437‑438.

La généralisation de résultats d'évaluation, peu importe leur exactitude, impose, selon nous, le respect d'une précaution de présentation : la contextualisation objective [1] des conclusions formulées. Ce principe permet de déterminer la validité externe de résultats, en rattachant leur production à des éléments contextuels spécifiques. Ainsi, l'ambition de généraliser les conclusions d'une étude ponctuelle soumet l'évaluateur à la description, plus ou moins détaillée selon l'objet, d'une somme d'éléments objectifs de contexte à prendre en considération pour la lecture de ses résultats. A titre d'exemple, des évaluations de programmes visant à faciliter l'accès à l'instruction pourront présenter des résultats divergents une fois mis côte à côte, alors même que chacun présentait une validité interne irréprochable. On comprendra aisément que ces divergences s'expliquent par les lieux de mise en œuvre des programmes, ou selon l'âge, le sexe ou le milieu social de ses différents bénéficiaires.

La contextualisation permet de démontrer l'objectivité de la démarche, soulignant la conscience du lien entre les fonctionnements ou dysfonctionnements découverts et des constantes particulières ayant influencé la mise en œuvre de *l'évaluanda*. Mais surtout, la précaution de contextualisation offre à l'observateur extérieur la grille de lecture indispensable pour interpréter les conclusions d'une étude. Tantôt cette grille de lecture autorisera une transposition de conclusions dans des contextes d'application voisins de ceux de l'évaluation. D'autres fois, elle écartera la possibilité de calquer des résultats à des contextes trop distincts. Cette précaution de restitution est, selon nous, indispensable à l'extrapolation de travaux d'évaluation. C'est pourquoi nous considérons essentiel d'assortir la présentation des résultats que nous avons obtenus à Montpellier des éléments permettant de les contextualiser. Ainsi que nous l'avons abordée dans l'introduction du présent écrit, puis détaillée dans les parties précédentes, rappelons donc que nous avons évalué un programme de vidéosurveillance de voie publique. Ce dernier visait l'installation de caméras dans différents espaces publics du territoire de la municipalité de Montpellier, venant s'ajouter à un parc déjà important de caméras. Ces caméras, fixes mais rotatives, sont pilotées soit automatiquement, soit manuellement par des opérateurs se relayant dans un centre spécialisé fonctionnant sans interruption. Rappelons également la possibilité de renvois passifs d'images filmées vers le centre de commandement des polices nationale et municipale, ou l'enregistrement constant et la conservation hebdomadaire des images de l'ensemble du dispositif. Enfin, la municipalité respectait, *a minima*, les obligations de publicité de leur dispositif de surveillance, par l'apposition de panneaux aux entrées de la commune, ainsi que sur certains espaces équipés. A ces différents rappels de contexte général pourraient être

[1] Nous désignons ici, par l'expression de « contextualisation objective », l'ensemble des données de contexte relatives aux caractéristiques du programme évalué, à l'échantillon de population traité, à l'environnement d'application du programme, etc.

ajoutés ceux de contexte spécifique, d'installation de caméras dans un quartier considéré comme criminogène par exemple. Devraient de plus être précisés les objectifs attribués au programme évalué, afin de compléter cette contextualisation. Ces efforts permettent donc de considérer les conclusions de l'évaluation réalisée comme difficilement transposables pour juger du potentiel d'efficacité de caméras installées à l'intérieur d'un parking fermé ou d'une petite boutique de quartier par exemple. Mais ces éléments de contexte permettent, en revanche, d'anticiper la capacité dissuasive de caméras installées sur une place publique d'une autre commune de France.

Toutefois, plus classiquement, c'est strictement le concept de validité externe d'une étude que l'on cherchera pour justifier la potentielle généralisation de ses résultats. Si la validité interne pouvait être qualifiée de « *sine qua non* de l'évaluation », la validité externe en serait le Graal. En plus de permettre la généralisation de conclusion, la validité externe d'une évaluation appuie le rapprochement et la comparaison d'études portant sur des programmes ou actions proches. Elle permet aussi de procéder à un travail de prospection sur des programmes politiques en cours d'élaboration, en transposant des précautions d'emploi. Surtout, à plus long terme, la validité externe constitue l'un des socles indispensables à la compilation de conclusions d'études dans des travaux de méta analyse, lorsque ces derniers tendent à incarner une source de connaissance sur l'efficacité de dispositifs, de processus ou de pratiques.[1]

Se pose cependant la question de comment estimer la validité externe des résultats d'une démarche d'évaluation. En particulier, comment légitimement juger de la valeur des résultats de l'évaluation du programme 2012 de vidéosurveillance, sorti du contexte montpelliérain ? Conduire une démarche répondant à de sévères critères de rigueur exclut la possibilité d'improviser une justification de la valeur généralisable de nos conclusions. Dès lors, pour guider cette estimation, nous nous appuierons, à titre principal, sur l'article *The External Validity of Experiments* de Glenn BRACHT et Gene GLASS publié en 1968. Les auteurs y proposent une grille précise des menaces d'invalidité qui peuvent peser sur une démarche d'évaluation. Cet article de référence réagit aux manquements identifiés, vis-à-vis de la validité externe, dans les premiers travaux développant les approches expérimentales et quasi-expérimentales. Ces manquements seront souvent dénoncés par d'autres

[1] M. BALSE, « Méta évaluation des politiques publiques et qualité des évaluations, Abstract ». *Revue française d'administration publique*. 25 mars 2014, n° 148, p. 1020.

chercheurs par la suite, alimentant une critique de l'approche expérimentale, et, par extension, de la conception qualitative, parfois même depuis l'intérieur.[1]

Le travail complémentaire réalisé par BRACHT & GLASS désigne deux types d'éléments à prendre en considération pour se prononcer sur la validité externe d'une étude. Ces éléments concernent soit la population de *l'évaluanda*,[2] soit son environnement.

Concernant la population étudiée, les auteurs identifient deux menaces à la validité externe des résultats. D'une part, l'échantillon de population étudié – *c'est-à-dire, dans une étude de type expérimentale, les populations bénéficiaires et de contrôle* – doit être représentatif de l'échantillon total de la population à qui l'on souhaite généraliser les résultats. D'autre part, il est indispensable d'identifier, dans la population bénéficiaire du traitement, tout terrain de réaction favorable ou défavorable au traitement lui-même. En effet, « les interactions entre la variable de traitement et les caractéristiques des sujets peuvent limiter la généralisation de l'inférence mesurée ».[3] Ces critères correspondent à la précaution d'écarter les biais de sélection et de constituer une évaluation portant sur un, ou mieux plusieurs, échantillon représentatif de la population totale, susceptible de bénéficier du traitement évalué.

A ce titre, l'évaluation réalisée à Montpellier porte sur des échantillons dont on pourra sans effort concevoir qu'ils revêtent une représentativité élevée à l'échelle *a minima* nationale. Pourtant, nous avons préalablement expliqué que, à l'échelle nationale, les dispositifs de vidéosurveillance présentaient plus de caractéristiques dissemblables que de points de ressemblance entre eux. Il se trouve alors délicat, si ce n'est impensable, de sélectionner parmi cet ensemble hétérogène un échantillon représentatif du reste. Deux considérations permettent de désigner les échantillons de l'évaluation montpelliéraine comme suffisamment représentatifs d'un tout. En premier lieu, l'évaluation réalisée met à l'épreuve des notions inscrites à la base même de la vidéosurveillance exploitée en France. En effet, ce dispositif sociotechnique, malgré toutes ses variations matérielles locales, possède invariablement des fondations juridiques et conceptuelles communes. Par exemple, nous avons vu que les objectifs généraux des caméras de surveillance de l'espace public constituent

[1] Cf. notamment D. T. CAMPBELL, « "Degrees of freedom" and the case study ». In : T. D. COOK. , C. S. REICHARDT. *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*. Beverly Hills, Californie, Etats-Unis : SAGE Publications, 1979. où l'auteur suggère qu'il faille écarter, du point de vue de leur validité externe, les données quantitatives allant à l'encontre des résultats obtenus avec une méthode qualitative. Cette position demeure étonnante de la part d'un des principaux auteurs ayant fait la promotion de l'approche quantitative dans les sciences sociales.

[2] L'utilisation du terme « population » peut prêter à confusion, étant donné qu'il ne concerne non pas seulement l'ensemble des habitants d'espaces géographiques, mais plus largement l'ensemble des éléments objets à évaluation.

[3] G. H. BRACHT, G. V. GLASS, « The External Validity of Experiments »*, op. cit.*, p. 444. "Interactions between the treatment variable and characteristics of the subjects, however, may limit the generality of the inference, depending on the type of interaction."

une liste relativement restreinte, en partie développée par le législateur [1] puis étendue des conceptions diffusées par des institutions nationales et quelques auteurs partisans. Or, ces objectifs généraux, qui comprennent la dissuasion, l'aide à l'intervention ou la détection d'infraction, ont spécifiquement été éprouvés par la démarche dont les résultats sont détaillés dans les pages précédentes. Quelques caractéristiques techniques et matérielles, prises en considération dans la démarche d'évaluation montpelliéraine, comptent également parmi les éléments qui rapprochent l'ensemble des divers dispositifs de vidéosurveillance de la voie publique : exploitation humaine, transmission d'images aux policiers nationaux ou gendarmes, enregistrement limité dans le temps des images, limites d'exploitation visant la protection des libertés, etc. En second lieu, nous avons aussi précisé que la vidéosurveillance montpelliéraine et, plus largement, les politiques publiques de sécurité dans lesquelles elle s'intègre révèlent une implication considérable des acteurs locaux. Cette étiquette désigne le fait que l'ensemble des mécanismes locaux offrent à la vidéosurveillance un potentiel d'efficacité et d'efficience particulièrement favorable. Enfin, et *a contrario*, il n'existe aucun élément permettant de penser que les résultats puissent être spécifiques à la population locale. Bien sûr, cette dernière remarque mériterait d'être mise à l'épreuve de la reproduction de l'étude sur d'autres terrains afin d'écarter définitivement la possible existence de caractéristiques particulières aux populations montpelliéraines étudiées ayant influencé les résultats obtenus. Cependant, l'une des forces de l'étude conduite sur la vidéosurveillance montpelliéraine réside dans la détermination non d'un seul échantillon de population traité, mais de trois. Or, avec des populations différentes ayant conduit à des résultats similaires, il faudrait, pour retenir une invalidité causée par une interaction particulière entre le traitement et la population, démontrer une corruption des trois échantillons retenus. Une telle démonstration semble tout particulièrement délicate.

L'ensemble des éléments ci-dessus tendent à démontrer que la population étudiée lors de notre évaluation offre les garanties nécessaires à qualifier, de ce point de vue, une validité externe élevée de ses résultats.

En ce qui concerne les critères environnementaux, BRACHT & GLASS envisagent dix biais possibles de la validité externe d'une évaluation.[2] Il est intéressant de noter que, plus franchement que pour les menaces liées à la population ciblée par une expérimentation, la plupart de celles relatives à l'environnement ont été intégrées dans le cadre du perfectionnement de la méthodologie de l'évaluation expérimentale et quasi-expérimentale. Les critères de rigueurs développés

[1] Cf. article L 251-2 du code de sécurité intérieure
[2] G. H. BRACHT, G. V. GLASS, « The External Validity of Experiments », *op. cit.*, p. 452 et s.

ultérieurement, notamment sous l'influence de Donald CAMPBELL,[1] permettent en effet de garantir des conditions de réalisation propices à fonder une validité externe élevée des résultats vis-à-vis de l'environnement de l'expérimentation. Or, ce sont justement ces standards qui ont accompagné l'élaboration du protocole de notre propre évaluation.[2] Ainsi, il n'est nul besoin de démontrer, point par point, en quoi les conditions de la démarche montpelliéraine se défendent convenablement face aux mises en garde de BRACHT & GLASS de 1968. Nous avons précédemment, par exemple, méticuleusement décrit la variable étudiée[3] ; prit le soin d'identifier et, éventuellement, de mesurer les variables concurrentes[4] ; ou encore, recherché les interférences liées à l'évolution temporelle[5] ou contextuelle[6] de l'environnement de l'évaluation. En addition de ce protocole inspiré des standards de la *Campbell Collaboration*, notre démarche s'est aussi vue renforcée des préconisations de l'approche réaliste. Nous avons notamment montré plus tôt tout l'attachement de la *Realist Evaluation* à intégrer les constantes contextuelles (tant de macro que de micro) dans les équations d'évaluation de programme. Ce renfort permet une fine compréhension du programme étudiée et concède, en cela, un sérieux potentiel de généralisation aux résultats obtenus.

En conclusion, en s'appuyant sur une double approche méthodologique, notamment attentive à une prise en compte rigoureuse des contextes d'application du programme évalué, il apparaît une validité externe relativement forte et difficilement contestable de l'étude réalisée. Une fois le contexte de la démarche étroitement délimité, les conclusions de l'étude permettent de déterminer « what works, what doesn't, what's promising, what's unknown ? »[7] Elles pourront dès lors être transposées, totalement ou en partie, à d'autres programmes de vidéosurveillance. Par exemple, sans prétendre être strictes et définitives, nos conclusions d'évaluation autorisent un doute sérieux et légitime quant aux capacités dissuasives de dispositifs de vidéosurveillance de voie publique. Or, le modèle étudié à Montpellier étant représentatif des équipements les plus aboutis, ces doutes se trouvent largement transposables aux ensembles de caméras installées dans les espaces publics d'autres communes françaises. Il pourrait en être de même pour les capacités d'assistance aux interventions policières,

[1] D. T. CAMPBELL, « Assessing the Impact of Planned Social Change ». The Public Affairs Center of the Dartmouth College, 1976T. D. COOK, D. T. CAMPBELL, *Quasi-experimentation: Design and analysis for field settings*vol. 351*, op. cit.*
[2] D. P. FARRINGTON, A. PETROSINO, « The Campbell Collaboration Crime and Justice Group ». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 1 novembre 2001, vol. 578, n° 1.
[3] Biais 2-A *in* G. H. BRACHT, G. V. GLASS, « The External Validity of Experiments »*, op. cit.*, p. 455.
[4] Biais 2-B *in Ibid.*, p. 456.
[5] Biais 2-J *in Ibid.*, p. 465.
[6] Biais 2-H *in Ibid.*, p. 464.
[7] L. W. SHERMAN, D. C. GOTTFREDSON, D. L. MACKENZIE[et al.], « Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Research in Brief. National Institute of Justice. » juillet 1998.

dans des communes situées en zone police et dont le centre de commandement dispose d'un renvoi similaire d'image des caméras de voie publique.

II. La délicate confrontation entre d'abrupts résultats et de solides représentations

Les promoteurs de l'évaluation expérimentale aiment souligner les bénéfices de leur méthode qui permet d'assurer corrélativement une validité élevée des données produites, une accessibilité et la neutralité des résultats et la création des conditions favorables à l'accumulation et au partage de connaissances.[1] Ces avantages offrent, selon ces mêmes auteurs, une « meilleure acceptation des résultats dans les milieux de l'éducation, administratifs et politiques ».[2] Malheureusement, notre étude empirique ne nous a pas permis de confirmer cette affirmation. Au contraire, nous allons voir en quoi nos résultats, malgré une validité démontrée et l'encadrement méthodologique rigoureux, ont affronté des résistances de la part des récipiendaires locaux. Nous nous interrogerons tout d'abord sur l'aspect novateur ou précurseur de nos conclusions (A), afin d'aborder leur réception locale, entre scepticisme et résistance (B).

A. Les résultats de l'évaluation montpelliéraine, bouleversement insoupçonné ou réaffirmation de conclusions classiques ?

Bien que notre démarche puisse s'enorgueillir de constituer la première de son genre en France, elle n'incarne qu'un fragment des mises à l'épreuve de la vidéosurveillance lorsqu'on s'affranchit de nos frontières hexagonales. Plus tôt, nous avions déjà mentionné l'abondance de travaux anglo-saxons, entrepris depuis le début des années 1990. Nous avions tout particulièrement noté l'implication des chercheurs britanniques sur ce champ d'études. L'intérêt de ces derniers pour le sujet résulte de l'engagement du *Home Office*, ayant massivement financé l'évaluation de la vidéosurveillance tandis qu'il subventionnait en parallèle le développement de l'outil dans les communes outre-Manche. De ces différents travaux, souvent conduits avec méthode et rigueur, il est rapidement ressorti que la vidéosurveillance présentait finalement une efficacité incertaine, et, tout

[1] F. L. LEEUW, « Trends and Developments in Program Evaluation in General and Criminal Justice Programs in Particular ». *European Journal on Criminal Policy and Research*. 1 décembre 2005, vol. 11, n° 3‑4.
[2] S. JACOB, « Opération chloroforme ou la réinvention de l'État rationnel : l'évaluation et les données probantes ». *Criminologie*. 2009, vol. 42, n° 1, p. 208.

du moins, qu'elle entraînait des bénéfices qui ne correspondaient pas à l'image idéalisée que cette technologie suggérait.

Ainsi, dès 1995 au Royaume-Uni, l'année même qui a vu la légalisation de la vidéosurveillance de voie publique de notre côté de la Manche, Ben BROWN publiait la première étude d'importance mettant à l'épreuve les bénéfices de la vidéosurveillance dans des espaces publics. Dans ce travail, fort documenté en plus de s'appuyer sur une démarche empirique entreprise dans trois centres-villes britanniques, l'auteur s'intéresse principalement à trois bénéfices envisageables pour la vidéosurveillance : l'impact direct sur les infractions et les comportements déviants sur le domaine public ; l'impact du dispositif sur le sentiment de sécurité des usagers de ces espaces ; et les avantages professionnels que cette nouvelle technologie fournit aux forces de police.

Cette première étude dresse déjà une vision nuancée de l'intérêt de la vidéosurveillance. L'auteur admet, par exemple, que l'installation initiale d'un dispositif de caméras puisse dissuader de commettre des atteintes aux biens sur un territoire (principalement les cambriolages de magasins et vols de et dans les véhicules).[1] Il observe cependant que cet effet s'atténue avec le temps.[2] Il conclut à ce titre que l'effet dissuasif réside dans l'accroissement, ressenti par les auteurs d'infraction, des risques d'être interpellé. Ainsi, ce n'est pas la caméra qui dissuade directement, mais sa corrélation avec le risque d'interpellation par les forces de police. En revanche, l'auteur souligne que les données de l'étude n'ont permis d'identifier aucun effet probant de la vidéosurveillance sur les infractions d'atteinte aux personnes, telles que les agressions ou les « vols à la personne ».[3]

Dans ses conclusions, Ben BROWN remet vigoureusement en question la qualification de la vidéosurveillance comme un dispositif de prévention situationnelle de la délinquance, apte à lutter contre l'ensemble du spectre des infractions envisageables. L'auteur ne minimise pas néanmoins l'importance de ce dispositif sociotechnique. Il suggère notamment qu'il doit être intégré dans le *package* d'une stratégie locale, car il offre un bénéfice professionnel substantiel aux forces de police. Ben BROWN précise, par exemple, que la vidéosurveillance constitue un mécanisme de levée de doute fort utile pour écarter les fausses alertes, qui mobilisent inutilement les patrouilles de police.[4] Il conçoit

[1] B. BROWN, « Closed Circuit TeleVision in town centres : three case studies ». *London: Home Office Police Department*. 1995, n° 68, (Crime Prevention Unit Series Papers), p. 62‑63.
[2] *Ibid.*, p. 63.
[3] *Ibid.*, p. 63‑64.
Précisons ici que l'expression traduite par « vol à la personne » se réfère dans les travaux de B. BROWN aux *robbery and theft from the personne*.
[4] *Ibid.*, p. 65.

aussi l'utilité de l'outil pour coordonner des interventions efficientes des policiers sur le terrain et leur faciliter, *a posteriori*, le travail d'enquête.[1]

Vingt ans plus tard, la plupart des grandes lignes de ce travail de 1995 résonnent dans les résultats de notre propre étude. C'est par exemple le cas pour les quelques unes reprises ci-dessus. Pourtant, en comparant les deux approches, il apparaît des différences méthodologiques et, bien entendu, d'importants écarts de contextes (technologie utilisée, forme et perfectionnement de l'exploitation du dispositif, objectifs attribués, maturité de l'intégration de la technologie par les polices, etc.). Malgré tout, entre les constats de Ben BROWN et les nôtres, il n'apparaît pas de contradiction, ni même de divergence particulière. Ainsi, une partie des conclusions que nous avons présentées en 2015 semblait disponible au moment même où le législateur français a consacré la vidéosurveillance comme dispositif de lutte contre l'insécurité à la disposition des communes.

Au regard du développement ininterrompu de la vidéosurveillance depuis lors, voire empressé par moment, l'absence d'influence des résultats du rapport de BROWN sur la diffusion de ce concept sociotechnique interroge. Nous concentrant sur la vidéosurveillance en France, nous pourrions expliquer cette lacune par une relative confidentialité de ce rapport, dont il est rarement fait mention en dehors de la sphère scientifique. Mais si ce rapport de 1995 n'a, à tort, pas été suffisamment diffusé, un autre travail de référence, publié en 2005 par Martin GILL et Angela SPRIGGS,[2] a connu bien meilleure fortune. Avant de nous intéresser à ses enseignements, rappelons quelques points de contexte de la parution de ce travail, probablement le plus célèbre portant sur l'évaluation de la vidéosurveillance.

Réalisé, une nouvelle fois, avec l'appui du *Home Office* britannique, ce rapport apparaît à l'issue de plus d'une décennie de soutien massif de l'Etat central à l'installation de caméras de vidéosurveillance par les autorités locales du Royaume-Uni. Longtemps considérés comme précurseurs en la matière, nos voisins ont également multiplié les travaux scientifiques venant éprouver ce dispositif sociotechnique. L'étape qui suit naturellement l'amoncellement d'évaluations localisées demeure la réalisation soit d'une étude de compilation de travaux existants, soit de réalisation *ex nihilo* d'une méta-analyse regroupant et confrontant des études sur des terrains divers. C'est à cette dernière ambition que répond le rapport de Martin GILL et Angela SPRIGGS, constituant la première grande méta-analyse sur la question de la vidéosurveillance. En parallèle, ce rapport paraît au moment où la vidéosurveillance tend à l'imposer dans le débat national français. Nous l'avons vu,

[1] *Ibid.*, p. 63.
[2] M. GILL, A. SPRIGGS, *Assessing the impact of CCTV*. Londres, RU : Home Office, 2005. Rapport 292.

alors que les pouvoirs locaux débattaient fréquemment de l'usage de cette technologie et s'y investissaient depuis la fin des années 1990, celle-ci ne s'est véritablement imposée à l'échelle nationale qu'au milieu des années 2000. Elle est alors portée par un climat de risque terroriste accru, de résurgences récurrentes de la question de la sécurité dans le débat politique, ainsi que par l'influence de Nicolas SARKOZY, fervent partisan du dispositif. C'est alors que la vidéosurveillance a trouvé une place plus naturelle et fréquente dans les discours et les politiques publiques de sécurité, dans les études scientifiques, dans les médias et dans les débats de société en général. Ces différentes évolutions contextuelles constituent un climat de réception plus favorable à l'analyse de GILL et SPRIGGS en 2005 qu'à l'évaluation de BROWN dix ans plus tôt. Et en effet, *Assessing the impact of CCTV* est devenu un véritable travail de référence sur la question de la vidéosurveillance en France. Celui-ci s'est trouvé, depuis lors, presque systématiquement cité dans les travaux scientifiques sur le sujet. Ses conclusions ont aussi transcendé la sphère de la recherche, étant quelques fois reprises par la presse généraliste.[1] Mais surtout, il s'est vu identifié par les professionnels du secteur, notamment après avoir été mentionnés par les rapports des auditeurs de l'INHES de 2008 ainsi que de l'INHESJ de 2015.[2]

Pour plusieurs raisons, nous partageons la consécration de ce rapport de 2005 comme un travail de référence sur la vidéosurveillance. D'abord, car, du point de vue méthodologique, les chercheurs mobilisés sur le projet ont déployé un protocole quasi-expérimental ayant respecté un positionnement strictement supérieur au niveau 3 de l'échelle du Maryland.[3] Ensuite, du fait que le travail de préparation, d'une part, et d'interprétation des données, d'une autre, s'est appuyé sur une littérature fournie, compilation d'une longue expérience sur cet objet d'étude. Enfin, et surtout, car le rapport rassemble les résultats de 14 études empiriques, portant sur la mise en œuvre d'un plan de vidéosurveillance pour lutter contre des phénomènes d'insécurité. En cela, l'étude constitue une méta-analyse de qualité, reconnue comme la finalité des recherches évaluatives.

Concernant le fond du rapport de 2005, ses auteurs ont incontestablement tâché de présenter un bilan nuancé de l'utilité de la vidéosurveillance, malgré des résultats particulièrement abrupts. Dans les propos conclusifs, Martin GILL et Angela SPRIGGS listent notamment des situations dans lesquelles

[1] Cf. par ex. : « Tremblez, vous êtes filmés », Alexandre FACHE, l'Humanité, mercredi 26 octobre 2005, p.12 ; « Sécurité. Dossier. La vidéosurveillance s'impose en Grande-Bretagne. », Eric ALBERT, La Croix, vendredi 7 juillet 2006, p.15 ; « Caméras en ville: - une efficacité préventive limitée », 24 Heures, Région La Côte, mercredi 8 février 2006, p. 2.
[2] *La vidéo protection. Conditions d'efficacité et critères d'évaluation*, Paris : Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité, juillet 2008 ; *Les politiques publiques de vidéoprotection - L'heure des bilans*, Paris : Groupe de Diagnostic Stratégique de l'INHESJ n°3, 2015. Rapport de la 25ème session nationale « Sécurité et Justice » 2013-2014.
[3] M. GILL, A. SPRIGGS, *Assessing the impact of CCTV, op. cit.*, p. VI.

ils perçoivent un bénéfice potentiel de vidéosurveillance, rappelant qu'ils avaient pu constater que « dans certaines circonstances et conditions, la vidéosurveillance semblait avoir été efficace ».[1] Dans ce bilan positif, les auteurs relèvent notamment que la vidéosurveillance paraissait opérante dans de petits espaces clos contrairement aux grands espaces publics ouverts,[2] ou que l'outil était fort apprécié des forces de police à qui il bénéficie pour optimiser leurs interventions, tant dans le cadre du management d'opérations spéciales que dans la gestion quotidienne d'équipages sur le terrain.[3] Les auteurs confirment également expressément certains constats antérieurs, tels qu'un effet dissuasif plus probable contre les vols et atteintes aux biens, ainsi que le soulignait Ben BROWN dix années plus tôt.[4]

Dans les ultimes développements de leur travail, les auteurs insistent sur ces points positifs, afin de permettre une capitalisation des savoirs pour une meilleure mise en œuvre et utilisation de cette technologie jugée « encore en apprentissage ». Toutefois, en parallèle, le rapport de 2005 démontre de graves déficiences d'efficacité de la vidéosurveillance telle qu'elle est alors concrétisée. Les auteurs concluent notamment que « Sur la base des preuves présentées dans ce rapport, la vidéosurveillance ne peut pas être considérée comme un succès ».[5]

D'abord, on remarque dans les points listés en conclusion comme des avantages potentiels de la vidéosurveillance que les auteurs gardent le souci systématique d'une nuance dans leur propos. Ainsi, lorsqu'ils expliquent que les caméras semblent présenter une efficience supérieure dans les secteurs les plus densément couverts, il est ajouté que le facteur d'anonymat perçu par les usagers d'un espace, même en conscience de la présence d'une surveillance, altère considérablement la propension dissuasive de la vidéosurveillance.[6] Egalement, quand les auteurs expliquent que cette technologie peut se montrer pertinente pour surveiller un secteur avec une faible activité, ils contrebalancent ceci en soulignant qu'elle se montre en revanche insatisfaisante pour contrôler des espaces accueillant une activité importante, ou pour surveiller simultanément un nombre de secteurs trop important.[7] En effet, ainsi que nous l'avons également identifié dans notre propre travail, l'augmentation du nombre de caméras à traiter par un même centre de supervision implique souvent l'accroissement du nombre de secteurs géographiques à surveiller et nécessairement l'expansion du

[1] *Ibid.*, p. 117.
Nous traduisons, depuis l'anglais : "There were some circumstances and some conditions in witch CCTV appeared to be effective."
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*, p. 118.
[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*, p. 120.
Nous traduisons, depuis l'anglais : "Assessed in the evidence presented in this report, CCTV cannot be deemed a success."
[6] *Ibid.*, p. 118.
[7] *Ibid.*, p. 119.

flux d'images à traiter par un groupe d'opérateurs rarement renforcé. Il en résulte, dans le rapport de 2005 comme dans nos propres conclusions, une supervision inégale des caméras, avec notamment une surveillance anecdotique de secteurs considérés par les opérateurs comme traditionnellement calmes.

Le cœur du rapport de Martin GILL et Angela SPRIGGS est principalement consacré à l'influence de la vidéosurveillance sur les infractions et le sentiment d'insécurité. Parmi les 14 études compilées dans l'analyse, certaines s'étaient intéressées à l'installation de caméras de vidéosurveillance dans des secteurs hors espaces publics, dont des parkings clos, notamment. Nous relèverons ici, dans le but d'une mise en perspective de nos propres résultats, uniquement les résultats relatifs aux espaces publics.[1] Les données compilées par l'étude démontrent qu'aucun des espaces publics où ont été installées des caméras de vidéosurveillance n'a connu de baisse significative des infractions identifiées, comparativement à leur secteur de contrôle associé.[2] Plus spécifiquement, l'influence de la vidéosurveillance dans les diminutions d'infractions mesurées sur trois espaces publics a pu être fermement écartée, étant donné notamment que ces phénomènes ont soit démarré avant l'installation des caméras, soit pu être attribués à des variables concurrentes.[3] Une nouvelle fois, ces résultats rappellent fortement ceux obtenus par notre propre démarche d'évaluation montpelliéraine.

Une différence notable semble émerger dans la comparaison des évaluations présentées en 2005, et les résultats de la nôtre : celle de la conscience de la présence de caméras de vidéosurveillance. Pour rappel, nous avions noté une conscience particulièrement faible de la présence des caméras sur les deux espaces vidéosurveillés où l'enquête publique avait pu être réalisée (14,29 % de réponses positives sur le secteur *alpha*, 38 % sur le secteur *bêta*). Or, au contraire, les travaux réalisés en Grande-Bretagne révèlent une conscience considérablement élevée de la présence de caméras par les usagers d'espaces équipés, avec systématiquement plus de deux tiers de réponses positives. On observe même quelques taux de réponse positive approchant l'unanimité, avec, par exemple, 97,3 % d'usagers conscients de cette présence sur la zone A du secteur *Dual Estate*. Il est aussi intéressant de relever que, dans chaque secteur, c'est l'identification directe des caméras qui est à l'origine de cette conscience. Comparativement, nous avions remarqué à Montpellier que les usagers

[1] Il convient ici de mentionner que GILL & SPRIGGS n'ont pu démontrer un impact positif de la vidéosurveillance sur le taux d'infractions commis dans un espace que dans une seule des quatorze études compilées. Le dispositif en question (*Hawkeye*) concernait l'installation de 646 caméras (dont 556 ont pu être évaluées) dans un parking clos. L'objectif qui leur était spécifiquement assigné était la lutte contre les atteintes aux véhicules. Les auteurs attribuent l'efficacité du système à un effet mixte de dissuasion et de détection. (cf. : *Ibid.*, p. 29‑30.)
[2] *Ibid.*, p. 26.
[3] *Ibid.*, p. 27.

ayant directement identifié les caméras de surveillance se trouvaient particulièrement rares. Nous attribuons cette nette divergence de résultats principalement à deux phénomènes. D'abord, il semble que la vidéosurveillance bénéficie, en France aujourd'hui, d'une acceptation et d'une habitude qui rend ses caméras particulièrement bien intégrées socialement dans l'espace urbain. Ensuite, il apparaît que les caméras de surveillance sont, depuis quelques années, imaginées pour se fondre dans l'environnement. Aidés par les progrès de la technologie, les fabricants ont rendu les caméras bien plus discrètes : plus petites et installées à des emplacements variés, souvent en hauteur et hors du champ de vision des usagers des espaces surveillés. Si cette évolution paraît s'inscrire favorablement dans une intention de lutte contre la pollution visuelle, elle nuit toutefois à la prise de conscience de la surveillance. Il conviendra toutefois d'éprouver empiriquement cette dernière hypothèse.

En revanche, concernant l'influence de la vidéosurveillance sur le sentiment d'insécurité, les données de la méta-analyse de 2005 et de l'évaluation montpelliéraine paraissent aboutir à une conclusion similaire. En effet, Martin GILL et Angela SPRIGGS notent que, paradoxalement, les personnes conscientes de la présence de caméras de surveillance dans un secteur admettent se sentir plus souvent en insécurité que les autres. En effet, contrairement à l'hypothèse initialement formulée qui voulait que les caméras rassurent, les personnes conscientes de cette présence de l'équipement révélaient se soucier plus souvent d'être victime d'infraction.[1] A Montpellier, la même hypothèse initiale avait été formulée, la vidéosurveillance étant investie d'une vocation de tranquillisation des usagers des espaces publics. Or, ainsi que l'ont démontré les chercheurs britanniques en 2005, les données recueillies dans la cité occitane contredisent également cette hypothèse : tandis qu'environ 70 % des personnes non conscientes de la présence de caméras de surveillance disaient se sentir en sécurité,[2] elles étaient seulement 56,8 % parmi celles conscientes de cet équipement. Toutefois, et malgré cette précédente argumentation, la méta-analyse de 2005[3] et notre évaluation ont aussi chacune clairement identifié un sentiment globalement positif du public vis-à-vis de l'installation de caméras de vidéosurveillance répondant à une lutte contre les problèmes d'insécurité.

Les lectures comparées de la méta-analyse de 2005 et de l'évaluation montpelliéraine de 2015 révèlent donc de nombreuses similarités. En addition de celles déjà détaillées, nous pourrions encore souligner, par exemple, que, comme nos propres résultats l'ont montré, Martin GILL et Angela SPRIGGS

[1] *Ibid.*, p. 48.
[2] Précisément, 71,05 % des personnes qui affirmaient que le secteur dans lequel ils étaient interrogés n'était pas équipé en caméras de surveillance, et 70,89 % de celle qui admettait ne pas le savoir (« ne sais pas »), disaient se sentir en sécurité dans ce même quartier.
[3] M. GILL, A. SPRIGGS, *Assessing the impact of CCTV, op. cit.*, p. 55‑56.

désignent la vidéosurveillance comme un dispositif logistique intéressant pour les forces de police,[1] mais dont l'utilisation demeure insuffisante et immature[2] ; jugent défaillant le transfert d'informations entre le centre d'exploitation des caméras et celui de commandement de la police,[3] et constatent qu'un rapprochement entre les deux structures offre des résultats encourageants[4] ; déplorent les capacités finalement réduites des caméras ne pouvant filmer que des portions réduites des espaces sur lesquels elles sont installées[5] ; ou, aussi, concluent que la vidéosurveillance présente un bilan coût-avantage particulièrement faible, réclamant des investissements considérables pour des bénéfices spécifiques souvent négligeables.[6]

Il est essentiel de procéder à la mise en perspective de résultats d'une évaluation vis-à-vis d'études antérieures. « Au plan méthodologique, le raisonnement comparatif — de la comparaison entre des sites différents d'une même évaluation à des comparaisons internationales entre résultats d'évaluation ou entre dispositifs d'évaluation — est un instrument important de l'évaluateur ou du chercheur sur l'évaluation. »[7] Cet exercice révèle, dans notre cas, que des enseignements de l'étude montpelliéraine avaient déjà été développés précédemment. Bien entendu, chaque démarche d'évaluation reste spécifique, en particulier lorsqu'elle constitue la réponse à la commande spécifique d'un acteur qui se soumet au jugement de l'évaluateur. Ainsi, le cadre de notre démarche et nos questionnements nous ont amené à la formulation de quelques résultats originaux, que l'on ne retrouve pas dans des travaux préexistants. Toutefois, deux remarques s'imposent ici. D'abord, les résultats de notre démarche ne trouvent pas de contradictions dans des travaux scientifiques rigoureux, conduits sur le même objet dans d'autres contextes. Ceci appuie la validité de notre travail de terrain. Ensuite, il semble qu'une partie importante des enseignements d'études étrangères, bien antérieures à la nôtre, étaient disponibles avant même que nous engagions notre étude. Nous avons simplement démontré qu'ils étaient aussi valables pour la vidéosurveillance française, en particulier montpelliéraine, des espaces publics en 2015.

De nombreuses autres études étrangères auraient pu nous permettre la mise en perspectives de nos résultats, au risque néanmoins d'alourdir notre propos.[8] *In fine*, au regard d'études de

[1] *Ibid.*, p. 118.
[2] *Ibid.*, p. 68.
[3] *Ibid.*, p. 82.
[4] *Ibid.*, p. 38.
[5] *Ibid.*, p. 78.
[6] *Ibid.*, p. 114.
[7] P. CORCUFF, « Un OVNI dans le paysage français ? Eléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France ». *Politix*. 1993, vol. 6, n° 24, p. 202.
[8] Nous pensons principalement ici aux travaux menés sur la vidéosurveillance dans le monde anglo-saxon à la fin de la décennie 1990 ainsi qu'au début du second millénaire (v. not. : DITTON, SHORT, ARMSTRONG, NORRIS, GILL). Des études françaises, telles que le travail ethnographique réalisé par Tanguy LE GOFF, dont la proximité des résultats avec les nôtres a déjà pu être citée précédemment. Enfin, les travaux sur les phénomènes de déplacement de la délinquance et de diffusion de bienfaits de dispositifs de prévention situationnelle de la délinquance pourraient aussi être rapprochés de nos résultats.

référence, nos résultats n'apparaissent pas constituer un revirement particulier. Jamais rigoureusement évaluée auparavant, la vidéosurveillance, massivement développée dans l'hexagone depuis la fin des années 2000, n'engage pas une efficacité supérieure aux dispositifs éprouvés à l'étranger. Si le fait de retrouver nos résultats dans les lignes de rapports de dix, voire vingt, ans leur ainé peut paraître rassurant du point de vue de la validité du travail réalisé, cette situation révèle surtout que la vidéosurveillance française s'est construite en faisant fi des connaissances scientifiques internationales. Nous avons pourtant vu que les promoteurs de cette technologie avaient souvent mis en avant le modèle britannique pour justifier sa diffusion. Le plébiscite de la vidéosurveillance ayant omis les évaluations peu favorables réalisées outre-Manche se pose dès lors la question de la réception de résultats nationaux par les différents acteurs que notre évaluation intéresse.

B. Entre scepticisme et résistance, une confrontation malaisée de résultats d'évaluation à des représentations idéalisées

La vidéosurveillance ne dissuade généralement pas les délinquants de commettre des infractions sur l'espace public. L'installation de caméras sur des secteurs à risques n'entraine pas manifestement de déplacement de délinquance vers les zones voisines. La commission d'infractions dans le champ de vision d'une caméra n'entraine pas automatiquement, ni obligatoirement, d'intervention policière. Ou encore, les infractions commises sous l'œil de caméras demeurent, très souvent, non détectées. Ces quelques affirmations sommaires peuvent être tirées des conclusions de l'évaluation montpelliéraine d'un programme d'extension de la vidéosurveillance municipale. Et nous venons de voir que dans ces conclusions méditerranéennes résonnaient celles d'études antérieures bien éloignées géographiquement de notre terrain de recherche. Ces enseignements relatifs à la vidéosurveillance des espaces publics paraissent donc se confirmer d'étude en étude. Il semble pourtant qu'ils restent globalement méconnus des différents acteurs qui pourtant utilisent ou bénéficient de ce dispositif, ou en encouragent et accompagnent le développement. En effet, malgré les aboutissements convergents d'une multitude d'études, l'image de la vidéosurveillance idéalisée par beaucoup n'a jamais été véritablement remise en question.

L'étape de restitution des résultats de l'évaluation montpelliéraine constituait un moment crucial du projet. Formellement, la réalisation d'une thèse dans le cadre d'une convention de formation par la recherche (CIFRE) n'impose pas de cadre ni de critères particuliers quant à la présentation du bilan des recherches. Cependant, l'évaluation est une discipline qui suggère une

relation singulière entre un commanditaire et un évaluateur. C'est pourquoi une simple communication de la thèse finale *a posteriori* nous est rapidement apparue comme insatisfaisante. D'abord, car les acteurs de la collectivité territoriale accueillant le projet nourrissaient de franches attentes quant aux résultats. Mais aussi, et surtout, car la restitution et la réception des conclusions d'un tel travail faisaient partie intégrante des interrogations que notre étude de terrain. En effet, nous nous devions d'identifier la place accordée à des conclusions d'évaluation de la vidéosurveillance, au-delà des enseignements que celle-ci offrait. C'est pourquoi il a été décidé de produire un rapport distinct de la thèse, pour présenter les résultats de l'évaluation aux commanditaires de la démarche. Ce document, inclus en annexe, répondait à plusieurs obligations. Il tenait notamment à présenter la méthodologie déployée, le détail des résultats, et le bilan du programme évalué. Mais avant tout, ce rapport portait l'ambition de vulgariser la démarche réalisée et ses conclusions, afin d'en maximiser l'appropriation. Car la présentation de rapports d'évaluation au fond technique et abstrait et à la forme terne est souvent désignée comme un frein à la réception des résultats.[1] Ainsi, il convenait d'adapter la forme du rapport pour en faciliter la lecture, et d'illustrer les propos tenus d'exemples concrets et de données factuelles. En plus de ce rapport, il a aussi été proposé aux commanditaires de la démarche une synthèse écrite des conclusions ainsi que plusieurs présentations orales de celles-ci. Malgré la charge de travail que représentait cette stratégie de restitution, le choix opéré se justifiait par une volonté de répondre convenablement aux attentes d'un commanditaire d'évaluation en parallèle de la réalisation de notre recherche universitaire.

Nous avons, dans les développements précédents, eu le souci de détailler avec précaution la rigueur de notre démarche et la validité scientifique de nos résultats. Ce même souci a accompagné la rédaction du rapport d'évaluation présenté à la Ville de Montpellier, ainsi que les présentations orales. Allégée des fondements doctrinaux et démonstrations qui auraient pu rebuter le lecteur profane, la restitution de l'évaluation s'est toujours attachée à garantir de la rigueur du travail réalisé à ses récipiendaires et, surtout, a tenu à écarter toute suspicion de porter un propos partisan.

Ces précautions de présentation nous permettent de rapporter un étonnant phénomène de déni de la part des récipiendaires de l'évaluation. En effet, la présentation de nos conclusions sur la vidéosurveillance, en grande partie négatives, a provoqué une acceptation laborieuse, voire quelques refus très radicaux. Au point que cette réception décevante nous conduira, dans les ultimes

[1] C. MERCIER, N. PELADEAU, « Approches qualitative et quantitative en évaluation de programmes »*, op. cit.*, p. 120.

développements du présent travail, à nous interroger sur l'utilité sociopolitique de la discipline évaluative. Mais avant cela, rendons compte de ce phénomène.

Le « déni » observé se manifeste différemment selon les acteurs. Deux groupes se distinguent nettement. A un premier niveau, les acteurs directement impliqués dans l'usage quotidien de la vidéosurveillance sont ceux qui acceptent le moins volontiers les résultats de l'étude. Parfois même, ces derniers se montrent offensés par ses conclusions. Le second groupe est composé des acteurs des politiques publiques locales, responsables de la diffusion du dispositif. Eux reconnaissent plus aisément la validité des conclusions. En revanche, ils refusent souvent de se les approprier et préfèrent les ignorer. Revenons sur les expressions de ces phénomènes de déni.

En premier lieu, décrivons la réaction des protagonistes qui, par leur profession, sont les plus impliqués dans les politiques publiques locales de sécurité. Celle-ci s'avère, selon nous, la plus significative. Elle émane cependant d'un groupe particulièrement hétérogène. Il compte d'abord les exploitants et responsables de la maitrise d'ouvrage de la vidéosurveillance, agents de la collectivité territoriale en poste au CSU, comme opérateur, superviseur ou responsable de service. Ce groupe intègre aussi les policiers, qu'ils soient municipaux ou nationaux. En définitive, nous intéressent ici tous les acteurs locaux exploitants ou bénéficiant directement ou indirectement de la vidéosurveillance dans leurs activités professionnelles, à l'exception, notable, des professions judiciaires de la sphère pénale.

Les réactions que nous avons recueillies de ce premier groupe l'ont été à l'occasion de diverses présentations de nos résultats.[1] Majoritairement, c'est un sentiment de circonspection vis-à-vis de nos conclusions que nous avons pu observer. Il a semblé également que plus un acteur se trouvait impliqué dans l'utilisation de la vidéosurveillance, plus certaines de nos conclusions lui paraissaient inconcevables, voire inacceptables. Cette réaction s'avère concevable, du fait que nos conclusions éreintent franchement l'image qui s'est construite autour de cette technologie. Le fait d'avoir souligné quelques utilisations défectueuses, voire contreproductives, de la vidéosurveillance de la part des forces de police s'est révélé être un point critique particulièrement sensible. Pourtant appuyée sur des données qualitatives (entretiens et observations), mentionner une utilisation professionnelle perfectible des caméras de voie publique est reçu comme une prise de position irrévérencieuse, et reste, ainsi, excessivement délicate à admettre pour quelques acteurs policiers. Nous attribuons, en

[1] Présentations des résultats de la démarche aux acteurs locaux montpelliérains, mais également à des fonctionnaires de police et commissaires stagiaires au sein de l'Ecole Nationale Supérieure de la Police (intervention auprès des élèves officiers de la 21ème promotion de l'ENSP, le 7/03/2016)

partie, cette réaction négative à nos résultats d'évaluation aux résistances de l'institution policières à accueillir les remarques sur son fonctionnement venant d'acteurs extérieurs, entre autres du milieu universitaire, comme le décrit par exemple Dominique MONJARDET.[1] Mais c'est surtout, selon nous, le fait que nos résultats heurtent vivement la représentation que ces professionnels ont progressivement intégrée et alimentée vis-à-vis d'un outil qu'ils côtoient quotidiennement. Dans leur globalité, depuis les opérateurs de vidéosurveillance jusqu'aux policiers nationaux, les diverses finalités attribuées aux caméras de surveillance restent fermement admises. Cependant, cette opinion générale s'avère fragile lorsqu'elle est analysée attentivement. Car, si chacun des acteurs en question admet que la vidéosurveillance est efficace, la plupart n'adhèrent pas à l'intégralité des arguments de promotion du dispositif. Les entretiens individuels révèlent en effet que tous n'attachent pas cette efficacité aux mêmes qualités supposées.

Il s'impose ici un aparté afin de rendre compte de la vision que nombre d'acteurs de la lutte contre l'insécurité tirent de la vidéosurveillance. Les entretiens conduits avec les professionnels locaux des métiers de la sécurité montrent une représentation très hétérogène de la vidéosurveillance et ont parfois dévoilé d'étonnantes contradictions. Parmi les opérateurs de vidéosurveillance d'abord, acteurs les plus proches de cette technologie, des divergences apparaissent déjà. Par exemple, tandis que certains nous ont expliqué que l'intérêt principal des caméras restait la dissuasion, d'autres excluaient radicalement qu'elles entrainent ce type d'effet. Certains suspectent aussi les caméras de déplacer les lieux de commissions d'infraction, tandis que d'autres écartent de cette conséquence. Cependant, une conception de la vidéosurveillance paraît faire l'unanimité chez les opérateurs : son utilité pour les forces de police, tant pour ce qui est de la détection, de l'aide à l'intervention ou de la fourniture d'images probantes *a posteriori*. Chez les policiers ensuite, principalement les agents de la DDSP34 que nous avons rencontrés, la représentation de la vidéosurveillance révèle une réalité plus contrastée encore. Il semble que chaque policier, notamment en fonction de ses missions quotidiennes, accorde plus ou moins de crédibilité aux différentes finalités classiquement attribuées à la vidéosurveillance. La pluralité de visions est telle qu'aucun bénéfice particulier ne semble faire consensus chez les agents. Certains avancent, par exemple, que le premier et principal intérêt du dispositif est la dissuasion, tandis que d'autres récusent ce résultat au profit de l'élucidation ou de l'aide à l'intervention.

En croisant les entretiens, formels ou informels, réalisés auprès des différents fonctionnaires de police et opérateurs de vidéosurveillance, trois constats s'imposent. D'abord, tous les

[1] D. MONJARDET, « La culture professionnelle des policiers ». *Revue française de sociologie*. septembre 1994, vol. 35, n° 3 ; D. MONJARDET, F. OCQUETEAU, *La police : une réalité plurielle*. Paris : La documentation française, 2004 ; D. MONJARDET, *Ce que fait la police: Sociologie de la force publique*. LA DECOUVERTE, 2010.

professionnels rencontrés nous ont affirmé l'importance des caméras installées dans les espaces publics dans le cadre de la lutte contre l'insécurité. Ensuite, il n'est apparu aucun bénéfice qui fasse l'objet d'un consensus et qui transcende les institutions et métiers. En effet, lorsque l'on demande aux personnes de classer les différentes finalités de la vidéosurveillance par ordre d'importance, aucune de celles-ci ne se démarque. Juxtaposer ces deux premières observations souligne un paradoxe où chacun admet une efficacité de la vidéosurveillance sans pourtant identifier unanimement de principe qui l'étaye. Et enfin, il nous est apparu un surprenant phénomène où la vidéosurveillance se trouve identifiée comme bénéficiant plutôt « aux collègues » de l'agent interrogé, plutôt qu'à lui-même. C'est-à-dire, par exemple, que l'agent de police judiciaire nous aura expliqué que les images enregistrées sont intéressantes, mais généralement pas d'une aide cruciale dans ses missions. Au contraire, il considère le système indispensable aux agents de terrains pour accompagner leurs interventions. Et en parallèle, les policiers œuvrant quotidiennement sur les interventions, qu'ils soient sur le terrain (agents de la BAC ou de la BST notamment) ou qu'ils opèrent au centre de commandement, nous auront expliqué que la vidéosurveillance pouvait leur être utile, mais qu'elle bénéficiait plutôt aux enquêteurs à qui elle fournit des éléments d'élucidation et de preuve. En définitive, les divers services de police paraissent se renvoyer les bénéfices de la vidéosurveillance, ce qui montre une appropriation déficiente de l'outil par les acteurs des politiques de sécurité. Mais ce phénomène se retrouve aussi entre partenaires. Nous avons pu observer que les exploitants de la vidéosurveillance du côté de la municipalité considéraient comme de la plus haute importance l'assistance des forces de police dans leur mission (détection, aide à l'intervention, recherche d'individus, etc.), tandis que les policiers, de leur côté, tiraient insuffisamment, voire accessoirement, profit de l'outil.

L'utilité pour autrui que nous soulignions dans les lignes précédentes ne fait qu'appuyer, une nouvelle fois, la conception d'un dispositif aux utilités floues, qui alimente les fantasmes quant à ses bénéfices, même auprès d'agents le côtoyant quotidiennement. Selon nous, les conceptions divergentes de la vidéosurveillance par les professionnels de la lutte contre l'insécurité que révèle notre évaluation trouvent leur origine dans la campagne de promotion sociopolitique du concept dans les années 2000. Nous l'avions vu, la vidéosurveillance avait été considérée comme un miracle technologique, aux innombrables bénéfices peu importe les contextes. C'est ainsi que les caméras se sont rapidement appuyées sur un ensemble varié d'impacts, allant de la dissuasion à l'élucidation de crimes. Or, si chacun des différents professionnels amenés à utiliser ou bénéficier de cet outil technique peut mettre à l'épreuve, et alors confirmer ou écarter, une de ses qualités en lien avec ses missions quotidiennes, aucun ne peut convenablement les éprouver dans leur ensemble. Ainsi, dans les discours de ces professionnels de la sécurité publique, subsistent toujours des qualités extérieures au champ d'activité de chacun. Nous pensons donc qu'aujourd'hui les argumentaires de plébiscite de

la vidéosurveillance résonnent durablement dans les propos et images des acteurs qui l'utilisent, du fait de l'absence d'observateur bénéficiant de suffisamment de recul pour en présenter une vision fiable.

Notre évaluation montpelliéraine nous a donc permis de constater que les acteurs locaux des politiques publiques de sécurité admettent et alimentent des stéréotypes sur les finalités et la plus-value de la vidéosurveillance. A l'image des profanes, ces professionnels montrent un sentiment d'adhésion à la vidéosurveillance et, d'une manière générale, une solide foi en ses capacités. Dans ce schéma de pensée, il s'avère très délicat de venir remettre en question un attachement qui devient presque sacré. Car lorsque l'on présente des résultats qui transgressent des valeurs acquises, on comprend aisément que les réactions puissent être hésitantes, voire hostiles. Pourtant, chacun des acteurs refusant d'admettre les résultats que nous formulons pourrait identifier seul les faiblesses que nous désignons. En effet, la seule exploitation d'entretiens avec des représentants de différents corps de professionnels de la sécurité révèle que la vidéosurveillance souffre de mécompréhensions. Cet exercice de partage de visions de connaisseurs dévoile la fragilité de la symbolique qui soutient l'efficacité présupposée de la vidéosurveillance.

Nous expliquions plus tôt que deux groupes semblaient se distinguer dans la réception de nos conclusions d'évaluation. Le second groupe se compose des acteurs politiques locaux, ayant la maitrise d'œuvre des programmes de vidéosurveillance, essentiellement les élus de la municipalité, mais aussi ceux impliqués et partenaires de la diffusion locale de la vidéosurveillance, notamment les autorités policières ou représentants déconcentrés de l'Etat. Nous allons voir que la réception des conclusions de l'évaluation par ces acteurs s'avère considérablement plus pragmatique.

D'un point de vue général, les autorités politiques locales conçoivent aujourd'hui la vidéosurveillance comme un moyen stable, légitime et incontestable des politiques publiques de sécurité. La mise à l'épreuve de ses finalités semble constituer, à leurs yeux, une entreprise technique destinée à un perfectionnement plutôt qu'à l'improbable remise en question d'une plus-value qui ne fait aucun doute.

> « Le débat [autour de la vidéosurveillance] n'est plus sur l'utilité, car il a dépassé ce stade quand la technologie a prouvé qu'elle était un net avantage dans les outils de sécurité. […] C'est un outil utile en matière de prévention, mais pas comme outils de prévention sociale ou éducative de la délinquance. C'est une logique de dissuasion

situationnelle, car elle permet de ne pas passer à l'acte. Mais la vidéosurveillance est également utile dans la phase dite d'enquête. »[1]

Les responsables politiques locaux rencontrés considèrent les qualités de la vidéosurveillance comme acquises. Néanmoins, dans leurs propos, on retrouve toujours de façon régulière les arguments classiques de promotion des caméras de surveillance. En plus de l'appropriation de cet argumentaire de promotion que nous avons déjà décrit plus tôt, les responsables politiques locaux trouvent aussi un appui de choix sur les experts locaux de la sécurité publique. Ce ressenti, clairement favorable, exprimé par des acteurs considérés comme légitimes sur le champ de la sécurité publique, constitue dès lors une robuste fondation du bien-fondé de la vidéosurveillance. Ainsi, la justification d'un programme d'extension du réseau de caméras de la Ville fera systématiquement référence à l'attente et aux demandes de la police nationale,[2] soulignant que cette technologie « est un outil précieux pour la police nationale ».[3] Cette confiance dans l'opinion des policiers, principalement nationaux, apparaît évidente. C'est probablement pourquoi les résultats de notre démarche d'évaluation, qui contredisent le plébiscite policier, ont été assez timidement accueillis. Nos remises en cause d'arguments tels que l'aspect dissuasif de caméras sur l'espace public ou de la tranquillisation des usagers de ces espaces, pourtant très fréquemment utilisés dans les constructions discursives de soutien de la vidéosurveillance,[4] nous ont paru trouver un modeste impact chez les acteurs politiques locaux.

Contrairement aux agents impliqués professionnellement dans les politiques locales de sécurités, la réception de nos résultats par les responsables politiques locaux nous a parue, de prime abord, réservée. Nous avons vu que l'acceptation difficile de nos conclusions par les fonctionnaires de la collectivité territoriale provenait, notamment, d'un rejet de la remise en cause d'un dispositif fantasmé. Les autorités politiques, quant à elles, n'ont jamais montré une quelconque contrariété vis-à-vis de nos résultats. Sans s'émouvoir du fait que l'étude ait gravement remis en cause la plupart des fondements sur lesquelles se repose la symbolique d'efficience de la vidéosurveillance, les élus municipaux n'ont, à aucun moment, contredit nos résultats, ni même tâché de défendre le dispositif ou le programme qui l'instaure. Toutefois, avec un certain recul, la réception des résultats s'avère plus litigieuse, du fait que les conclusions ont, en fin de compte, été étouffées. En effet, alors que la démarche avait été mise en avant lors de son engagement et même pendant sa réalisation, ses

[1] Frédéric LOISEAU, Directeur de Cabinet du préfet de l'Hérault, extrait d'entretien semi-directif réalisé le 19 mai 2015
[2] A titre d'exemple : Conseil Municipal de Montpellier du 28 avril 2016, présentation du point n°11 à l'ordre du jour « Programme de Vidéoprotection Urbaine Année 2016 »
[3] Marie-Hélène SANTARELLI, adjointe au maire de Montpellier en charge des questions de sécurité publique, séance du Conseil Municipal de Montpellier du 28 avril 2016
[4] cf. *supra* la description de la construction discursive en matière de sécurité publique de P. SAUREL, maire de Montpellier au moment de la restitution de nos conclusions d'évaluation.

résultats sont restés confidentiels. Lors de la présentation de nos conclusions d'évaluation aux adjoints au maire, qui a marqué l'ultime restitution de nos résultats, il a été annoncé le refus de les communiquer plus largement. D'abord, le Premier adjoint au maire de Montpellier s'est opposé à l'éventualité d'une présentation lors d'une séance du Conseil Municipal. Pourtant, cette disposition avait plusieurs fois été évoquée pendant la conduite de l'évaluation et avait, de nouveau, été suggérée par l'adjointe au maire en charge de la sécurité lors de cette ultime rencontre. Cette réaction peut sembler étonnante si l'on considère l'intérêt porté à la démarche en cette assemblée municipale. Celle-ci y avait été plusieurs fois évoquée, par l'ancienne comme par la nouvelle équipe municipale. Cette dernière s'était même rapidement emparée de la démarche après son élection du printemps 2014, la voyant comme une réponse opportune dans le cadre de la présentation d'un nouveau programme d'extension. Ainsi, lors de la séance du conseil municipal du 6 novembre 2014, l'adjointe au maire en charge des questions de sécurité publique déclarait : « Je vous informe de la démarche d'évaluation en continu dans laquelle s'est engagée la Ville par l'accueil d'un chercheur thésard depuis trois années. Les premières conclusions de ces travaux pourront être présentées à l'issue du premier semestre 2015 ».[1] A cela, un élu de l'opposition répondait alors : « J'entends qu'une étude est en cours. J'en attends les résultats avec beaucoup d'intérêt ».[2] Toutefois, malgré ces attentes, aucune présentation des résultats de notre démarche ne sera faite au Conseil Municipal.

Ensuite, de manière plus dommageable encore selon nous, les autorités politiques de la municipalité ont aussi exclu l'éventualité d'une présentation des résultats de l'évaluation aux partenaires locaux des politiques de sécurité, dont les représentants de la DDSP34 et de la préfecture de l'Hérault. Pourtant, là aussi ces acteurs avaient fait montre d'un intérêt particulier quant à la démarche engagée. De plus, l'évaluation ayant soulevé quelques dysfonctionnements dans les utilisations de la vidéosurveillance par la police nationale, un partage des résultats obtenus aurait pu être bénéfique à cet incontournable partenaire. Enfin, la municipalité a également rejeté la possibilité d'une mise à disposition des conclusions pour le public, par le biais d'une présentation ou de l'ouverture de consultations libres du rapport sur le site internet de la municipalité.[3]

Cette réaction a donc contenu la diffusion locale des résultats de la démarche. Elle révèle, selon nous, deux précautions de la collectivité locale. La première est d'éviter de prêter le flanc à la critique, par l'opposition politique notamment, vis-à-vis d'un relatif échec de programme de politique

[1] Marie-Hélène SANTARELLI, adjointe au maire de Montpellier en charge des questions de sécurité publique, Conseil Municipal de Montpellier du 6 novembre 2014.
[2] Hervé MARTIN, conseiller municipal de l'opposition à Montpellier, Conseil Municipal de Montpellier du 6 novembre 2014.
[3] Cette dernière solution avait, par exemple, été retenue par la Ville de Grenoble. Afin de communiquer ses résultats au public, le rapport d'évaluation des caméras de voie publique avait été mis en ligne sur le site internet officiel de la municipalité. Il reste, depuis, disponible à http://www.grenoble.fr/99-donnees-publiques.htm#par2551, sous la thématique « Tranquillité Publique » (consulté le 13 mars 2017).

publique. La seconde est de préserver au maximum l'intégrité et la symbolique positive d'un moyen sur lequel le pouvoir politique municipal souhaite appuyer de futures politiques publiques. Ce comportement démontre un accueil instrumentalisé des résultats, qui ne sont pas communiqués afin d'assurer la pérennité d'un pan entier des politiques publiques locales de lutte contre l'insécurité.

Parmi un ensemble de conclusions peut-être trop abstraites pour les responsables politiques de la municipalité, l'un des volets de l'analyse a semblé retenir plus particulièrement leur attention. Bien que la question de l'audit de la charge financière de la vidéosurveillance pour la municipalité ait été considérée comme une question accessoire de l'étude, elle a paru emporter l'intérêt des récipiendaires politiques, contrairement aux résultats de l'étude d'impact ou de la mesure des bénéfices professionnels de l'outil. Nous pourrions voir ici une nouvelle démonstration de la confusion entre les disciplines de l'évaluation, de l'audit et du contrôle de gestion. Car, contrairement à ces deux dernières, l'évaluation de programme n'accorde que peu d'intérêt aux questions de coûts.

Confrontés à des réalités financières particulièrement contraintes, les décideurs publics accordent spontanément un intérêt élevé à une présentation des coûts de programmes qu'ils ont engagés, ainsi qu'à leur rentabilité. Ainsi, le calcul du total du coût du programme évalué et du montant de l'exploitation quotidienne de l'ensemble du réseau de caméras de voie publique[1] est, de fait, devenu des données clés de nos conclusions. Bien que ces dernières paraissent représenter une préoccupation de premier ordre pour les commanditaires d'évaluation, nous nous avouons cependant mal à l'aise à les mettre en perspective dans une démarche d'évaluation. Le seul critère pouvant mettre ces différents calculs à profit est la notion de rentabilité. Or, contrairement à ce qu'avance P. MELCHIOR,[2] la rentabilité d'un programme paraît particulièrement périlleuse à estimer en matière de lutte et de prévention de la délinquance. Elle implique en effet de calculer, en face du coût du programme, le bénéfice financier de son impact. Or, cette dernière estimation s'avère particulièrement scabreuse. C'est pourquoi nous avons choisi de ne pas établir ce critère de rentabilité.

Toutefois, les résultats de notre évaluation permettent de légitimement estimer la rentabilité du programme d'extension de vidéosurveillance comme négligeable. En effet, le bénéfice principal de l'outil se réduit à soutenir les forces de police dans leurs diverses missions. Or, malgré un soutien

[1] Les 13 caméras du programme 2012 évaluées représentaient un investissement total de 143 702,74 €, et chaque année d'exploitation et d'entretien de l'ensemble du dispositif en place s'élevait, en 2015, à 820 000 € (dont 696 970 € de charges de personnel).
cf. Rapport d'évaluation du programme 2012 de vidéosurveillance de la Ville de Montpellier, p.114

[2] E. HEILMANN, P. MELCHIOR, A.-C. DOUILLET[et al.], *Vidéo-surveillance ou vidéo-protection*. Le Muscadier. Paris, 2012, p. 99‑100.

indéfectible de ces dernières à cette technologie, aucun élément recueilli lors de notre évaluation ne justifie de considérer ce bénéfice autrement que comme secondaire. Ainsi, la vidéosurveillance n'offre que peu de résultats valorisables contre l'insécurité, tandis que sa mise en œuvre technique et son exploitation représentent de lourds investissements. Dès lors, sans avoir à élaborer de savantes formules, la confrontation de ces deux constats permet de conclure en une rentabilité médiocre du programme de politique publique de sécurité mettant en œuvre un déploiement de caméras de surveillance de voie publique.

Soulignons ici que, dans leur méta-analyse de 2005, Angela SPRIGGS et Martin GILL arrivaient à une conclusion similaire. Bien qu'ayant, de leur côté, tenu à mesurer des ratios de coûts-bénéfices pour les systèmes évalués, ils concluaient qu'« En résumé, la vidéosurveillance présente un faible ratio de coût-bénéfice. Ceci n'est pas surprenant, principalement car les dispositifs ont eu globalement peu d'incidence sur la criminalité, mais aussi du fait de la complexité de la technologie qui la rend couteuse à mettre en place et à exploiter ».[1]

A côté du phénomène de déni exprimé vis-à-vis des résultats de la démarche, la restitution a provoqué une autre réaction qu'il convient d'aborder. Les récipiendaires ont exprimé une attente particulière que nous avons expressément refusé d'assouvir : celle de la formulation d'un ensemble de préconisations visant à améliorer et à orienter la construction des futures politiques publiques de prévention de la délinquance. Nous attribuons cette attente à une volonté de rentabiliser la démarche d'évaluation, ainsi qu'à un conditionnement provoqué par les cabinets d'expertises qu'ont l'habitude de consulter les collectivités territoriales. Ces derniers assortissent souvent leurs rapports de conseils et préconisations. Cependant, cette pratique révèle, selon nous, une dangereuse confusion de genres. En effet, il s'impose à l'évaluateur de s'en tenir à un travail d'évaluation, sans entrer dans la construction des politiques publiques, même sous la forme de recommandations, au risque de jouer un rôle de juge et partie préjudiciable à l'intégrité et l'objectivité des démarches dans le temps.

En conclusion des points précédents, la restitution de nos conclusions d'évaluation aux acteurs de terrain dévoile un navrant phénomène de résistance. Bien que celui-ci s'exprime différemment selon les acteurs, l'origine de cette réaction reste commune à chacun d'eux. Elle réside dans le rejet

[1] M. GILL, A. SPRIGGS, *Assessing the impact of CCTV, op. cit.*, p. 114.
Nous traduisons, depuis l'anglais : "In summary, CCTV provided few cost-benefit. This is unsurprising, principally because the schemes had little overall impact on the incidence of crime, but also because the systems' complexity made them expensive to set up and run"

de la remise en cause de la forte symbolique d'efficience de la vidéosurveillance en matière de lutte contre l'insécurité. Les résultats de l'évaluation, pourtant issus d'un processus rigoureux et fiable, révèlent une réalité qui contrevient à une solide image, fondée essentiellement sur l'intuition et sur la convergence de discours de promotion. Décrypter ce phénomène de résistance implique de faire appel aux cadres d'analyse de la sociologie. Plusieurs concepts peuvent alors appuyer cet examen. La notion de « système de défense collectif », décrite par P. BOURDIEU, [1] demeure, par exemple, particulièrement adéquate pour décrire le comportement des agents de champs sociologiques proches, qui refusent la destitution, même par la méthode scientifique, d'un acquis sociotechnique. Se mettent en place des stratégies plurielles, tantôt préméditées ou tantôt parfaitement inconscientes, visant à la préservation de la symbolique qui entoure la vidéosurveillance. Nous pourrions aussi supposer que l'attachement à la symbolique de la vidéosurveillance est aujourd'hui devenu un caractère de l'habitus spécifique partagé des agents des champs professionnels et politiques de la lutte contre l'insécurité. Ainsi, soutenir le discours de l'efficacité, au moins partielle, de la vidéosurveillance serait inévitable et naturelle, tandis que le remettre en question provoque l'engagement de stratégies de protection. Nous verrons enfin que ce phénomène peut être décrit, tout comme l'ensemble des facteurs qui alimentent la diffusion et la normalisation de la vidéosurveillance, comme un ensemble de rationalités convergentes d'acteurs nombreux et variés.

Chapitre 2 - La vidéosurveillance : symbole de la diffusion d'une conception sécuritaire insensible à la remise en question de ses fondements sociotechniques

Se limiter à analyser la vidéosurveillance comme outil de lutte des pouvoirs publics contre l'insécurité conduit à une impasse. Ce travail, ainsi que nous l'avons décrit, permet de démontrer les nombreuses défaillances du dispositif. Mais paradoxalement, ce dernier semble invariablement conserver sa légitimité et sa centralité au sein des moyens des politiques publiques de sécurité. Aucune des faiblesses de la vidéosurveillance, depuis son impact négligeable sur l'insécurité réelle dans les espaces publics jusqu'à sa piètre rentabilité économique pour les acteurs qui la développent, ne paraît freiner sa diffusion dans notre pays. L'omission des résultats d'études évaluatives internationales, la rareté de démarches françaises ou encore l'absence dommageable de processus d'expérimentation nuisent considérablement à construire une connaissance fiable de ce procédé sociotechnique. Mais surtout, cette méconnaissance fige une représentation fantasmée de cette technologie.

[1] P. BOURDIEU, *Homo Academicus*. Paris : Les éditions de minuit, 1984.

Observer, en parallèle, les failles d'un dispositif et son invariable diffusion décrivent une surprenante situation. Celle-ci conduit inévitablement à s'interroger sur le moteur de l'expansion constante, voire croissante, d'une technologie que l'évaluation paraît inapte discréditer. Cette énigme renferme une double question. La principale se trouve dans l'identification du modèle pouvant expliquer la vigueur de la propagation et la normalisation de la vidéosurveillance, à laquelle s'ajoute la question de l'utilité de la démarche évaluative dans une configuration qui ne lui a jamais attribué de valeur. Ainsi, après avoir exposé notre interprétation des causes de l'irrésistible diffusion de la vidéosurveillance (I), nous tâcherons de trouver la place, dans ce modèle fermé, de la démarche évaluative (II).

I. L'irrésistible expansion de l'objet commun de rationalités diverses

Malgré les démonstrations, régulières, de la mince contribution de la vidéosurveillance à la sécurité publique, le processus de diffusion de cette technologie dans nos rues semble imperturbable. Pourtant, les preuves rationnelles qu'une, ou plusieurs, des finalités d'un dispositif s'avère fausse, ou tout du moins surestimée, devrait constituer un revers considérable. Leur accumulation pourrait même, à terme, condamner le dispositif en question à être profondément reconsidéré, voire abandonné. Toutefois, en ce qui concerne les caméras installées sur l'espace public, ainsi que nous l'avons décrite, la réalité est tout autre. Les appels à l'évaluation restent négligés des autorités publiques et les rares résultats d'études fiables, qui conduisent à raisonnablement douter de l'utilité de la vidéosurveillance, semblent inaudibles. Au contraire, malgré un coût exorbitant qui pourrait constituer son ultime inhibition, les caméras se multiplient, se diffusant de quartier à quartier et de villes à villes. *In fine*, la vidéosurveillance, « qu'elle fonctionne ou non, qu'elle porte atteinte à nos libertés individuelles ou non, s'est immiscée dans nos paysages mentaux et physiques »[1] envers et contre tout.

De multiples facteurs soutiennent ce phénomène de croissance impérieux. Le premier, et plus évident de tous, reste la symbolique d'efficacité intrinsèque de la vidéosurveillance. Nous avons déjà plusieurs fois décrit cette caractéristique fondamentale, qui trouve son origine dans les constructions discursives d'une catégorie trouble d'acteurs désignés comme les promoteurs de la technologie.[2] Cependant, cette explication nous apparaît nettement insuffisante pour décrire le plébiscite généralisé

[1] N. GROOMBRIDGE, « Crime Control or Crime Culture TV ». *Surveillance & Society*. 2002, vol. 1, n° 1, p. 31.
Nous traduisons, depuis l'anglais : "whether CCTV works or not, at catching or deterring criminals, whether our civil liberties have been compromised or not - CCTV has become part of the mental and physical landscape"

[2] A.-C. DOUILLET, L. DUMOULIN, S. GERMAIN, « Un dispositif sociotechnique à la loupe: le développement de la vidéosurveillance dans trois villes françaises ». *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*. 15 janvier 2011, n° 74.

de la vidéosurveillance. Quelques auteurs[1] aiment à attribuer ce succès à la campagne de soutien politique majeur engagé pendant les années de présidence de N. SARKOZY, que nous avions présentée plus tôt. Toutefois, bien que cette période se montre particulièrement révélatrice, nous considérons cette explication trop réductrice pour décrire convenablement la généralisation des caméras de surveillance des espaces publique. On trouve également quelques thèses qui, inspirées des travaux des *surveillance studies*, appuient le triomphe des caméras sur une volonté dissimulée de généralisation d'une société de surveillance.[2] Cependant, les diverses théories disponibles demeurent, selon nous, incomplètes. En effet, chacune décrit, parfois sur la base d'observations valides, mais insuffisantes, la vision partielle d'un phénomène global plus complexe. Ainsi, il serait tout aussi illusoire de présenter une forêt en se réduisant à la description d'un de ses arbres.

Si les théories existantes se révèlent insatisfaisantes pour décrire l'immunité dont la vidéosurveillance paraît bénéficier pour garantir sa diffusion, « comment expliquer que la vidéosurveillance 'ne connaisse pas la crise' ? »[3] Poser cette question conduit nécessairement à regarder au-delà des travaux classiques de théories administratives, des pensées juridiques ou des sciences politiques. Notre étude de la vidéosurveillance nous conduit, plutôt qu'à attribuer sa généralisation à une cause unique, à préférer imaginer que le phénomène émane d'une subtile convergence d'un ensemble hétérogène de rationalités. C'est ainsi, à la manière de Michel FOUCAULT, qu'il faut chercher à comprendre le « système de rationalités sous-jacent »[4] qui alimente la diffusion de la vidéosurveillance, afin de s'approcher d'une lecture fidèle du phénomène. Par le terme de « rationalité », nous désignerons la relation logique entre un moyen, ou une série de moyens, nécessaires pour atteindre une fin spécifique. Cette conception théorique nous conduira également à traiter des « positions logiquement impliquées pour quiconque met en œuvre une certaine logique d'action (position de sujet) et pour quiconque sur lequel elle s'exerce (position d'objet) ».[5]

Notre raisonnement s'inspire ici, *a posteriori* de nos études empirique et théorique, de deux approches complémentaires récentes. D'abord, les travaux du philosophe Olivier RAZAC, du psychologue Fabien GOURIOU, et du sociologue Grégory SALLE qui ont disséqué le champ pénitentiaire afin d'identifier et de cartographier les rationalités qui le structurent.[6] Ces derniers adoptent une

[1] Cf. par exemple : L. MUCCHIELLI, « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' ». *Déviance et Société*. 2016, 40 (1).
[2] T. MATHIESEN, « The Viewer Society: Michel Foucault's `Panopticon' Revisited ». *Theoretical Criminology*. 1 mai 1997, vol. 1, n° 2 ; D. LYON, *Theorizing Surveillance*. Routledge, 2006.
[3] L. DUMOULIN, S. GERMAIN, A.-C. DOUILLET, « Une petite entreprise qui ne connaît pas la crise ». *Champ pénal/Penal field*. 23 janvier 2010, Vol. VII, §3.
[4] M. FOUCAULT, *Dits et Ecrits, tome 2 : 1976 - 1988*. Paris : Gallimard, 2001, p. 1455.
[5] O. RAZAC, F. GOURIOU, G. SALLE, « La « prévention de la récidive » ou les conflits de rationalités de la probation française ». *Champ pénal/Penal field*. 21 janvier 2014, Vol. XI, §11.
[6] *Ibid.*

approche séduisante en renversant le prisme d'analyse qui voudrait, classiquement, que l'on considère une finalité pour interpréter des pratiques. A leur manière, l'identification et la déconstruction du système de rationalités qui influence la propagation et la normalisation de la vidéosurveillance, que nous décrirons *infra*, résultent d'une analyse des pratiques et des discours.

Ensuite, notre analyse s'inspire des travaux du Professeur Jean-Charles FROMENT, qui avait déjà identifié des dispositifs sociotechniques de surveillance comme l'instrumentalisation de moyens communs à des rationalités plurielles.[1] Ainsi que nous allons le développer, la vidéosurveillance constitue un moyen commun à la croisée de diverses rationalités, ce que J.-C. FROMENT avait identifié en 2011 et avait rapproché des dispositifs de bracelets électroniques permettant le placement sous surveillance de détenus en dehors d'établissements pénitentiaires. Le phénomène est alors désigné par le concept de « plasticité », qui sied assez bien à l'image de la vidéosurveillance que nous avons décrite tout au long du présent travail, dont l'étendue des ambitions demeure variable, indéterminée et imprécise. Cette plasticité de la vidéosurveillance en fait alors l'objet transposable, dont nous avons vu, par exemple, qu'il pouvait tantôt viser la lutte contre les trafics de produits stupéfiants et tantôt surveiller les phénomènes de crue de cours d'eau. Toutefois, les rationalités que discerne J.-C. FROMENT décrivent le mouvement de légitimation de la vidéosurveillance, considérée comme technologie novatrice de surveillance. Nous verrons, en nous affranchissant du champ de la sécurité, que de nombreuses autres finalités érigent la vidéosurveillance parmi leurs objets et surtout inscrivent l'instrument dans le temps.

Ces références doctrinales précisées, notre objet d'étude doit l'être à son tour. Ainsi que nous l'avions souligné dans notre propos introductif, la « vidéosurveillance » ne peut pas être désignée comme une politique publique ni comme un champ d'étude, mais bien comme un objet. En tant que telle, elle peut soit être le moyen, soit la fin d'une rationalité. Nous pourrions, assez classiquement, estimer que la prolifération des systèmes de vidéosurveillance est une fin de rationalités. C'est-à-dire que l'installation de caméras de surveillance constitue un objectif en soit. Ce constat trouverait du sens au regard de la campagne de promotion du procédé entre 2005 et 2012. Ce serait cependant faire preuve de l'étroitesse de vision que nous dénoncions plus tôt. Il est, au contraire, plus éloquent de la traiter comme un moyen. Plus précisément, nous allons voir que la vidéosurveillance s'est retrouvée érigée comme moyen par un ensemble de rationalités hétérogène, animées de fins diverses. De plus, il apparaît que la vidéosurveillance transcende le champ de la sécurité auquel on a traditionnellement

[1] J.-C. FROMENT, « Sécurité, justice et technologies. De quelques enseignements du développement des technologies de contrôle : les exemples du placement sous surveillance électronique et de la vidéosurveillance ». *Droit et culture*. 2011, n° 61.

tendance à l'assigner. A savoir que, à l'inverse des travaux relatifs au champ pénitentiaire cités précédemment, les rationalités qui érigent le concept sociotechnique comme moyen ne structurent pas un champ unique. Rappelons que nous considérons qu'il faut « prendre en compte la plasticité de l'usage de toute nouvelle technologie laquelle peut être mise au service de fins, de rationalités plurielles »,[1] et ce même en dehors d'un champ unique. On tient surement ici l'une des raisons du triomphe de la vidéosurveillance. L'outil s'est partiellement, et progressivement, émancipé du champ de la sécurité, auquel elle reste toutefois symboliquement rattachée, pour devenir un objet partagé de rationalités de champs distincts.

Nous n'allons donc pas nous intéresser aux rationalités qui structurent la légitimation, initiale ou pérenne, de la vidéosurveillance. Nous considérons que ce sont les rationalités engageant une instrumentalisation de la vidéosurveillance à des fins spécifiques et variées qu'il est judicieux de dépeindre ici. En d'autres termes, pour déchiffrer le succès de la vidéosurveillance, celle-ci doit donc être placée au second plan, comme un moyen vers des fins. Soulignons aussi que, avec une grille de lecture mobilisée *a posteriori* des travaux de recherche, nous ne proposerons pas une cartographie exhaustive des rationalités qui érigent la vidéosurveillance parmi leurs objets. Il ne s'agit pas, non plus, de pondérer chacune des rationalités les unes vis-à-vis des autres, « avec pour horizon de mesurer la corrélation entre positions, dispositions et prises de position (pour le dire dans les termes de la théorie des champs de Pierre Bourdieu) ».[2]

Quelles sont donc les rationalités qui soutiennent l'expansion de la vidéosurveillance ? Les éléments que nous avons rapportés dans les pages du présent travail doctoral désignent, tout d'abord, un couple de rationalités interne au champ de la sécurité. La première pourrait être désignée comme la *rationalité dissuasive*, car elle tend, par la promotion de moyens techniques de prévention situationnelle de la délinquance, à devancer la commission d'infraction en suggérant un risque élevé pour quiconque serait tenté de la commettre. L'objectif poursuivi ici est la diminution de l'activité pénale des acteurs des politiques de sécurité d'un territoire. De nombreux auteurs, influencés des thèses de M. FOUCAULT, interprètent ici l'intention de discipliner par la menace de sanction.[3] La seconde rationalité interne au champ de la sécurité est la *rationalité pénale*, qui « au sens pur, se caractérise par sa dimension politique et symbolique, sa finalité étant le paiement d'une dette

[1] *Ibid.*, §20.
[2] O. RAZAC, F. GOURIOU, G. SALLE, « La « prévention de la récidive » ou les conflits de rationalités de la probation française », *op. cit.*, §7.
[3] Cf. not. J.-J. DELFOUR, « La vidéosurveillance et le pouvoir du voir. (Du panoptisme comme modèle de société) ». *Lignes*. 1996, vol. 1, n° 27.

contractée par un citoyen du fait de la désobéissance aux règles auxquelles il est tenu en tant que citoyen ».[1] Nous avons vu pourquoi la vidéosurveillance se trouvait assez naturellement saisie comme objet de cette rationalité. Les sujets de cette rationalité la consacrent sur la base de leur conviction de l'efficacité des caméras pour interpeller et condamner criminels et délinquants œuvrant ou circulant sur l'espace public. Rappelons toutefois que nous avons vu que les agents ici en positon de sujet ne sont pas ceux qui incarnent l'activité pénale. Cette logique apparaît plutôt dans les discours de responsables de politiques publiques qui instrumentalisent la vidéosurveillance pour consolider une image de progrès et de perfectionnement de l'entreprise pénale. Ainsi que nous l'avions décrit, l'instrumentalisation des caméras tend à renforcer la symbolique de l'engagement d'acteurs sur le champ de la sécurité, invariablement sous-tendue des rationalités de légitimation des technologies de surveillance.[2]

Les deux précédentes rationalités se rejoignent par leur fin, qui est l'optimisation de la lutte contre l'insécurité. Nous les qualifierons, selon la métaphore de l'iceberg, de « rationalités de surface », ou « rationalités affichées », étant visibles de tous. Cependant, chacune repose sur des présupposés faux, qui, suite à la démonstration de la fragilité de leur fondation, perdraient leur qualité de comportement rationnel. Ce sont, dès lors, d'autres rationalités, discrètes ou masquées, qui consolident le soutien de la vidéosurveillance.

Toujours interne au champ de la sécurité, le succès de la vidéosurveillance est porté par une *rationalité de stratégie politique locale.* Nous avons observé et décrit que la vidéosurveillance, rare dispositif de sécurité aux mains des maires, s'était rapidement vue désignée comme un symbole représentatif de l'engagement d'élus municipaux dans la lutte pour la sécurité de son territoire.[3] Ici en position de sujet, les maires utilisent de ce moyen technique pour asseoir leur positionnement sur le registre de la sécurité. Cette finalité s'exerce sur divers agents en position d'objet. D'abord, elle se destine aux administrés, ou électeurs, à qui le maire, par l'installation de caméras de surveillance, présente son implication contre les problématiques d'insécurité. Toujours avec une vidéosurveillance exploitée comme instrument de communication, nous avons aussi vu que les agents microéconomiques sont placés en objet de cette rationalité des maires, qui érigent les caméras installées sur leur territoire comme un indicateur favorable de leur offre de sécurité.[4] Cette offre

[1] O. RAZAC, F. GOURIOU, « Sous une critique de la criminologie, une critique des rationalités pénales ». *Cultures & Conflits*. 4 mars 2015, n° 94-95‑96, p. 231.
[2] Cf. J.-C. FROMENT, « Sécurité, justice et technologies. De quelques enseignements du développement des technologies de contrôle : les exemples du placement sous surveillance électronique et de la vidéosurveillance »*, op. cit.*,§21 et s. .
[3] Cf. supra ainsi que T. LE GOFF, *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?* Rennes : Presse Universitaire de Rennes, 2008, p. 160.
[4] A. FREYERMUTH, « L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennaise et strasbourgeoise (1983-2001) ». *Revue internationale de politique comparée*. 2 septembre 2013, Vol. 20, n° 1, p. 101‑102.

symbolique est notamment destinée aux commerçants de territoires sur lesquels les pouvoirs publics cherchent à garantir des conditions d'activités marchandes optimales.[1] Les représentants de l'Etat sont également objet de cette rationalité du maire. L'instrumentalisation des installations de caméras, la plupart du temps réduites à un bilan comptable, tend à appuyer un argumentaire favorable au maire dans les négociations des implications réciproques des acteurs locaux contre l'insécurité. C'est-à-dire que le maire cherche à mettre en avant l'implication que représente l'investissement dans des caméras de surveillance de la voie publique pour solliciter un renforcement de l'implication des forces étatiques. Le fait que les caméras sont présentées, par l'Etat lui-même, comme bénéficiant aux forces de police ou de gendarmerie renforce cette stratégie municipale. Citons ici, à titre d'exemple, la sollicitation de P. SAUREL, maire de Montpellier, de la création par le ministre de l'Intérieur de « 10 à 20 postes » de policiers nationaux sur son territoire, répondant à l'effort de la municipalité prévoyant l'embauche de 50 policiers municipaux et l'installation de 65 nouvelles caméras de surveillance.[2] Cette interprétation, où la logique rationnelle des maires place la vidéosurveillance comme un symbole plutôt que comme un véritable outil, s'accorde avec la faible attention accordée aux résultats de notre étude d'impact.

Inversement, le maire peut aussi se trouver en position d'objet vis-à-vis d'autres rationalités. Dans une *rationalité de stratégie politique nationale*, il s'est vu désigné comme le récipiendaire principal pour assumer la responsabilité de la construction des systèmes de surveillance vidéo des espaces publics. La fin de cette logique, que nous avons décrite plus tôt, est la décentralisation d'une part croissante de la charge de la sécurité publique. Cette stratégie de l'Etat vis-à-vis des pouvoirs locaux est dénoncée par quelques auteurs. Virginie GAUTRON, par exemple, affirmait qu'« Au travers d'un jeu subtil intriquant pédagogie et injonction, l'État ambitionne donc d'assujettir les pratiques locales à sa propre rationalité ».[3] Nous aurions en réalité tendance à considérer que les acteurs politiques locaux sont des objets d'une intention de décentralisation de la charge financière de l'implication des pouvoirs publics contre l'insécurité. Car la vidéosurveillance présente un certain bénéfice pour les forces de l'ordre. Bien que son utilité soit souvent exagérée, nous avons pu confirmer cette contribution des caméras visionnant l'espace public. A titre d'exemple, elles permettent quotidiennement de vérifier les dénonciations de faits (levée de doute) ou encore de mieux gérer les personnels sur le terrain en suivant visuellement l'évolution d'une situation sans avoir à mobiliser physiquement d'agents sur un espace. Or, ce bénéfice global d'un outil dispendieux est, par le jeu de

[1] K. BALL, « All consuming surveillance: surveillance as marketplace icon ». *Consumption Markets & Culture*. 2017, vol. 20, n° 2, p. 98.
[2] Article « Police : des renforts nationaux espérés à Montpellier », publié par le MidiLibre.fr le 23/07/2014 (consulté le 30/09/2015 sur http://www.midilibre.fr/2014/07/23/securite-des-renforts-nationaux,1028728.php)
[3] V. GAUTRON, « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient ». *Champ pénal/Penal field*. 23 janvier 2010, Vol. VII, §21.

la décentralisation, offert aux services de l'Etat à moindres coûts, étant installé, entretenu et, surtout, exploité par les municipalités.

Ensuite, dans la droite lignée des travaux de M. FOUCAULT, peut-on considérer que la gouvernementalité instrumentalise, elle aussi, la vidéosurveillance ? Suite à la légalisation du dispositif en 1995, cette crainte paraissait vive : « La vidéosurveillance n'est pas un objet innocent dans l'espace social. Elle a pour charge de montrer l'œil de l'Etat, lequel, conséquemment, est avant tout un « Etat-flic », un Etat-policier ».[1] La gouvernementalité que décrit FOUCAULT suggère toutefois la notion de contrôle. Après plus de vingt années de croissance, peut-on aujourd'hui considérer que la vidéosurveillance incarne un des instruments de contrôle supposé par cette rationalité ? Ainsi que l'explique Éric SADIN, il s'impose aujourd'hui de distinguer les termes de « contrôle » et de « surveillance ». Le premier suppose « la faculté d'orienter les individus, jusqu'à modeler les consciences »,[2] tandis que le second « relève d'abord d'une dimension informationnelle : recueillir des données en vue de vérifier la conformation à un ordre dessiné ».[3] Les éléments que nous avons recueillis tendent, en l'état de la technologie employée, à considérer que la vidéosurveillance demeure impropre à incarner instrument de contrôle. Ceci résulte du fait que, techniquement, la vidéosurveillance n'offre aucun procédé automatique d'orientation des individus qui transitent sous ses lentilles. Nous pourrions aussi douter que la surveillance des espaces publics constitue un moyen de surveillance des populations, car elle réduirait les comportements délictuels et criminels à des phénomènes observables par des caméras de rue aux multiples failles techniques et matérielles. La technologie déployée était même qualifiée, dès 2002, de « myope » par Stephane LEMAN-LANGLOIS.[4] Toutefois, c'est encore dans la dimension symbolique que l'instrumentalisation de la vidéosurveillance trouve ici sa finalité. L'installation et l'extension de systèmes de vidéosurveillance sont présentées comme capables de repérer les comportements déviants ainsi que d'aider à les sanctionner. Elle transpose alors aux espaces publics le projet de contrôle architectural imaginé par Jeremy BENTHAM au XVIIIe siècle, pour qui « dans le Panoptique, l'œil du maître est partout ».[5] Car, la banalisation de la vidéosurveillance tend à orienter suffisamment les comportements des usagers d'espaces au respect des normes sociales, au point de modeler les consciences. Ainsi que le décrivait M. FOUCAULT, la

[1] J.-J. DELFOUR, « La vidéosurveillance et le pouvoir du voir. (Du panoptisme comme modèle de société) », *op. cit.*, p. 163.
[2] D. QUESSADA, E. SADIN, « Big Brother n'existe pas, il est partout. Discussion à partir du livre d'Éric Sadin, autour de la surveillance comme prisme d'observation des mutations de l'environnement contemporain ». *Multitudes*. 2010, vol. 1, n° 40, p. 79.
[3] *Ibid.*, p. 80.
[4] S. LEMAN-LANGLOIS, « The Myopic Panopticon: The Social Consequences of Policing Through the Lens ». *Policing and Society*. 1 janvier 2002, vol. 13, n° 1.
[5] J. BENTHAM, *Panoptique, Mémoire sur un nouveau principe pour construire des maisons d'inspection, et nommément des maisons de force*. Paris : Imprimerie Nationale, 1791, p. 9.

population semble bien constituer la « cible » d'une fin de gestion et de discipline qui s'exerce grâce à la vidéosurveillance comme moyen, parmi d'autres « mécanismes de sécurité ».[1] Sans proposer de nouveaux éléments empiriques, nous ne pouvons, en définitive, qu'appuyer les démonstrations des *surveillances studies*, non pas en considérant la vidéosurveillance comme un moyen effectif de contrôle, mais comme un moyen de contrôle superficiel de la population, au sens où elle présente l'apparence du contrôle.

La rationalité que nous venons d'aborder s'appuie sur l'idée que la vidéosurveillance propose une couverture panoptique des espaces publics, selon une définition stricte, donc capable de tout voir. Elle se repose aussi considérablement sur le phénomène de normalisation de cette technologie dans la société, c'est-à-dire sur une acceptation et une généralisation parmi les équipements urbains. Cette intention de normalisation de la surveillance constitue également un objectif intermédiaire partagé de plusieurs rationalités. En effet, la vidéosurveillance est progressivement devenue l'objet symbolique de la surveillance, figure de proue usée tant de ses défenseurs que de ses opposants. On observera, par exemple, que les caméras illustrent très régulièrement des articles de presse et ouvrages traitant de la notion de surveillance, même lorsque la vidéosurveillance n'en est pas l'objet. Cette facilité s'explique très sûrement par la délicatesse de représenter graphiquement des concepts immatériels de surveillance ou de contrôle, tels que les collectes et analyses de données numériques. Ainsi, certains agents, notamment économiques, voient dans la normalisation de la vidéosurveillance la constitution d'un terrain fertile pour la commercialisation d'autres dispositifs de surveillance. On rejoint alors ici la dernière rationalité que nous souhaitions aborder pour expliquer l'irrésistible diffusion de la vidéosurveillance, que nous qualifierons simplement de *rationalité économique*, rejoignant ainsi l'origine disciplinaire du terme.

Nous l'avons vu, depuis la seconde partie du XXe siècle la sécurité publique s'est progressivement ouverte aux acteurs économiques jusqu'à devenir un véritable marché économique autonome et hétérogène.[2] Le progrès technique en matière numérique a, ensuite, permis d'étendre ce marché à la thématique de la surveillance et du contrôle reposant sur la technologie. Initialement indissociable du marché de la sécurité, cette facette s'en est peu à peu affranchie pour devenir un marché spécifique, malgré l'affichage préservé d'un objectif de sécurisation de la société.[3] Sur ce marché, de nombreux fournisseurs de biens et de services ont intérêt à la pérennisation de l'utilisation de la vidéosurveillance par les acteurs publics. Chacun identifiera immédiatement celui des entreprises

[1] M. FOUCAULT, *Sécurité, Territoire, Population : cours au Collège de France, 1977-1978*. Paris : Gallimard & Seuil, 2004, p. 111.
[2] F. OCQUETEAU, *Polices entre Etat et marché*. Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004, p. 14.
[3] B. HAYES, « The Surveillance-Industrial Complex ». In : D. Lyon. , K. Ball. , K. D. Haggerty. *Routledge Handbook of Surveillance Studies*. Routledge, 2012.

de fourniture et d'installation des systèmes techniques sur lesquels repose le concept sociotechnique de vidéosurveillance. Ces derniers sont effectivement les premiers bénéficiaires de la pérennisation de l'emploi de caméras de surveillance, qu'ils ont très tôt identifié comme un marché commercial au potentiel considérable.[1] Ce dernier se compose d'abord de la fourniture de caméras, mais aussi des systèmes informatiques permettant d'en exploiter les images. Mais il s'inscrit aussi dans le temps, grâce à l'entretien et la maintenance, le renouvellement technologique ou l'extension des systèmes en place. Toutefois, une myriade d'autres acteurs navigue dans le sillage du succès de la vidéosurveillance. Citons, par exemple, les cabinets d'audit et de conseils en sécurité, dont l'influence importante quant à l'installation de caméras de vidéosurveillance a été dénoncée[2] comme ayant tendance à « uniformiser l'action publique autour de recettes types (vidéosurveillance en particulier) ».[3] Ces acteurs trouvent un intérêt économique à ce que l'emploi de cette technologie, qui suppose depuis ses débuts l'intervention d'experts pour orienter son installation ou l'auditer, perdure sans considération de son efficience. Au cours de la décennie 2000, E. HEILMANN alertait déjà régulièrement sur le « rôle joué par les consultants et autres experts autoproclamés, omniprésents sur le marché de la sécurité. En produisant des analyses simplistes qui confortent les convictions ou les représentations de leur commanditaire, l'action publique est polluée par l'intervention de ces marchands de services et de biens, plus intéressés par l'essor de leur *business* lucratif que par la promotion de l'intérêt général ».[4] Mais nous ajouterions à cette dénonciation l'institution d'un lobby plus large d'entreprises offrant des biens ou services qui, bien que plus éloignés, se trouvent étroitement liés à la vitalité du marché spécifique de la vidéosurveillance. Dénoncé par les chercheurs des *surveillance studies*, le « complexe industriel de la surveillance », référence assumée au terme de « complexe militaro-industriel »,[5] se compose de l'ensemble des acteurs qui tirent un profit économique de la commercialisation de technologies de surveillance.[6] On trouve, parmi eux, les entreprises développant des techniques de traitement de données numériques, visant entre autres à faciliter, voire à automatiser, l'exploitation de données issues d'activité de surveillance, dont les images de vidéosurveillance.[7] L'essor de l'activité de ces acteurs demeure donc inextricablement lié à

[1] E. HEILMANN, « Le marché de la vidéosurveillance ». *Informations sociales*. 2005, n° 126.
[2] Cf. not. T. LE GOFF, J.-P. BUFFAT, « Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires ». *Les cahiers de la Sécurité intérieure*. 2002, n° 20.
[3] F.-M. POUPEAU, D. GUERANGER, S. CADIOU, « Les consultants font-ils (de) la politique ? » *Politiques et management public*. 15 janvier 2012, Vol 29/1, p. 16.
[4] E. HEILMANN, « La vidéosurveillance, un mirage technologique et politique ». *Claris. La Revue*. 2008, n° 4, p. 15.
[5] B. HAYES, « The Surveillance-Industrial Complex »*, op. cit.*, p. 167‑168.
[6] K. BALL, L. SNIDER, *The Surveillance-Industrial Complex: A Political Economy of Surveillance*. Routledge, 2013.
[7] De nombreuses innovations technologiques tendent à étendre le catalogue technique proposé aux acteurs publics et privés autour de la vidéosurveillance. En 2017, les entreprises promeuvent une variété de technologies visant à automatiser le traitement des images de vidéosurveillance, avec, par exemple : la reconnaissance faciale, le *tracking* automatisé, la détection d'individus en « errance » (*recognising loitering*), ou la reconnaissance de comportements suspects. (cf. *The video surveillance report 2017*, IFSEC Global, 2017. Rapport public disponible à https://www.ifsecglobal.com/video-surveillance-report-2017/. not. pp. 9-12).

la longévité du succès de la vidéosurveillance. Plus indirectement, nous considérons que l'ensemble des entreprises du « complexe industriel de la surveillance » se repose partiellement sur la vidéosurveillance. L'acceptation et la diffusion de dispositifs nouveaux de surveillance et de contrôle, tels que les procédés de contrôles biométriques,[1] ont déjà bénéficié de l'acceptation du principe de surveillance consolidé par le triomphe de la vidéosurveillance.

Intéressons-nous ici, pour une courte parenthèse, à l'avènement éloquent des *body-worn camera*, ou « caméras piéton ». Commenter le succès croissant de ce dispositif impose un parallèle avec celui, bien antérieur, de la vidéosurveillance. Les caméras portées par les policiers et gendarmes, ainsi que par quelques agents de police municipale, repose leur légitimité sur une forte valeur symbolique, mais sur aucun fondement empirique. Nous nous sommes déjà précédemment étonnés de l'absence, révélatrice, de démarche d'expérimentation rigoureuse et menée à terme quant à ce nouvel accessoire technologique. Les rationalités qui étayent la légitimation de la vidéosurveillance et du placement sous surveillance électronique, décrites en 2011 par J.-C. FROMENT, se retrouvent alors parfaitement à l'inauguration des *body-worn camera*.[2] Mais il est incontestable que ce nouvel outil bénéficie, en plus, de l'acceptation et de la normalisation de la supervision des espaces publics par les caméras de vidéosurveillance. Il s'impose toutefois une nuance de taille. Si, rapidement, des études ont conclu que les bénéfices de la vidéosurveillance dans les espaces publics étaient limités, les premières démarches réalisées sur les *body-worn caméras* montrent des résultats plutôt favorables. Ce sont principalement les conclusions de l'étude menée en 2014-2015, qui représente une des plus rigoureuses et étendues évaluations d'impact en matière de *policing*, qui révèlent que l'utilisation de cette technologie « apaise sensiblement les interactions police population », en produisant un effet tant sur le comportement des policiers que des citoyens rencontrés.[3] L'étude conclut même à une diminution de 93 % des plaintes d'individus contre les forces de l'ordre sur les territoires bénéficiant de cette technologie. Il semble donc que, contrairement à la vidéosurveillance, les caméras-piétons révèlent, après-coup, un potentiel d'efficience et d'efficacité[4] nettement supérieur.

De nombreux acteurs économiques paraissent donc bénéficier indirectement de la constitution d'une acceptation sociale des dispositifs de surveillance. Or, cette situation passe notamment par l'édification et la préservation d'une image positive de la vidéosurveillance, c'est-à-

[1] Z. BAUMAN, D. LYON, *Liquid Surveillance*. Cambridge, RU : Polity Press, 2013.
[2] J.-C. FROMENT, « Sécurité, justice et technologies. De quelques enseignements du développement des technologies de contrôle : les exemples du placement sous surveillance électronique et de la vidéosurveillance », *op. cit.*, §21-25.
[3] B. ARIEL, A. SUTHERLAND, D. HENSTOCK[et al.], « "Contagious Accountability": A Global Multisite Randomized Controlled Trial on the Effect of Police Body-Worn Cameras on Citizens' Complaints Against the Police ». *Criminal Justice and Behavior*. 1 février 2017, vol. 44, n° 2.
[4] Par « efficacité », précisons ici qu'il s'agit spécifiquement de l'efficacité en matière de régulation des relations police-population.

dire comme une garantie de sécurité quotidienne efficace qui ne porte pas atteintes aux droits et libertés individuelles. Ainsi, selon notre grille de lecture, l'ensemble des acteurs économiques du marché de la surveillance, qui ont comme fin de leur comportement rationnel la prospérité de leur activité économique, partagent avec les rationalités vues précédemment le positionnement de la pérennité de la vidéosurveillance comme moyen. En pratique, ce comportement se concrétise par des constructions discursives systématiquement favorables aux méthodes de surveillance, soulignant la contrainte induite par un contexte de risques élevée, notamment de risque terroriste, et mettant en avant des garanties du respect de la vie privée.

En 2013, près de deux décennies après l'engagement du programme de promotion britannique de la vidéosurveillance, Clive NORRIS qualifiait sa diffusion comme le « succès d'un échec ».[1] L'auteur relève, lui aussi, le succès paradoxal d'un dispositif dont l'évaluation a démontré les contributions négligeables à la sécurité publique. L'hypothèse que nous développons dans les pages précédentes fait le choix, pour décrypter ce paradoxe, d'une description structuraliste des logiques qui déterminent pratiques et discours. Elle dévoile notamment un système de relations entre logiques qui se confortent, s'entretiennent et s'alimentent les unes les autres. Ainsi, malgré la variété et la quantité des acteurs par qui ces logiques se manifestent, nous avons vu que la plupart d'entre eux occupent tantôt une position de sujet, tantôt une position d'objet. Cet entremêlement de rationalités compose un système relativement stable et linéaire qui consacre la vidéosurveillance « comme un dispositif sociotechnique capable d'agréger différents types d'acteurs, porteurs d'intérêts spécifiques divers ».[2]

Toutefois, la diffusion de la vidéosurveillance devenue presque irrésistible en quelques années pose une ultime question, celle de l'utilité de la démarche évaluative.

II. L'évaluation de programmes de politiques publiques de sécurité, une entreprise futile ?

Au fil du présent travail, nous avons vu les difficultés que représentait l'engagement d'une démarche d'évaluation portant sur la vidéosurveillance, tant pour des raisons méthodologiques que du fait de l'opacité du champ de recherche. Nous avons aussi remarqué que les résultats défavorables d'évaluations semblaient inaudibles pour les acteurs qui mettent en œuvre ce procédé sociotechnique. Enfin, nous venons de nous attacher à identifier les causes de l'infaillible expansion de la vidéosurveillance, faisant fi des démonstrations de son insuffisance à sécuriser nos espaces publics.

[1] C. NORRIS, « The success of failure. Accounting for the global growth of CCTV ». In : D. Lyon. , K. Ball. , K. D. Haggerty. *Routledge Handbook of Surveillance Studies*. Routledge, 2012.
[2] L. DUMOULIN, S. GERMAIN, A.-C. DOUILLET, « Une petite entreprise qui ne connaît pas la crise », *op. cit.*, §30.

Ces différentes embuches, et d'autres encore, découragent-elles les initiatives d'évaluer ces dispositifs ? Au regard du nombre de démarches mise en œuvre et conduite à terme, nous pourrions le croire. Mais, plus globalement, c'est la question de l'utilité sociale de l'évaluation qui mérite d'être posée pour clore notre démarche.

Dans un premier temps, nous pourrions reformuler la question qui nous intéresse ici, en la rattachant à des préoccupations temporelles. Dès lors, nous pourrions nous demander s'il n'est pas, en fin de compte, trop tard pour remettre en question la vidéosurveillance par le truchement de l'évaluation. En effet, nous sommes forcés d'admettre qu'aujourd'hui la vidéosurveillance est sortie de l'agenda politique national, et ce progressivement depuis 2012. La quasi-absence de la vidéosurveillance dans les débats publics et politiques ne sous-entend toutefois pas un abandon du dispositif, mais, au contraire, son inscription durable dans les politiques publiques. Tant au niveau national que local, la vidéosurveillance est devenue un accessoire élémentaire des programmes de lutte contre l'insécurité. Les représentants de l'Etat la sollicitent naturellement tandis que les autorités locales sont devenues coutumières de la technologie, à l'exception de quelques rares acteurs locaux affirmant toujours leur opposition idéologique au concept. De plus, l'absence d'expérimentation initiale ou d'évaluation dans les premières années de la diffusion de l'outil a aussi contribué à la construction de l'imaginaire d'une efficience intrinsèque. Pour cela, l'initiative d'évaluation que nous avons proposée peut sembler tardive.

Ensuite, selon l'hypothèse que nous avons développée plus tôt, la prospérité de la vidéosurveillance constitue l'intérêt commun d'une variété d'acteurs. Parmi eux, les autorités publiques voient nécessairement comme inconvenante une possible remise en question par l'évaluation d'un outil qu'elles ont lentement inscrit au cœur de leur intervention contre l'insécurité. Parvenir à inscrire durablement un dispositif initialement redouté dans le quotidien des politiques publiques, jusqu'à en faire un standard tant dans les consciences que dans les pratiques, relève d'un formidable défi. Les réticences à ses remises en questions se conçoivent alors aisément, justifiant l'ouverture exceptionnelle de terrain d'étude pour la recherche. Ainsi, l'évaluation se trouve moins encore admise et considérée que le contrôle de la licéité des dispositifs en place, dont il a régulièrement été souligné la superficialité et l'insuffisance,[1] mais qui bénéficie néanmoins de dispositions légales contraignantes contrairement à l'évaluation.

[1] Pour rappel, cf. J.-C. FROMENT, « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine: un droit en trompe l'œil ». *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*. 27 mars 2006, n° 13.

Nous avons également vu que les résultats d'évaluation échouaient à s'inscrire dans la chaine des politiques publiques. C'est-à-dire qu'en dépit de démonstrations d'un impact négligeable sur la sécurité d'un territoire, les autorités politiques locales paraissent les ignorer et préférer se rattacher à l'image traditionnellement positive du dispositif. La préservation de l'illusion d'efficacité permet d'affirmer que la vidéosurveillance demeure un accessoire incontournable pour la sécurité d'une commune. A Montpellier par exemple, près d'un an après la restitution de nos conclusions, l'éloge des caméras de surveillance des espaces publics par le pouvoir politique municipal se poursuivait dans la presse locale : « 'Je pense que la huitième ville de France, centre d'une métropole de 450 000 habitants, ne peut plus se poser la question de l'utilité de la vidéoprotection.' Marie-Hélène SANTARELLI, adjointe déléguée à la sécurité, dresse ainsi le constat d'une réussite : 'C'est un outil précieux pour la police nationale, il y a ainsi eu 500 interpellations l'an passé' ».[1] Mais surtout, la déconsidération, par les autorités politiques, des résultats de l'évaluation réalisée, conduit à une reconduction assumée des programmes d'extension de vidéosurveillance. Ainsi, au printemps 2016 le conseil municipal montpelliérain validait, à l'unanimité, un programme d'extension de 35 nouvelles caméras de surveillance,[2] puis répétait l'opération l'année suivante en approuvant, toujours à l'unanimité, un programme d'installation de 17 caméras supplémentaires.[3] La restitution des résultats de l'évaluation menée entre 2012 et 2015 a donc échoué à inviter la municipalité à reconsidérer l'orientation de ses politiques publiques. Ignorant des conclusions passées sous silence, les autorités politiques montpelliéraines ont finalement préféré consacrer près de 1,2 million d'euros d'argent public pour, de nouveau, étendre la capacité de supervision du territoire sur deux années,[4] prévoyant un patrimoine de 294 caméras à la fin de l'année 2017.

Cette situation se révèle montre pourtant paradoxale. En effet, l'engagement de dépenses publiques considérables appelle à l'évaluation des programmes dans lesquels elles s'inscrivent. C'est là même, selon certains auteurs, l'origine de l'inscription durable de la discipline dans le champ politique contemporain.[5] Cependant, c'est un raisonnement inverse qui l'emporte localement vis-à-vis

[1] Article « Montpellier : trente-cinq nouvelles caméras de vidéoprotection », publié par le MidiLibre.fr le 2/05/2016 (consulté le 28/10/2016 sur http://www.midilibre.fr/2016/05/02/souriez-vous-etes-filmes-delegation-de-service-public-votee-pour-une-creche,1325902.php)
[2] Point n°11 du conseil municipal du 28 avril 2016 (cf. procès-verbal de la séance, pp. 28-33)
[3] Point n°9 du conseil municipal du 22 juin 2017
[4] Soit 848 000 € en 2016 (cf. article « Montpellier : trente-cinq nouvelles caméras de vidéoprotection », *op. cit.*) et 340 000 € en 2017 (cf. séance du conseil municipal du 22 juin 2017).
[5] P. DURAN, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation ». *Revue française des affaires sociales*. 12 juillet 2010, n° 1‑2, p. 8.

de la vidéosurveillance, où l'investissement local de dizaines de millions d'euros constitue un effort public qu'il convient de protéger de toute remise en question.

En fin de compte, l'évaluation de la vidéosurveillance paraît dépourvue d'utilité du simple fait qu'elle échoue à inscrire ses conclusions dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Mais le phénomène observé, de rejet de nos conclusions, n'est-il pas aussi une illustration supplémentaire de la dissonance entre la connaissance scientifique et l'activité de gouvernement ? Transgresser le clivage entre les mondes de la connaissance et de la pratique était une de nos motivations initiales. Ici, notre contribution finale paraît, de prime abord, particulièrement modeste. Toutefois, l'expérience d'évaluation conduite à Montpellier parvient malgré tout à dépasser le seul cadre scientifique. Nous avons vu que cette initiative avait notamment permis au commanditaire d'interroger ses politiques de prévention de la délinquance, en l'invitant par exemple à délimiter les finalités précises de leurs extensions du réseau de caméras. La démarche réalisée a également initié des acteurs praticiens, ainsi que quelques acteurs politiques, à la discipline évaluative, mettant en avant les précautions que celle-ci implique et présentant des alternatives méthodologiques. La tenue d'une démarche d'évaluation rigoureuse connaît donc l'utilité immédiate de faire croitre la maturité des acteurs publics locaux en matière d'évaluation.

Enfin, à défaut d'intéresser les responsables politiques, les conclusions de la démarche ont trouvé un écho chez les maîtres d'œuvre du programme évalué. Ces agents, en première ligne quant à la vidéosurveillance, se sont en effet montré particulièrement concernés par nos résultats, ce qui constitue l'un des bénéfices fondamentaux de la démarche vis-à-vis de la sphère professionnelle. Malgré une acceptation que nous avons vue souvent délicate, la démarche réalisée a néanmoins inévitablement provoqué une remise en question, du fait de conclusions inattendues. Chez les responsables administratifs de la collectivité, cet intérêt s'est surtout concentré sur la démonstration de défaillances de management de l'exploitation ou du partage des fruits de l'outil. Les résultats de l'évaluation soutiennent donc de potentielles évolutions de l'usage professionnel du dispositif et de rationalisation de son emploi.

Cependant, la réception de nos résultats par la sphère professionnelle locale, notamment à moyen et long termes, n'a pas pu être étudiée. Quelques concrétisations pratiques auraient pu être recherchées à l'occasion d'un travail d'analyse complémentaire. Nous aurions, par exemple, pu rechercher l'intégration dans l'élaboration des programmes publics de réflexes visant à faciliter l'évaluation ou l'étude d'impact, telle que la définition d'objectifs et de contextes précis pour les programmes construits. L'évolution de la disposition ainsi que des finalités des caméras aurait

également été un indicateur d'intégration des conclusions de notre évaluation dans les pratiques professionnelles locales.

Une autre utilité de l'évaluation de la vidéosurveillance réside dans la mise en évidence d'usages qui s'éloignent peu à peu des considérations de lutte contre l'insécurité. Ce sont ici les usages non anticipés ou secondaires, déviants ou non, qui émergent avec l'assimilation croissante des capacités que présente la technologie. Bien que nous ayons fait le choix de n'étudier ces phénomènes que de façon accessoire, de multiples utilisations jaillissent de l'usage de la vidéosurveillance, dont l'exemple le plus révélateur demeure la gestion urbaine de proximité.

Attendre qu'une initiative d'évaluation influence massivement les orientations de politiques publiques se révèle être hors de propos. L'utilité de l'évaluation, explique Patrice DURAN, est qu'elle nous apprend ce qui fait l'action publique et du même coup ce qu'est la contribution qui est celle de l'administration.[1] Il se trouve alors présomptueux d'attendre de l'évaluation qu'elle influence les pouvoirs publics dans leurs déterminations des problèmes qui méritent leur intervention et dans leurs orientations vers les mécanismes utiles à y répondre. Une démarche rigoureuse, même isolée, contribuera toutefois à l'agrégation de connaissances sur une pratique ou un phénomène. En cela, cette discipline demeure, même en dehors d'effets immédiats, essentielle pour l'intérêt général.

[1] *Ibid.*, p. 21.

Conclusion

Notre recherche est née du constat d'un flou persistant accompagnant la diffusion et l'usage de la vidéosurveillance parmi les politiques publiques de lutte contre l'insécurité. C'est l'ambition de dissiper confusions et approximations autour d'une innovation sociotechnique, tout du moins d'y contribuer, qui nous a amené à construire et à mener une étude empirique de cet objet. Notre approche a, plus largement, soulevé des interrogations autour de la place et de l'utilité de la démarche évaluative dans la conduite des politiques publiques de sécurité. Il résulte de ce travail un ensemble binaire, où notre intérêt pour un objet mobilise les réflexions menées sur une méthode d'étude.

Revenons d'abord sur les enseignements tirés de notre outil d'analyse, l'évaluation. En premier lieu, il convient de souligner que la pratique de l'évaluation n'est ni évidente ni naturelle dans le modèle d'administration publique français. Nous avons observé que les recherches de méthodes prêtes à l'usage, parfois désignées comme la constitution d'une boite à outils de l'évaluation, nourrissent d'inaccessibles ambitions. Bien que rassurante, la constitution de catalogues d'indicateurs visant à produire de l'évaluation éloigne l'analyse de programmes de politiques publiques d'examens rigoureux des impacts et d'interprétations pertinentes de ceux-ci. C'est, selon nous, à cet égarement méthodologique que doit être attribué le retard pris dans notre pays quant à l'évaluation de la vidéosurveillance, voire de l'insuffisante maturité de cette pratique dans les politiques publiques de sécurité et de prévention de la délinquance.

En réaction à cette précédente observation, nous avons convenu que l'évaluation appelait nécessairement l'engagement de démarches spécifiques à l'objet étudié et aux acteurs participant au programme questionné. Notre travail soutient incontestablement une conception de l'évaluation associant les responsables et acteurs des politiques publiques étudiées, depuis l'élaboration jusqu'à la restitution de la démarche. Toutefois, nous avons également souligné que, pour rester fiable et impartiale, cette pratique devait conserver une part d'autonomie forte.

Enfin, d'un point de vue strictement méthodologique, nous avons conduit une démarche empirique formulant une conciliation de la rigueur de la conception expérimentale de l'évaluation et de la contextualisation de la philosophie d'interprétation réaliste. Notre proposition montre alors un possible rapprochement de deux procédés dont nous doutions initialement de l'antagonisme qui les distingue souvent dans la littérature scientifique anglo-saxonne.

Concluons finalement deux choses vis-à-vis de notre méthode d'étude. D'abord que les succès et déconvenues de notre travail empirique indiquent, à la fois, que l'évaluation peut trouver une place

légitime dans les politiques publiques locales et qu'elle souffre encore de pilotages insuffisamment pragmatiques des politiques de sécurité. Et ensuite, que, nonobstant les scepticismes publiquement exprimés par quelques auteurs et malgré les difficultés que la pratique comporte, nous ne pouvons que défendre le fait que les politiques publiques de sécurité peuvent être convenablement évaluées. En mobilisant les modèles méthodologiques adéquats, la mesure d'impact de programme et leur évaluation peuvent parfaitement se concrétiser et présenter des résultats fiables, indépendamment des pratiques d'audits, de pilotage ou de contrôle.

Reprenons maintenant les enseignements de notre recherche quant à notre objet d'étude. D'abord, rappelons que nous avons tenu, dans nos développements, à nous abstenir d'attribuer une valeur universelle et définitive à nos résultats. En effet, nous ne nous sommes essentiellement appuyé que sur l'analyse d'un programme spécifique d'installation de caméras de vidéosurveillance. Ainsi, avec des contraintes spatio-temporelles et contextuelles strictes, la formulation de résultats irrévocables pour notre étude était impossible. Cependant, la mobilisation d'un riche et représentatif terrain de recherche nous a offert une source abondante de données. Son exploitation, par l'emploi d'une formule d'évaluation méticuleuse et exigeante, a offert une collecte fiable de preuves. Et l'interprétation méthodique de ces dernières nous a permis de présenter une fidèle image de l'impact et la plus-value de la vidéosurveillance des espaces publics.

En conséquence, que conclure de notre démarche ? Ainsi que le faisaient M. GILL et A. SPRIGGS en 2005, nos résultats et leurs interprétations nous amènent à ne pas sous-estimer l'importance du rôle joué par la vidéosurveillance dans la lutte contre l'insécurité.[1] Malgré les défaillances, parfois graves, que nous avons pointées, notre évaluation identifie une contribution non négligeable de la vidéosurveillance à cette fin, ainsi qu'un potentiel encore insuffisamment exploité. Ce concours notable de la vidéosurveillance à la sécurité des espaces publics la positionne comme un outil professionnel à l'usage des forces de police. Elle leur permet, en effet, une rationalisation des interventions de terrain ainsi qu'un accompagnement appréciable dans les activités quotidiennes comme occasionnelles de gestion d'événements sensibles, apportant une salutaire projection virtuelle sur le terrain.

En parallèle de cette utilisation, nous avons toutefois constaté une intégration insuffisante, voire parfois nettement déficiente, de la ressource que constitue la vidéosurveillance des espaces

[1] M. GILL, A. SPRIGGS, *Assessing the impact of CCTV*. Londres, RU : Home Office, 2005. Rapport 292, p. 115.

publics par les forces de l'ordre. Du fait d'organisations rigides et cloisonnées des différents acteurs qui contribuent à la lutte contre l'insécurité, ainsi qu'à des fonctionnements professionnels à l'inertie considérable, la vidéosurveillance demeure, *in fine*, un composant accessoire de la lutte locale contre l'insécurité.

En mettant à l'épreuve un vaste panel de ses utilités supposées en matière de sécurité, notre travail permet aussi de formuler des doutes sur certaines, voire d'écarter strictement quelques-uns des bénéfices qu'on lui attribue. Nous avons notamment observé une contribution anecdotique des enregistrements vidéo dans le cadre d'enquêtes judiciaires, contrairement à ce qu'une représentation populaire paraît soutenir. Rappelons ici néanmoins que nous n'avons pas pu étudier méticuleusement cette forme d'exploitation des enregistrements vidéo par les acteurs judiciaires. Nous pensons ici qu'un travail spécifique d'évaluation devrait être consacré à étudier de façons exhaustive et fiable l'apport de cette technologie à la chaine judiciaire.

En revanche, nous avons pu construire et présenter une démonstration complète des potentiels effets intrinsèques des caméras de surveillance, notamment de leurs effets sociopsychologiques. A ce titre, l'ensemble des données collectées et leur interprétation permettent de dénoncer les illusions d'effets dissuasifs de caméras installées sur l'espace public, les phénomènes de déplacements géographiques de délinquance, ou encore les propensions rassurantes de tels dispositifs pour la population. Plus généralement, nous avons pu démontrer l'absence de modifications de comportements ou de ressentis des usagers d'un espace public, induites par l'installation ou la présence de caméras de surveillance.

Nous avons également confirmé des usages déviants des réseaux de caméras, au sens où ces dispositifs se voient régulièrement mobilisés à d'autres fins, tantôt convenables et bénéfiques, tantôt abusives et condamnables, qu'à ce pour quoi ils sont initialement destinés. Ces détournements d'usages répondent tant à des stratégies intentionnelles qu'inconscientes, et autant à des phénomènes individuels que collectifs.

Malgré quelques facettes laissées en suspens, notre travail contribue à consolider la connaissance de la vidéosurveillance, en répondant à une essentielle interrogation, jusque là restée dépourvue de réponse franche et précise en France : à quoi sert la vidéosurveillance ? En ayant démontré l'absence d'effets autonomes et intrinsèques des caméras et, en parallèle, avoir décrit les contributions et le potentiel de leurs usages professionnels, nous pouvons conclure qu'il conviendrait

de reconsidérer le positionnement de la vidéosurveillance parmi les politiques publiques de sécurité. Selon nos démonstrations, il s'impose de la désigner comme un outil, au sens le plus fondamental. C'est-à-dire comme un dispositif technique, qui pour contribuer à la sécurité publique doit être utilisé par des acteurs de ce domaine. Cette redéfinition de la place de la vidéosurveillance revêt une importance considérable, car désavoue en partie sa détermination initiale de dispositif de prévention situationnelle de la délinquance.

Plus largement, notre description de la vidéosurveillance et de son utilisation par les acteurs locaux de la sécurité publique désigne une situation trouble dans l'organisation, la gouvernance et l'orientation des politiques publiques de sécurité. En cela, nos recherches permettent de dénoncer une attribution injustifiée de la charge de la vidéosurveillance aux communes et intercommunalités. En effet, tandis que ces derniers supportent la quasi-intégralité des coûts d'installation, d'entretien et d'exploitation des réseaux de caméras de voie publique, le bénéfice de l'outil semble majoritairement revenir aux services de l'Etat. Cette situation emporte une charge symbolique forte, traduisant un modèle d'organisation administrative pernicieux. En effet, outre le fait que ce choix technologique puisse composer un fondement technique à l'ascension d'une société de surveillance dénoncée par quelques courants doctrinaux, la progressive installation de la vidéosurveillance dans les politiques de sécurité participe à l'élaboration d'une étonnante répartition des charges et responsabilités en la matière. Les autorités municipales et intercommunales, s'étant vues naturellement désignées comme maîtres d'œuvre de ce déploiement technologique, se trouvent, *in fine*, destinataires d'une forme de décentralisation d'une charge relevant de la compétence régalienne de l'Etat. Lorsque nos conclusions pointent, d'une part, le fait que la vidéosurveillance n'est pas un dispositif de prévention situationnelle de la délinquance et, d'autre part, qu'elle se réduit à être un outil professionnel au bénéfice du travail policier, il devient particulièrement délicat de continuer à en attribuer la responsabilité aux acteurs locaux. En effet, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales actuellement admise semble désigner ces dernières comme chef de fil local[1] de la prévention de la délinquance,[2] domaine auquel la vidéosurveillance se révèle étrangère. Il en résulte une situation où les communes deviennent un financeur de moyens techniques des services de sécurité de l'Etat.

Cependant, nous pouvons douter de la pérennité de ce modèle. D'abord, car la production d'études telle que la nôtre tend à le déstabiliser. Mais surtout, car, nous l'avons décrit, la vidéosurveillance suggère l'engagement de charges financières d'investissement et de

[1] Cf. Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relatif à la prévention de la délinquance
[2] N. BOURGOIN, *La révolution sécuritaire, 1976-2012*. Nîmes, France : Champ social éd., DL 2013, 2013.

fonctionnement considérables et croissantes. Or, dans un contexte où les contraintes budgétaires des collectivités locales se font pressantes, nous pouvons imaginer que la vidéosurveillance soit remise en question par les communes. Un dernier parallèle avec nos voisins outre-Manche s'impose ici. Précurseurs du modèle où le fonctionnement de la vidéosurveillance repose sur l'engagement de municipalités, peu ou prou importé et appliqué depuis plusieurs années en France, il semble poindre au Royaume-Uni un mouvement de repli autour de cette technologie. Bien que le modèle britannique ait pu sembler définitivement conquis par les caméras, quelques communes ont récemment décidé de se passer de ce dispositif. C'est, semble-t-il, la charge financière disproportionnée, plutôt que la remise en question du dispositif par les scientifiques, qu'avancent les acteurs locaux face à l'Etat britannique et à la population pour s'affranchir de ces systèmes. Ainsi, malgré les mises en demeure de l'Etat ou de certains partisans du dispositif, les communes de Westminster (Angleterre, 75 caméras) ou de Carmarthenshire (Pays de Galle, 87 caméras) ont par exemple annoncé en 2016 arrêter l'exploitation de leur dispositif.[1]

La vidéosurveillance, depuis son inauguration jusqu'à sa quasi-généralisation sur notre territoire, est venue bouleverser les politiques publiques de sécurité. Toutefois, nous avons pu montrer que ce n'est malheureusement pas par son impact sur la délinquance et la criminalité que cette technologie s'est démarquée, mais par la charge symbolique forte qu'elle véhicule. A la lumière du récent retournement de situation britannique, nous pouvons imaginer que les pouvoirs locaux français s'inspirent une nouvelle fois de leurs voisins outre-Manche. Une remise en question de la vidéosurveillance par les communes françaises permettrait à ces dernières, en plus de substantielles économies, de s'affirmer dans la conception de la lutte contre l'insécurité et d'engager une orientation plus pragmatique et pérenne des politiques locales de prévention de la délinquance.

[1] M. WEAVER, « CCTV cameras being switched off to save money, watchdog warns ». *The Guardian*, 16 novembre 2016, Society ; S. MANN, H. AL-OTHMAN, « Westminster Council agrees controversial move to turn off entire network of CCTV cameras ». *Evening Standard*, Londres, RU, 6 juin 2016.

Acronymes

BAC	Brigade Anti-Criminalité
BST	Brigade spécialisée de terrain
CDN	Commission Départementale de Vidéosurveillance (de « Vidéoprotection », à partir de 2011)
CIC	Centre d'Information et de Commandement (Police Nationale)
CLSPD	Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance
CMO(C)	*Context-Mechanism-Outcome* (*Configuration*)
CNIL	Commission Nationale de l'informatique et des Libertés
CNV	Commission Nationale de Vidéosurveillance (de "Vidéoprotection", après 2011)
COC	Centre Opérationnel et de Commandement (Police Municipale)
CSU	Centre de Supervision Urbaine (Ville de Montpellier)
DDSP	Direction Départementale de Sécurité Publique
DRTP	Direction de la Réglementation et de la Tranquillité Publique (Ville de Montpellier)
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
RE	*Realist Evaluation*
ZSP	Zone de Sécurité Prioritaire

Table des illustrations

Figure 1 — Poids du financement des projets de vidéosurveillance dans le FIPD entre 2007 et 2015 *(budget total du fonds en millions d'euros)* - 57 -

Figure 2 – Proportion de financement du FIPD par prélèvement sur les AF de police entre 2007 et 2015 *(budget total du fonds en millions* d'euros) - 58 -

Figure 3 — Rapport entre le budget du FIPD, le financement de projets de vidéosurveillance et le nombre d'installations de caméras accompagnées entre 2007 et 2013 *(données du ministère de l'Intérieur, actualisées pour l'année 2013)* - 59 -

Figure 4 — Evolution du nombre et de la répartition des systèmes de vidéosurveillance de l'espace public en France entre 2006 et 2012 (données ministère de l'Intérieur) - 68 -

**Figure 5 — Représentation des emplacements de caméras de vidéosurveillance de voie publique en 2008 *(*issu de l'Etude d'évaluation de la vidéoprotection de la Ville de Montpellier, Montpellier : Cronos Conseil & ICADE Suretis, décembre 2009.
Réponse à marché public de la Ville de Montpellier., p.36*)* - 88 -**

Figure 6 — Présentation de l'organigramme de la direction de la Ville de Montpellier comprenant le service exploitant la vidéosurveillance *(mars 2012)* - 91 -

Figure 7 – Evolution du nombre de caméras annuel et total cumulé sur la voie publique, exploitée par la Ville de Montpellier – 2000-2012 - 93 -

Figure 8 — Schéma de l'évaluation des politiques publiques - 133 -

Figure 9 — Contexte, mécanisme et constante selon la *Realist Evaluation* - 167 -

Figure 10 — Utilisation combinée dans le temps de la *RE* et du modèle quasi-expérimental - 174 -

Figure 11 — Champ d'études de l'évaluation de politique publique - 177 -

Figure 12 - Représentation espaces cible, tampons et de contrôle - 200 -

Figure 13 - Délimitation Zone *Alpha* et son secteur tampon et la zone de contrôle associée - - 206 -

Figure 14 - Délimitation Zone *Bêta* et son secteur tampon et la zone de contrôle associée - 206 -

Figure 15 - Délimitation Zone *Gamma* et son secteur tampon (gauche) et la zone de contrôle associée (droite) - 206 -

Figure 16 - Classification par thème des détections réalisées par les caméras du programme 2012 sur le site Bêta de leur installation à la fin de l'année 2014 - 255 -

Figure 17 - Nombre d'utilisations des caméras du secteur Alpha pour traitement d'événements - 257 -

Figure 18 - Nombre d'utilisations des caméras du secteur Bêta pour traitement d'événements - 257 -

Figure 19 - Evolution du nombre mensuel de détections d'incidents par le CSU dans le quartier du secteur Bêta - 258 -

Figure 20 - Evolution du nombre mensuel de détections d'incidents par le CSU dans le quartier du secteur Alpha - 259 -

Figure 21 - Nombre de détections d'événements par les caméras du programme 2012 sur le secteur Alpha, année 2014 - 260 -
Figure 22 - Classement par thématiques des événements détectés par le CSU sur l'espace public - 265 -
Figure 23 - Décompte des communications entrantes et sortantes du CSU montpelliérain - 272 -
Figure 24 - Logigramme décrivant un dysfonctionnement observé dans la prise en charge de certains appels 17 - 277 -
Figure 25 - Données statistiques des infractions relevées sur le secteur Alpha, période 2012-2014 (DDSP34) et représentations graphiques - 322 -
Figure 26 - Faits de dégradation (police nationale) et d'incivilité (PM) relevés sur le site Alpha - 324 -
Figure 27 - Données statistiques des infractions relevées sur le secteur Bêta, période 2012-2014 (DDSP34) et représentations graphiques - 327 -
Figure 28 - Représentation de l'évolution des infractions recensées sur le secteur expérimental Alpha distinguant l'espace cible et tampon — période 2012-2014 - 334 -
Figure 29 - Représentation de l'évolution des infractions recensées sur le secteur expérimental Bêta distinguant l'espace cible et tampon — période 2012-2014 - 334 -
Figure 30 — Représentation d'un déplacement de trafic de stupéfiants - zone Bêta - 338 -
Figure 31 - Enquête publique : confiance et utilité de la vidéosurveillance - 342 -
Figure 32 - Enquête publique : attachement à différents dispositifs de sécurisation - 343 -
Figure 33 - Enquête publique : recommandations faites par les habitants pour améliorer la situation de sécurité de leur quartier - 344 -
Figure 34 - Enquête publique : conscience de la présence de caméras de vidéosurveillance (général sur la ville, et spécifiquement dans le quartier de l'enquête) - 346 -

Références bibliographiques

- **Ouvrages scientifiques**

ALBARELLO, Luc, David AUBIN, Catherine FALLON, et Béatrice VAN HAEPEREN. *Penser l'évaluation des politiques publiques*. 1ère édition. Méthode en sciences humaines. Louvain-la-Neuve, Belgique: De Boeck Supérieur, 2016.

ARBORIO, Anne-Marie, et Pierre FOURNIER. *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*. Domaine sciences sociales. St Germain du Puy: Nathan Université, 1999.

BALL, Kristie, et Laureen SNIDER. *The Surveillance-Industrial Complex: A Political Economy of Surveillance*. Routledge, 2013.

BAUER, Alain. *Dictionnaire amoureux du Crime*. Paris: Plon, 2013.

BAUER, Alain, et François FREYNET. *Vidéosurveillance et vidéoprotection*. 2nde éd. Que Sais-Je. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.

BAUER, Alain, et Christophe SOULLEZ. *Les politiques publiques de sécurité*. Que Sais-Je. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.

BAUMAN, Zygmunt, et David LYON. *Liquid Surveillance*. Cambridge, RU: Polity Press, 2013.

BENNETT, Trevor. *Evaluating neighbourhood watch*. Aldershot, RU: Gower, 1990.

BENTHAM, Jeremy. *Le panoptique*. Paris: Belfond, 1977.

———. *Panoptique, Mémoire sur un nouveau principe pour construire des maisons d'inspection, et nommément des maisons de force*. Texte présenté à l'Assemblée Nationale. Paris: Imprimerie Nationale, 1791.

BONELLI, Laurent. *La France a peur...: Une histoire sociale de « l'insécurité »*. La Découverte, 2014.

BONIS-GARCON, Evelyne, et Virginie PELTIER. *Droit de la peine*. 2ème. Paris: LexisNexis, 2015.

BOURDIEU, Pierre. *Choses dites*. Le sens commun. Paris: Les éditions de minuit, 1987.

———. *Homo Academicus*. Le sens commun. Paris: Les éditions de minuit, 1984.

———. *Science de la science et réflexivité*. Paris: Raisons d'agir, 2001.

BOURGOIN, Nicolas. *La révolution sécuritaire, 1976-2012*. Nîmes, France: Champ social éd., DL 2013, 2013.

BOUSQUET, Richard, et Eric LENOIR. *La prévention de la délinquance*. Questions judiciaires. Paris: Presses Universitaires de France, 2001.

BROUSSELLE, Astrid, François CHAMPAGNE, André-Pierre CONTANDRIOPOULOS, et Zulmira HARTZ. *L'évaluation : concepts et méthodes*. 2nd éd. Paramètres. Montréal, Canada: Presses Universitaires de Montréal, 2011.

CAMPBELL, Donald T., et Julian STANLEY. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. 1 edition. Boston: Wadsworth Publishing, 1963.

CARLI, Vivien. *Assessing CCTV as an Effective Safety and Management Tool for Crime-Solving, Prevention and Reduction*. Toronto, Canada: International Centre for the Prevention of Crime, 2008.

http://myaccess.library.utoronto.ca/login?url=http://site.ebrary.com/lib/utoronto/Top?id=10350387.

CHALOM, Maurice, et Luce LEONARD. *Insécurité, Police de proximité et Gouvernance locale*. Sécurité & Société. L'Harmattan, 2001.

CHEN, Huey T. *Theory-Driven Evaluations*. SAGE, 1990.

CLARKE (Dir.), Ronald. *Situational Crime Prevention. Successful Case studies*. 2nd éd. New York, Etats-Unis: Harrow and Heston, 1997.

COOK, Thomas D., et Donald T. CAMPBELL. *Quasi-experimentation: Design and analysis for field settings*. Vol. 351. Boston, Etats-Unis: Houghton Mifflin, 1979.

CUSSON, Maurice. *Prévenir la délinquance, les méthodes efficaces*. Criminalité internationale. Paris: Presses Universitaires de France, 2015.

DE MAILLARD, Jacques, et Daniel KUBLER. *Analyser les politiques publiques*. 2ème édition. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2015.

De SINGLY, François. *L'enquête et ses méthodes : le questionnaire*. 3ème. Collection universitaire de poche. Paris: Armand Colin, 2012.

DESROSIERES, Alain. *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*. Paris: La découverte, 2014.

DIEU, François. *Réponse à la délinquance*. République et Sécurité. Paris: L'Harmattan, 2016.

DONZELOT, Jacques, et Anne WYVEKENS. *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*. La Documentation française, 2004. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01205421.

FOUCAULT, Michel. *Dits et Ecrits, tome 2 : 1976 - 1988*. Quarto. Paris: Gallimard, 2001.

———. *Sécurité, Territoire, Population : cours au Collège de France, 1977-1978*. Hautes études. Paris: Gallimard & Seuil, 2004.

———. *Surveiller et punir*. Paris: Gallimard, 1975.

FROMENT, Jean-Charles, Jean-Jacques GLEIZAL, et Martine KALUSZYNSKI. *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*. CERDAP. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2003.

GADD, David, et Tony JEFFERSON. *Psychosocial Criminology*. SAGE, 2007.

GARCIN, Pierre. *La sécurité publique au quotidien*. Acteurs, territoires et technologie. Paris: Armand Colin, 2007.

GILL, Martin. *CCTV*. Leicester, RU: Perpetuity Press, 2003.

GOAZIOU, Véronique Le, et Laurent MUCCHIELLI. *La violence des jeunes en questions*. Nîmes: Champ social, 2009.

GRANGER, Marc-Antoine. *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 138. Paris: Lextenso, 2011.

GRAWITZ, Madeleine. *Méthode des sciences sociales*. 11ème édition. Précis. Paris: Dalloz, 2001.

HEILMANN, Eric, Philippe MELCHIOR, Anne-Cécile DOUILLET, et Séverine GERMAIN. *Vidéo-surveillance ou vidéo-protection*. Le Muscadier. Le choc des idées. Paris, 2012.

JACOB, Steve, et Frédéric VARONE. *Évaluer l'action publique: état des lieux et perspectives en Belgique*. Modernisation de l'administration. Academia Press, 2003.

JOBARD, Fabien, et Jacques DE MAILLARD. *Sociologie de la police*. Sociologie. Paris: Armand Collin, 2015.

KLEMPERER, Victor. *Lti, la langue du IIIème Reich*. 2e éd. Paris: Pocket, 2003.

KRIEG-PLANQUE, Alice. *Analyser les discours institutionnels*. ICOM. Paris: Armand Colin, 2012.

LASCOUMES, Pierre, et Patrick LE GALES. *Gouverner par les instruments*. Gouvernances. Domont: Presses de ma fondation nationale des sciences politiques, 2004.

———. *Sociologie de l'action publique*. 2ème. Collection universitaire de poche. Paris: Armand Colin, 2012.

LASSALLE, Jean-Yves. *Sport et délinquance*. Paris, Aix-en-Provence: Économica. Presses universitaires d'Aix-Marseille., 1988.

LE GOFF, Tanguy. *Les maires nouveaux patrons de la sécurité ?* Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008.

LYON, David. *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*. Buckingham, RU: Open University Press, 2005.

———. *Surveillance Studies: An Overview*. Oxford, RU: Polity Press, 2007.

———. *The Electronic Eye: The Rise of the Surveillance Society*. Minnesota, Etats-Unis: University of Minnesota Press, 1994.

———. *Theorizing Surveillance*. Routledge, 2006.

McCAHILL, Mike. *The Surveillance Web*. 2nde éd. New York, Etats-Unis: Routledge, 2013.

MOHAMMED, Marwan. *Les sorties de délinquance*. Paris: La Découverte, 2012.

MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police: Sociologie de la force publique*. LA DECOUVERTE, 2010.

MONJARDET, Dominique, et Frédéric OCQUETEAU. *La police : une réalité plurielle*. Problèmes politiques et sociaux. Paris: La documentation française, 2004.

MONNIER, Eric. *Evaluation de l'action de pouvoirs publics*. 2ème. Paris: Economica, 1992.

MUCCHIELLI, Laurent. *Criminologie et lobby sécuritaire - Une controverse française*. Mouvement de société. La Dispute, 2014.

———. *Vous avez-dit sécurité ?* Question de société. Champs social, 2012.

NEWBURN, Tim, et Stephanie HAYMAN. *Policing, Surveillance and Social Control*. New York, Etats-Unis: Routledge, 2012.

NIETO, Marcus, Kimberly JOHNSTON-DODDS, et Charlene WEAR SIMMONS. *Public and Private Applications of Video Surveillance and Biometric Technologies*. Sacramento, Etats-Unis: California Research Bureau, 2002.

NORRIS, Clive. *Surveillance, Order and Social Control - End of Award Report to the Economic and Social Research Concil*. Hull, Royaume-Uni: Department of Social Policy, University of Hull, 1997.

NORRIS, Clive, et Gary ARMSTRONG. *The maximum surveillance society. The rise of CCTV*. Oxford, RU: Berg Publishers, 1999.

OCQUETEAU, Frédéric. *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*. Paris: L'Harmattan, 1997.

———. *Polices entre Etat et marché*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004.

OCQUETEAU, Frédéric, et Philippe PICHON. *La sécurité publique à l'épreuve de la LOLF L'exemple de la DDSP de Seine et Marne et de la CSP de Coulommiers*. CERSA - CNRS, 2008.

OCQUETEAU, Frédéric, et Marie-Lys POTTIER. *Vigilance et sécurité dans les grandes surfaces*. Paris: L'Harmattan, 1995.

OTTENHOF, Reynald. *L'individualisation de la peine. De Saleilles à aujourd'hui*. Criminologie et sciences de l'homme. ERES, 2001. http://www.decitre.fr/livres/l-individualisation-de-la-peine-9782865868681.html.

OWEN, John M., et Patricia ROGERS. *Program Evaluation: Forms and Approaches*. SAGE, 1999.

PADIOLEAU, Jean. *L'Etat au concret*. Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

PAINTER, Kate, et Nick TILLEY. *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention*. Monsey, New York, Etats-Unis: Criminal Justice Press/Willow Tree Press, 1999.

PAWSON, Ray. *Evidence-based Policy: A Realistic Perspective*. Londres, RU: Sage, 2006.

———. *The Science of Evaluation - A Realist Manifesto*. Londres, RU: Sage, 2013.

PAWSON, Ray, et Nick TILLEY. *Realistic Evaluation*. Londres, RU: Sage, 1997.

PERRET, Bernard. *L'évaluation des politiques publiques*. 2ème. Repères. La découverte, 2008.

———. *L'évaluation des politiques publiques*. 3ème. Repères. La découverte, 2014.

RIGOUSTE, Mathieu. *Les marchands de peur : La bande à Bauer et l'idéologie sécuritaire*. Editions Libertalia, 2013.

ROBERT, Philippe. *Le citoyen, le crime et l'État*. Genève/Paris: Librairie Droz, 1999.

———. *L'évaluation des politiques de sécurité et de prévention en Europe*. Déviance et société. Paris: L'Harmattan, 2009.

ROBERT, Philippe, et Marcelo F. AEBI. *Mesurer la délinquance en Europe: comparer statistiques officielles et enquêtes*. Paris: Harmattan, 2009.

ROBERT, Philippe, et Claude FAUGERON. *Les forces cachées de la justice*. Justice humaine. Paris: Le Centurion, 1980.

ROCHE, Sébastian. *De la police en démocratie*. Paris: Grasset, 2016.

———. *Insécurités et libertés*. Paris: Seuil, 1994.

———. *Le sentiment d'insécurité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.

———. *Réformer la police et la sécurité - les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*. Paris: Odile Jacob, 2004. http://www.odilejacob.fr/catalogue/sciences-humaines/questions-de-societe/reformer-la-police-et-la-securite_9782738115638.php.

———. *Sociologie politique de l'insécurité*. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

RUDOLPH, Luc, et Christophe SOULLEZ. *Les stratégies de la sécurité*. Questions judiciaires. Paris: Presses Universitaires de France, 2007.

SHERMAN, Lawrence W., David P. FARRINGTON, Brandon C. WELSH, et Doris Layton MACKENZIE. *Evidence-Based Crime Prevention*. Londres, RU: Routledge, 2003.

SKOLNICK, Jerome H., et James J. FYFE. *Above the Law Police and the Excessive Use of Force*. New York; Toronto; New York: Free Press, 1994.

TURK, Alex. *La vie privée en péril: des citoyens sous contrôle*. Paris: O. Jacob, 2011.

VALLS, Manuel. *Sécurité : La gauche peut tout changer*. Paris: Moment, 2011.

WARIN, Philippe. *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques - Etude des relations de service*. Logiques politiques. Héricourt: L'Harmattan, 1993.

WEBSTER, C William R, Francisco R KLAUSER, Eric TOPFER, et Charles D RAAB. *Video Surveillance: Practices and Policies in Europe*. Innovation and the Public Sector 18. IOS Press, 2012.

WILSON, James Q. *Thinking about Crime*. Revisited Edition. New York, Etats-Unis: Basic Books, 2013.

- **Articles scientifiques et chapitres d'ouvrages**

AKRICH, Madeleine. « La construction d'un système socio-technique ». Anthropologie et sociétés 13, no 2 (1989): 31-54.

AKRICH, Madeleine, et Cécile MEADEL. « Anthropologie de la télésurveillance en milieu privé », 1996. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00122100/document.

ALDIERES, Bernard. « Du Sentiment d'insécurité au Frisson de l'émeute: Sébastian Roché face aux représentations dominantes en France ». Hérodote, no 130 (23 septembre 2008): 209-21.

ALLARIA, Camille. « Le placement sous surveillance électronique : espace et visibilité du châtiment virtuel ». Champ pénal/Penal field, no Vol. XI (21 janvier 2014). doi:10.4000/champpenal.8791.

ARIEL, Barak, William FARRAR, et Alex SUTHERLAND. « The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial ». Journal of Quantitative Criminology 31, no 3 (septembre 2015): 509-35. doi:10.1007/s10940-014-9236-3.

ARIEL, Barak, Alex SUTHERLAND, Darren HENSTOCK, Josh YOUNG, Paul DROVER, Jayne SYKES, Simon MEGICKS, et Ryan HENDERSON. « "Contagious Accountability": A Global Multisite Randomized Controlled Trial on the Effect of Police Body-Worn Cameras on Citizens' Complaints Against the Police ». Criminal Justice and Behavior 44, no 2 (1 février 2017): 293-316. doi:10.1177/0093854816668218.

ARMITAGE, Rachel. « To CCTV or Not to CCTV?: A Review of Current Research into the Effectiveness of CCTV Systems in Reducing Crime ». Nacro Briefing Note, mai 2002. http://www.nacro.org.uk/data/resources/nacro-2004120299.pdf.

ARMITAGE, Rachel, Graham SMYTH, et Ken PEASE. « Burnley CCTV Evaluation ». In Surveillance of Public Space : CCTV, Street Lighting and Crime Prevention, édité par Kate PAINTER et Nick TILLEY, 225-50. New York: Criminal Justice, 1999. http://www.popcenter.org/library/crimeprevention/volume_10/09-Armitage.pdf.

ARMSTRONG, Gary, et Richard GIULIANOTTI. « From an Other Angle: Police Surveillance and Football Supporters ». In Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control, par Clive NORRIS, Jade MORAN, et Gary ARMSTRONG, 113-35, ASHGATE. Aldershot, RU, 1998.

ARPAGIAN, Nicolas. « Nouvelles technologies et sécurité : solution miracle ou couple infernal ? » In Liberté, égalité... sécurité, 149-71. Paris: Dalloz, 2007.

AUBUSSON DE CAVARLAY, Bruno. « Les statistiques de police: méthodes de production et conditions d'interprétation ». Mathématiques et sciences humaines 134 (1996): 39-61.

BALL, Kristie. « All consuming surveillance: surveillance as marketplace icon ». Consumption Markets & Culture 20, no 2 (2017): 95-100.

BALSE, Maurice. « Méta évaluation des politiques publiques et qualité des évaluations, Abstract ». Revue française d'administration publique, no 148 (25 mars 2014): 1017-27.

BARR, Robert, et Ken PEASE. « Crime Placement, Deplacement and Deflection ». Édité par Michael TONRY et Norval MORRIS. Crime and Justice: A Review of Research, University of Chicago Press, 12 (1990): 277-318.

BAUER, Alain, et Christophe SOULLEZ. « Concessions sécuritaires et vidéoprotection ». Hermès, La Revue n° 53, no 1 (1 avril 2009): 91-98.

BENNETT, Trevor. « What's New in Evaluation Research? A Note on the Pawson and Tilley Article ». British Journal of Criminology 36, no 4 (21 septembre 1996): 567-73.

BERLIOZ, Gilbert. « La prévention de la délinquance : repères pour l'action ». Cahiers du DSU, no 34 (juin 2002): 40-43.

BETIN, Christophe, Emmanuel MARTINAIS, et Marie-Christine RENARD. « Sécurité, vidéosurveillance et construction de la déviance : l'exemple du centre-ville de Lyon ». Déviance et Société Vol. 27, no 1 (1 mars 2003): 3-24.

BETTS, Julia. « Aid Effectiveness and Governance Reforms: Applying Realist Principles to a Complex Synthesis across Varied Cases ». Evaluation 19, no 3 (1 juillet 2013): 249-68. doi:10.1177/1356389013493840.

BOGORATZ, Stéphane, et Camille BAUER. « La vidéosurveillance du salarié : Pour une protection juridique nouvelle de son image et de l'intimité de sa vie privée ». LEGICOM, no 10 (1995): 14-27.

BOURDIEU, Pierre. « Sur l'objectivation participante. Réponse à quelques objections ». Actes de la recherche en sciences sociales 23, no 1 (1978): 67-69.

BOWERS, Kate J, et Shane D. JOHNSON. « Measuring the Geographical Displacement and Diffusion of Benefit Effects of Crime Prevention Activity ». Journal of Quantitative Criminology 19, no 3 (1 septembre 2003): 275-301. doi:10.1023/A:1024909009240.

BRACHT, Glenn H., et Gene V GLASS. « The External Validity of Experiments ». American Educational Research Journal 5, no 4 (1 novembre 1968): 437-74. doi:10.3102/00028312005004437.

BRODEUR, Jean-Paul. « L'évaluation des programmes d'intervention sécuritaire - Quelques remarques sur les expériences canadienne et américaine ». In Evaluer la police de proximité, par Jérôme FERRET et Frédéric OCQUETEAU, 13-21. La sécurité aujourd'hui. Paris: La documentation française, 1998.

BROWN, Ben. « Closed Circuit TeleVision in town centres : three case studies ». London: Home Office Police Department, Crime Prevention Unit Series Papers, no 68 (1995).

BROWN, S. « What Is the Problem with Girls? CCTV and the Gendering of Public Space ». In Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control, par Clive NORRIS, Jade MORAN, et Gary ARMSTRONG, 207-20, ASHGATE. Aldershot, RU, 1998.

BURROW, John. « The impact of closed circuit television on crime in the London Underground ». In Crime in public view, par Patricia MAYHEW, Ronald CLARKE, et John BURROW, 21-29. Home Office Research Study 49. Londres, RU: Her Majesty's Stationary Office, 1979.

BYRNE, David. « Evaluating Complex Social Interventions in a Complex World ». Evaluation 19, no 3 (1 juillet 2013): 217-28. doi:10.1177/1356389013495617.

CAMPBELL, Donald T. « "Degrees of freedom" and the case study ». In Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research, par Thomas D. COOK et Charles S. REICHARDT, 49-67. Beverly Hills, Californie, Etats-Unis: SAGE Publications, 1979.

———. « Methods for the experimenting society ». Evaluation Practice 12, no 3 (1 octobre 1991): 223-60. doi:10.1016/0886-1633(91)90039-Z.

CEREZO, Ana. « CCTV and Crime Displacement: A Quasi-Experimental Evaluation ». European Journal of Criminology 10, no 2 (1 mars 2013): 222-36. doi:10.1177/1477370812468379.

CHAINEY, Spencer. « Optimizing Closed-Circuit Television Use ». In Crime Mapping Case Studies : Successes In the Field, par Nancy LA VIGNE et Julie WARTELL, 91-100. Washington DC, Etats-Unis: US Dept of Justice, National Institute of Justice, Crime Mapping Research, 2000.

CHALUMEAU, Eric, et Patrick GLORIEUX. « L'expertise en matière de sécurité ». Revue Française d'Administration Publique, no 91 (1999): 399-412.

CHANUT, Véronique. « Pour une nouvelle geste évaluative ». In Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique. Une perspective internationale, 171-202. Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009.

CLARKE, Ronald, et Ross HOMEL. « A Revised Classification of Situational Crime Prevention Techniques ». In Crime Prevention at a Crossroads. Cincinnati, OH, Etats-Unis: Anderson, 1997. http://www98.griffith.edu.au/dspace/handle/10072/27163.

CLARKE, Ronald, et David WEISBURD. « Diffusion of Crime Contrôle Benefits: Observation on the Reverse of Displacement ». Crime Prevention Studies 2 (1994): 165-84.

COMERON, Manuel. « Hooliganisme : la délinquance des stades de football ». Déviance et société 21, no 1 (1997): 97-113.

CONVERSE, Philip. « Nouvelles dimensions de la signification des réponses dans les sondages sur les opinions politiques ». Revue Internationale des Sciences Sociales 16, no 1 (1964): 21-38.

CORCUFF, Philippe. « Un OVNI dans le paysage français ? Eléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France ». Politix 6, no 24 (1993): 190-209.

CRAWFORD, Adam. « Partenariat et responsabilité à l'ère managériale - Retour sur l'expérience britannique ». Les cahiers de la sécurité intérieure, no 33 (1998): 51-87.

CUSSON, Maurice. « La Surveillance et la télésurveillance sont-elles efficace ? » Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique, no LVIII (2005): 131-50.

———. « Situational deterrence: Fear during the criminal event ». In Crime Prevention Studies, par Ronald CLARKE (Dir.), 1st éd. New York, Etats-Unis: Criminal Justice Press, 1993.

DALKIN, Sonia Michelle, Joanne GREENHALGH, Diana JONES, Bill CUNNINGHAM, et Monique LHUSSIER. « What's in a mechanism? Development of a key concept in realist evaluation ». Implementation Science 10, no 1 (avril 2015): 1-7. doi:10.1186/s13012-015-0237-x.

DE MAILLARD, Jacques. « Les services de prévention-sécurité à l'épreuve du politique ». Politiques et management public 24, no 2 (2006): 23-39.

DE MAILLARD, Jacques, et Tanguy LE GOFF. « La tolérance zéro en France ». Revue française de science politique 59, no 4 (2 octobre 2009): 655-79.

DELFOUR, Jean-Jacques. « La vidéosurveillance et le pouvoir du voir. (Du panoptisme comme modèle de société) ». Lignes 1, no 27 (1996): 151-71.

DEMONQUE, Pierre. « La police de proximité : Une révolution culturelle à mener tranquillement ». Les Annales de la recherche urbaine 90, no 1 (2001): 156-64. doi:10.3406/aru.2001.2419.

DENYER, David, et David TRANFIELD. « Producing a systematic review ». In The Sage handbook of organizational research methods, édité par D. A. BUCHANAN et A. BRYMAN, 671-89. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd, 2009.

DESROSIERES, Alain. « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique ». Genèses no 58, no 1 (1 février 2005): 4-27.

DIAZ, Frédéric. « « coproduction » de la sécurité : une nouvelle forme de l'interventionnisme étatique pour une meilleure sécurité du public ? » Déviance et Société 27, no 4 (2003): 429-58.

DIEU, François. « Eléments pour une approche socio-politique dans la violence policière ». Déviance et Société 19, no 1 (1995): 35-49.

———. « La sécurité à l'heure des nouvelles technologies de contrôle : l'exemple de la vidéosurveillance en France ». Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza III-IV, no 1 (26 mars 2010): 214-30.

DITTON, Jason. « CRIME AND THE CITY: Public Attitudes towards Open-Street CCTV in Glasgow ». The British Journal of Criminology 40, no 4 (2000): 692-709.

———. « Public Support for Town Centre CCTV. Schemes: Myth or Reality ». In Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control, par Clive NORRIS, Jade MORAN, et Gary ARMSTRONG, 221-28, ASHGATE. Aldershot, RU, 1998.

———. « Why does CCTV seem to "work" in Airdrie but not in Glasgow? » CCTV Today 6, no 5 (septembre 1999): 10-13.

DITTON, Jason, et Emma SHORT. « Evaluating Scotland's First Town Centre CCTV Scheme ». In Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control, par Clive NORRIS, Jade MORAN, et Gary ARMSTRONG, 155-74, ASHGATE. Aldershot, RU, 1998.

———. « Yes, It Works, No It Doesn't: Comparing the Effects of OpenStreet CCTV in Two Adjacent Scottish Town Centers ». Crime Prevention Studies, no 10 (1999): 201-23.

DOUILLET, Anne-Cécile, Jacques DE MAILLARD, et Mathieu ZAGRODZKI. « Une centralisation renforcée par le chiffre ? Les effets contradictoires des indicateurs chiffrés dans la police nationale en France ». Politiques et management public 31, no 4 (2014): 421-42. doi:10.3166/pmp.31.421-442.

DOUILLET, Anne-Cécile, Laurence DUMOULIN, et Séverine GERMAIN. « The Legitimization of CCTV as a Policy Tool: Genesis and Stabilization of a Socio-Technical Device in Three French Cities ». British Journal of Criminology 52, no 2 (2012): 294-308.

———. « Un dispositif sociotechnique à la loupe: le développement de la vidéosurveillance dans trois villes françaises ». Quaderni. Communication, technologies, pouvoir, no 74 (15 janvier 2011): 105-20. doi:10.4000/quaderni.369.

DRAETTA, Laura, et Fabien LABARTHE. « La recherche sur commande et le dilemme expert-chercheur : une analyse réflexive de l'implication du sociologue dans la mise en œuvre d'une politique publique de l'innovation ». Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy, no 43 (1 mai 2011). http://interventionseconomiques.revues.org/1425.

DUMOULIN, Laurence, Séverine GERMAIN, et Anne-Cécile DOUILLET. « Une petite entreprise qui ne connaît pas la crise ». Champ pénal/Penal field, no Vol. VII (23 janvier 2010).

DURAN, Patrice. « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation ». Revue française des affaires sociales, no 1-2 (12 juillet 2010): 5-24.

DURAN, Patrice, et Eric MONNIER. « Le développement de l'évaluation en France nécessités techniques et exigences politiques ». Revue française de science politique 42, no 2 (1992): 235-62.

ECK, John. « The threat of crime displacement ». Criminal Justice Abstracts 25, no 3 (septembre 1993): 527-46.

ENGLISH, Brian J., Rick CUMMINGS, et STRATON. « Choosing an evaluation model for community crime prevention programs ». In Evaluation for crime prevention, par Nick TILLEY, 119-69. Crime prevention studies. Monsey, New York, Etats-Unis: Criminal Justice Press/Willow Tree Press, 2002.

EYMERI, Jean-Michel. « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique ». In La politisation, 47-77. Socio-histoires. Paris: Belin, 2003.

FARRINGTON, David P. « Evaluating a Community Crime Prevention Program ». Evaluation 3, no 2 (1 avril 1997): 157-73. doi:10.1177/135638909700300203.

———. « Methodological Quality Standards for Evaluation Research ». The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 587, no 1 (1 mai 2003): 49-68. doi:10.1177/0002716202250789.

FARRINGTON, David P., Denise C. GOTTFREDSON, Lawrence W. SHERMAN, et Brandon C. WELSH. « The Maryland Scientific Methods Scale ». In Evidence-Based Crime Prevention, par Lawrence W. SHERMAN, David P. FARRINGTON, Brandon C. WELSH, et Doris Layton MACKENZIE, 13-21. Londres, RU: Routledge, 2003.

FARRINGTON, David P., et Anthony PETROSINO. « The Campbell Collaboration Crime and Justice Group ». The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 578, no 1 (1 novembre 2001): 35-49. doi:10.1177/000271620157800103.

FONTAINE, Joseph, et Philippe WARIN. « Retour d'évaluations : la régionalisation des politiques publiques entre affichage et incertitudes ». Pôle Sud, no 12 (2000): 95-112.

FREYERMUTH, Audrey. « L'offre municipale de sécurité : un effet émergent des luttes électorales. Une comparaison des configurations lyonnaise, niçoise, rennaise et strasbourgeoise (1983-2001) ». Revue internationale de politique comparée Vol. 20, no 1 (2 septembre 2013): 89-116.

FROMENT, Jean-Charles. « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine: un droit en trompe l'œil ». La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, no 13 (27 mars 2006): 1080.

———. « Sécurité, justice et technologies. De quelques enseignements du développement des technologies de contrôle : les exemples du placement sous surveillance électronique et de la vidéosurveillance ». Droit et culture, no 61 (2011): 215-31.

GALLAGHER, Caoilfhionn. « CCTV and Human Right: the Fish and the Bicycle? An Examination of Peck V. United Kingdom (2003) 36 E.H.R.R. 41 ». Surveillance & Society 2, no 2/3 (2004): 270-92.

GAUTRON, Virginie. « La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient ». Champ pénal/Penal field, no Vol. VII (23 janvier 2010). doi:10.4000/champpenal.7719.

———. « Le positionnement des travailleurs sociaux dans les dispositifs locaux de coproduction de la sécurité ». In Enfants rebelles, parents coupables ?, par Dominique ATTIAS et Lucette KHAIAT, 113-30. 1001 et +. ERES, 2014. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=ERES_ATTIA_2014_01_0113.

———. « L'évaluation de la politique criminelle : des avancées en trompe-l'œil ? » Archives de politique criminelle, no 30 (1 septembre 2008): 201-19.

GAUTRON, Virginie, et Émilie DUBOURG. « La rationalisation des outils et méthodes d'évaluation : de l'approche clinique au jugement actuariel ». Criminocorpus. Revue d'Histoire de la justice, des crimes et des peines, 26 janvier 2015. http://criminocorpus.revues.org/2916.

GIANNOULOPOULOS, Dimitrios. « La vidéosurveillance au Royaume-Uni la camera omnipresente: signe d'une évolution vers une « société de surveillance » ? » Archives de politique criminelle, no 32 (28 novembre 2010): 245-67.

GIBERT, Patrick. « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? » Revue française de gestion no 147, no 6 (2003): 259-73.

GILL, Martin, Jane BRYAN, et Jenna ALLEN. « Public Perceptions of CCTV in Residential Areas "It Is Not As Good As We Thought It Would Be." » International Criminal Justice Review 17, no 4 (1 décembre 2007): 304-24. doi:10.1177/1057567707311584.

GILL, Martin, et Karryn LOVEDAY. « What Do Offenders Think About CCTV? » Crime, Prevention and Community Safety 5 (2003): 17-25.

GILL, Martin, et Vicky TURBIN. « CCTV and Shop Theft: Towards a Realistic Evaluation ». In Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control, par Jade MORAN, Clive NORRIS, et Gary ARMSTRONG, 155-74, ASHGATE. Aldershot, RU, 1998.

———. « Evaluating "Realistic Evaluation": Evidence From a Study of CCTV ». Crime Prevention Studies 10 (1999): 179-99.

GLEIZAL, Jean-Jacques. « La loi Pasqua du 21 janvier 1995 analysée dans le contexte de l'évolution des conceptions mondiales de la sécurité ». Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé, no 4 (1995): 868-73.

———. « L'élaboration des politiques de sécurité en France ». In Les États à l'épreuve de la sécurité, par Jean-Charles FROMENT, Martine KALUSZYNSKI, et Jean-Jacques GLEIZAL, 31-45. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2003.

GOUDARZI, Kiane, et Marcel GUENOUN. « Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (qsp) dans une collectivité territoriale ». Politiques et management public, no Vol 27/3 (15 juin 2010): 31-54. doi:10.4000/pmp.2986.

GRANDMAISON, Rachel, et Pierre TREMBLAY. « Évaluation des effets de la télé-surveillance sur la criminalité commise dans 13 stations du métro de Montréal ». Criminologie 30, no 1 (1997): 93-110.

GRAS, Marianne L. « The Legal Regulation of CCTV in Europe ». Surveillance & Society 2, no 2/3 (2004). http://library.queensu.ca/ojs/index.php/surveillance-and-society/article/view/3375.

GROOMBRIDGE, Nic. « Crime Control or Crime Culture TV ». Surveillance & Society 1, no 1 (2002): 30-46.

GUENIAT, Olivier, et Francisco R KLAUSER. « La Vidéosurveillance : Quelle Efficacité ». l'Hebdo, Mai 2013, 86-88.

GUERETTE, Rob T. « Analyzing crime displacement and diffusion ». Center for Problem-Oriented Policing Tool Guide n°10 (2009).

GUERETTE, Rob T, et Kate J BOWERS. « Assessing the Extent of Crime Displacement and Diffusion of Benefits: A Review of Situational Crime Prevention Evaluations* ». Criminology 47, no 4 (1 novembre 2009): 1331-68. doi:10.1111/j.1745-9125.2009.00177.x.

HAGGERTY, Kevin. « Tear down the wall: on demolishing the panopticon ». In Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond, par David LYON, 23-45, Willan Publishing. Cullompton, RU, 2006.

HALE, C. « Fear of Crime: A Review of the Literature ». International Review of Victimology 4, no 2 (1 janvier 1996): 79-150. doi:10.1177/026975809600400201.

HANCOX, Piers, et J MORGAN. « The Use of CCTV for Police Control at Football Matches ». Police Research Bulletin 25 (1975): 41-44.

HAYES, Ben. « The Surveillance-Industrial Complex ». In Routledge Handbook of Surveillance Studies, par David Lyon, Kirstie Ball, et Kevin D. Haggerty, 167-75. Routledge, 2012.

HEILMANN, Eric. « La vidéosurveillance et le travail policier ». In La vidéosurveillance. Entre usage politique et pratiques policières, par Marie-Sophie DEVRESSE et Julien PIERET, 127-34, Politeia. Bruxelles, 2009.

———. « La vidéosurveillance, un mirage technologique et politique ». Claris. La Revue, no 4 (2008): 9-16.

———. « La vidéosurveillance, un mirage technologique et politique ». In La Frénésie Sécuritaire, par Laurent MUCCHIELLI, 113-24, La découverte. Paris, 2008.

———. « La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité? » Criminologie, no 36(1) (2003): 89-102.

———. « Le marché de la vidéosurveillance ». Informations sociales, no 126 (2005): 68-73.

HEILMANN, Eric, et Marie-Noëlle MORNET. « L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains Le cas de la Grande-Bretagne ». Les cahiers de la sécurité interieure, no 46(4) (2001): 197-211.

HEILMANN, Eric, et André VITALIS. « La vidéosurveillance : Un moyen de contrôle à surveiller ». Le Courrier du CNRS, no 82 (mai 1996): 47-49.

HENRY, Gary T. « Realist Evaluation ». In Encyclopedia of Evaluation, par Sandra MATHISON, 359-62, 1 edition. Thousand Oaks, Californie, Etats-Unis: SAGE Publications, Inc, 2004.

HEURTEL, Hélène, et Camille GOSSELIN. « Sécurité, bien-être et qualité urbaine ». Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France, no 170-171 (septembre 2014): 69-72.

HILLIER, Jean. « The Gaze In The City: Video Surveillance In Perth ». Australian Geographical Studies 34, no 1 (1 avril 1996): 95-105. doi:10.1111/j.1467-8470.1996.tb00106.x.

HONESS, Terry, et Elizabeth CHARMAN. « Closed Circuit Television in Public Places: Its Acceptability and Perceived Effectiveness ». London: Home Office Police Department, Crime prevention unit series papers, no 35 (1992).

JACOB, Steve. « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques ». Revue française de science politique 55, no 5 (2005): 835-64.

———. « Opération chloroforme ou la réinvention de l'État rationnel : l'évaluation et les données probantes ». Criminologie 42, no 1 (2009): 201-23. doi:10.7202/029813ar.

JANKOWSKI, Barbara. « Les inspecteurs de police: contraintes organisationnelles et identité professionnelle ». Déviance et société 20, no 1 (1996): 17-35. doi:10.3406/ds.1996.1593.

JEAN, Jean-Paul. « Evaluation et qualité ». In Dictionnaire de la justice, par Loic CADIET (publié sous la direction de), 481-86. Paris: Presses universitaires de France, 2004.

KALUSZYNSKI, Martine. « Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe, genèses, circulation des modèles et diversité des problématiques ». In Justice et technologies : surveillance électronique en Europe, édité par Jean-Charles FROMENT et Martine KALUSZYNSKI, 13-28. Cerdap. Presses Universitaires de Grenoble, 2006. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00132089.

KLAUSER, Francisco R. « A Comparison of the Impact of Protective and Preservative Video Surveillance on Urban Territoriality: the case of Switzerland ». Surveillance and Society, no 2(2/3) (2004): 145-60.

KOSKELA, Hille. « "Cam Era" - the contemporary urban Panopticon ». Surveillance & Society 1, no 3 (2003): 292-313.

———. « 'The gaze without eyes': video-surveillance and the changing nature of urban space ». Progress in Human Geography 24, no 2 (2000): 243–265.

LAPERRIERE, René, et Nicole KEAN. « Le droit des travailleurs au respect de leur vie privée ». Les Cahiers de droit 35, no 4 (1994): 709-78. doi:10.7202/043303ar.

LATOUR, Xavier. « La LOPPSI, les collectivités territoriales et la lutte contre la délinquance ». AJDA, 2011, 1075-82.

LAUB, John H., et Robert J. SAMPSON. « Understanding Desistance from Crime ». Crime and Justice 28 (2001): 1-69.

LAURENT, Catherine, Jacques BAUDRY, Marielle BERRIET-SOLLIEC, Marc KIRSCH, Daniel PERRAUD, Bruno TINEL, Aurélie TROUVE, et al. « Pourquoi s'intéresser à la notion d' « evidence-based policy » ? » Revue Tiers Monde, no 200 (1 décembre 2009): 853-73.

LAVAL, Christian. « Surveiller et prévenir. La nouvelle société panoptique ». Revue du MAUSS, no 40 (1 novembre 2012): 47-72.

LAZERGES, Christine. « Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France ». Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé, no 3 (1992): 649-61.

LE GOFF, Tanguy. « Dans les « coulisses » du métier d'opérateur de vidéosurveillance ». Criminologie 46, no 2 (2013): 91. doi:10.7202/1020988ar.

———. « La vidéosurveillance dans les lycées ». Déviance et Société Vol. 34, no 3 (17 août 2010): 447-70.

———. « La vidéosurveillance : un outil de prévention efficace ? » Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France 155 (2010): 38-40.

———. « L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales ». Revue française de science politique 55, no 3 (2005): 415-44.

LE GOFF, Tanguy, et Jean-Paul BUFFAT. « Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires ». Les cahiers de la Sécurité intérieure, no 20 (2002): 150-69.

LE GOIX, Renaud. « La dimension territoriale des gated communities aux Etats-Unis. La clôture par contrat ». Cercles 13 (2005): 97-121.

LEEUW, Frans L. « Trends and Developments in Program Evaluation in General and Criminal Justice Programs in Particular ». European Journal on Criminal Policy and Research 11, no 3-4 (1 décembre 2005): 233-58. doi:10.1007/s10610-005-0835-2.

LEMAIRE, Élodie. « Spécialisation et distinction dans un commissariat de police ». Sociétés contemporaines, no 72 (24 novembre 2008): 59-79.

LEMAN-LANGLOIS, Stéphane. « The Myopic Panopticon: The Social Consequences of Policing Through the Lens ». Policing and Society 13, no 1 (1 janvier 2002): 43-58. doi:10.1080/1043946022000005617.

LYON, David. « 9/11, Synopticon, and Scopophilia: Watching and Being Watched ». In The New Politics of Surveillance and Visibility, par Kevin HAGGERTY et Richard ERICSON, 35-54, University of Toronto Press. Toronto, Canada, 2006.

MALOCHET, Virginie. « La socialisation professionnelle des policiers municipaux en France ». Déviance et Société 35, no 3 (2011): 415-38.

———. « Les « nouveaux » acteurs locaux de la tranquillité publique ». Après-demain, no 16 (2010): 25-27.

MANNING, Peter K. « Information Technologies and the Police ». Crime and Justice 15 (1992): 349-98.

MARK, Melvin M., Gary T. HENRY, et George JULNES. « A Realist Theory of Evaluation Practice ». New Directions for Evaluation 1998, no 78 (1 juin 1998): 3-32. doi:10.1002/ev.1098.

MARTIN, Olivier. « "Les statistiques parlent d'elles-mêmes" Regards sur la construction sociale des statistiques ». In La pensée confisquée, 173-91. Paris: La Découverte, 1997. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=DEC_DEREF_1997_01_0173.

MARTINAIS, Emmanuel, et Christophe BETIN. « Social Aspects of CCTV in France: the Case of the City Centre of Lyons ». Surveillance & Society 2, no 2/3 (2004): 361-75.

MARX, Gary T. « La Société de sécurité maximale ». Déviance et Société 12, no 2 (1988): 157-66.

———. « Seeing Hazily, but not darkly, through the lens : Some recent empirical studies of surveillance technologies ». Law and Social Inquiry 30, no 2 (2005): 339–399.

———. « Technology and Gender: Thomas I. Voire and the Case of the Peeping Tom ». Sociological Quarterly 43, no 3 (1 juin 2002): 409-33. doi:10.1111/j.1533-8525.2002.tb00056.x.

MARX, Gary T., et Georg SIMMEL. « Desperately Seeking Surveillance Studies: Players in Search of a Field ». Contemporary Sociology 36, no 2 (2007): 125-30.

MATHIESEN, Thomas. « The Viewer Society: Michel Foucault's `Panopticon' Revisited ». Theoretical Criminology 1, no 2 (1 mai 1997): 215-34. doi:10.1177/1362480697001002003.

MATYJASIK, Nicolas. « L'évaluation des politiques publiques, un milieu professionnel en formation ? Genèse et contribution de la société française de l'évaluation ». Politiques et management public, no Vol 31/1 (1 janvier 2014): 123-39.

MATYJASIK, Nicolas, et Ludovic MEASSON. « L'évaluation entre opportunité et effets », 25 septembre 2007, 123-32.

MAUGER, Gérard. « Enquêter en milieu populaire ». Genèses, Femmes, genre, histoire, 6 (1991): pp.125-143.

MAXWELL, Joseph. « Understanding and Validity in Qualitative Research ». Harvard Educational Review 62, no 3 (1 septembre 1992): 279-301. doi:10.17763/haer.62.3.8323320856251826.

MAZEROLLE, Lorraine, David HURLEY, et Mitchell CHAMLIN. « Social Behavior in Public Space: an analysis of behavioral adaptation to CCTV ». Security Journal 15 (2002): 59-75.

McCAHILL, Mike, et Clive NORRIS. « CCTV in Britain ». Centre for Criminology and Criminal Justice, Urbaneye, no Working Paper n°3 (mars 2002).

———. « CCTV in London ». Centre for Criminology and Criminal Justice, Urbaneye, no Working Paper n°6 (Juin 2002).

McCORMACK, Brendan, Jayne WRIGHT, Belinda DEWAR, Gill HARVEY, et Kay BALLANTINE. « A realist synthesis of evidence relating to practice development: Findings from the literature analysis ». Practice Development in Health Care 6, no 1 (2007): 25-55.

MERCIER, Céline, et Normand PELADEAU. « Approches qualitative et quantitative en évaluation de programmes ». Sociologie et société 25, no 2 (1993): 111-24. doi:10.7202/001547ar.

MOHAMMED, Marwan, et Laurent MUCCHIELLI. « La police dans les "quartiers sensibles" : un profond malaise ». In Quand les banlieues brûlent... Retour sur les émeutes de novembre 2005, par Laurent MUCCHIELLI et Véronique LE GOAZIOU, 98-119. Paris: La Découverte, 2006.

MONJARDET, Dominique. « La culture professionnelle des policiers ». Revue française de sociologie 35, no 3 (septembre 1994): 393-411.

———. « Réinventer la police urbaine. Le travail policier à la question dans les quartiers ». Les Annales de la recherche urbaine 83, no 1 (1999): 14-22. doi:10.3406/aru.1999.2244.

MONNIER, Eric. « L'évaluation pluraliste : un usage nouveau d'outils classiques ». In Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques. Actes du séminaire Plan-ENA, avril-juillet 1990, par Bernard PERRET, 117-30. Commissariat Général du Plan. Paris: La documentation française, 1991.

MOUHANNA, Christian. « Le New Public Management et ses limites dans les politiques publiques de justice pénale. Le cas de l'exécution des peines en France ». Droit et société, no 90 (28 juillet 2015): 317-32.

MUCCHIELLI, Laurent. « À quoi sert la vidéosurveillance de l'espace public ? Le cas français d'une petite ville 'exemplaire' ». Déviance et Société 40 (1) (2016): 25-50.

———. « De la vidéosurveillance à la vidéoverbalisation : usages réels et fantasmés d'une technologie moderne ». Archives de politique criminelle, no 38 (24 novembre 2016): 249-64.

———. « Le « nouveau management de la sécurité » à l'épreuve :délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007) ». Champ pénal/Penal field, no Vol. V (11 juin 2008). doi:10.4000/champpenal.3663.

———. « Les politiques de sécurité et de prévention, du national au local ». In L'état de la France, La découverte., 271-75. Etat du monde. Paris, 2013.

———. « Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance ». Savoir/Agir, no 14 (1 décembre 2010): 93-101.

———. « L'évolution des polices municipales en France : une imitation des polices d'État vouée à l'échec ? » Déviance et Société 41, no 2 (12 juin 2017): 239-71.

NEYLAND, Daniel, et Inga KROENER. « Cut to the Chase: Editing Time and Space through Closed-Circuit Television Surveillance ». Droit et Cultures. Revue Internationale Interdisciplinaire, no 61 (1 juin 2011): 147-69.

NORRIS, Clive. « The Success of Failure. Accounting for the Global Growth of CCTV ». In Routledge Handbook of Surveillance Studies, par David Lyon, Kirstie Ball, et Kevin D. Haggerty, 251-58. Routledge, 2012.

NORRIS, Clive, et Gary ARMSTRONG. « CCTV and the Social Structuring of Surveillance ». Crime Prevention Studies 10 (1999): 157-78.

NORRIS, Clive, Mike McCAHILL, et David WOOD. « The Growth of CCTV: a global perspective on the international diffusion of video surveillance in publicly accessible space ». Surveillance & Society 2, no 2/3 (2004). http://library.queensu.ca/ojs/index.php/surveillance-and-society/article/view/3369.

NUTTALL, Christopher. « The Home Office and Random Allocation Experiments ». Evaluation Review 27, no 3 (1 juin 2003): 267-89. doi:10.1177/0193841X03027003004.

OCQUETEAU, Frédéric. « Cinq ans après la loi "vidéosurveillance" en France, que dire de son application ? » Les cahiers de la sécurité intérieure, no 43 (2001): 101-10.

———. « Les anciens auditeurs, juges de l'IHESI. » Cahiers de la sécurité, no 37 (1999): 17-43.

———. « Une machine à retraiter les outils de mesure du crime et de l'insécurité : l'Observatoire national de la délinquance ». Droit et société n° 81, no 2 (1 septembre 2012): 447-71.

OCQUETEAU, Frédéric, et Eric HEILMANN. « Droit et usages des nouvelles technologies : les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance ». Droit et société 36, no 1 (1997): 331-44. doi:10.3406/dreso.1997.1413.

ORY, Murielle. « La vidéosurveillance : du débat public à la controverse scientifique ». In Matière à controverse, par Patrick SCHMOLL, 179-89. Strasbourg: Néothèque, 2008.

PARK, Hyeon Ho, Gyeong Seok OH, et Seung Yeop PAEK. « Measuring the crime displacement and diffusion of benefit effects of open-street CCTV in South Korea ». International Journal of Law, Crime and Justice 40, no 3 (septembre 2012): 179-91. doi:10.1016/j.ijlcj.2012.03.003.

PATERNOSTER, Ray, Greg POGARSKY, et Gregory ZIMMERMAN. « Thoughtfully Reflective Decision Making and the Accumulation of Capital: Bringing Choice Back In ». Journal of Quantitative Criminology 27, no 1 (1 mars 2011): 1-26. doi:10.1007/s10940-010-9095-5.

PAWSON, Ray. « Simple Principles fot The Evaluation of Complex Programmes ». In Evidence-Based Approach for Public Health and Tackling Health Inequalities: Practical Steps And Methodological Challenges, édité par Amanda KILLORAN, Catherine SWANN, et Michael P KELLY, Oxford University Press. New York, Etats-Unis, 2006.

PAWSON, Ray, Trisha GREENHALGH, Gill HARVEY, et Kieran WALSHE. « Realist review – a new method of systematic review designed for complex policy interventions ». Journal of Health Services Research & Policy 10 (2 juillet 2005): 21-34. doi:10.1258/1355819054308530.

PAWSON, Ray, et Nick TILLEY. « Realistic Evaluation ». In Encyclopedia of Evaluation, par Sandra MATHISON, 362-67, 1 edition. Thousand Oaks, Californie, Etats-Unis: SAGE Publications, Inc, 2004.

———. « Re-evaluation: rethinking research on corrections and crime ». In Yearbook of Correctional Education, édité par S. DUGUID, 19-49. Burnaby: Institute of Humanities, Simon Fraser University, 1992. http://discovery.ucl.ac.uk/1411434/.

———. « What works in evaluation research? » British Journal of Criminology 34, no 3 (1994): 291-306.

———. « Whither (European) Evaluation? » Knowledge and Policy 8, no 3 (1995): 20-33.

PELLET, Rémi. « La vidéo-surveillance et l'application de la loi « informatique et libertés » ». La Revue administrative 48, no 284 (1995): 142-51.

PERRET, Bernard. « L'évaluation des politiques publiques ». Esprit Décembre, no 12 (1 août 2012): 142-59.

PETRAS, Hanno, et Weiwei LIU. « Crime and Decision Making: New Directions for Crime Prevention ». In Preventing Crime and Violence, 377-86. Advances in Prevention Science. Springer, Cham, 2017. doi:10.1007/978-3-319-44124-5_30.

PETROSINO, Anthony, Robert F. BORUCH, Haluk SOYDAN, Lorna DUGGAN, et Julio SANCHEZ-MECA. « Meeting the Challenges of Evidence-Based Policy: The Campbell Collaboration ». The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 578, no 1 (1 novembre 2001): 14-34. doi:10.1177/000271620157800102.

PHILLIPS, Coretta. « A Review of CCTV Evaluations: Crime Reduction Effects and Attitudes Towards Its Use ». Crime Prevention Studies, no 10 (1999): 123-55.

PLANTE, Jacques. « Principes d'une évaluation socialement utile. Leçons de l'expérience Québécoise ». In Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques. Actes du séminaire Plan-ENA, avril-juillet 1990, par Bernard PERRET, 29-57. Commissariat Général du Plan. Paris: La documentation française, 1991.

POUPEAU, François-Mathieu, David GUERANGER, et Stéphane CADIOU. « Les consultants font-ils (de) la politique ? » Politiques et management public, no Vol 29/1 (15 janvier 2012): 9-19.

PURENNE, Anaïk, et Anne WUILLEUMIER. « L'introduction des technologies de surveillance dans le travail policier. Facteur de changement ou de réassurance ? » Droit et cultures. Revue internationale interdisciplinaire, no 61 (1 juin 2011): 119-30.

QUESSADA, Dominique, et Eric SADIN. « Big Brother n'existe pas, il est partout. Discussion à partir du livre d'Éric Sadin, autour de la surveillance comme prisme d'observation des mutations de l'environnement contemporain ». Multitudes 1, no 40 (2010): 78-87.

RAZAC, Olivier. « La matérialité de la surveillance électronique ». Déviance et Société 37, no 3 (23 septembre 2013): 389-403.

RAZAC, Olivier, et Fabien GOURIOU. « Sous une critique de la criminologie, une critique des rationalités pénales ». Cultures & Conflits, no 94-95-96 (4 mars 2015): 225-40.

RAZAC, Olivier, Fabien GOURIOU, et Grégory SALLE. « Les rationalités de la probation française ». ENAP, Les chroniques du CIRAP, 17 (mars 2014).

RENOUARD, Jean-Marie. « Les relations entre la police et les jeunes: la recherche en question ». Déviance et société 17, no 4 (1993): 419-38.

REPPETTO, Thomas A. « Crime Prevention and the Displacement Phenomenon ». Crime & Delinquency 22, no 2 (1 avril 1976): 166-77. doi:10.1177/001112877602200204.

RESTIER-MELLERAY, Christiane. « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France ». Revue française de science politique 40, no 4 (1990): 546-85. doi:10.3406/rfsp.1990.394498.

ROBERT, Philippe. « Les politiques publiques. De la prévention à la surveillance ». Revue Projet, no 319 (12 décembre 2010): 43-51.

ROBERT, Philippe, et Renée ZAUBERMAN. « Un autre regard sur la délinquance ». Déviance et Société 28, no 3 (2004): 259-66.

ROCHE, Sébastian. « Evaluer l'impact des actions de prévention, détection et répressions des délinquances ». Les cahiers de la sécurité intérieure, no 22 (février 2012): 22-28.

———. « La Vidéosurveillance réduit-elle la délinquance ? » Pour la science, no 39 (2010): 20-24.

———. « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure ». Revue française de science politique 54, no 1 (1 février 2004): 43-70.

ROCHETTE, Bernard, et Eric MARCHANDET. « Vidéosurveillance et télésurveillance, médiations techniques et médiations politiques ». In Les risques urbains : acteurs, systèmes de prévention, par Michèle ANSIDEI, Danièle DUBOIS, Dominique FLEURY, et MUNIER, 185-206. Villes. Paris: Anthropos, 1998.

RYCROFT-MALONE, Jo, Christopher BURTON, Beth HALL, Brendan McCORMACK, Sandra NUTLEY, Diane SEDDON, et Lynne WILLIAMS. « Improving Skills and Care Standards in the Support Workforce for Older People: A Realist Review ». BMJ Open 4, no 5 (1 mai 2014): e005356. doi:10.1136/bmjopen-2014-005356.

SADLER, D. Royce. « Recommendations ». In Encyclopedia of Evaluation, par Sandra MATHISON, 367-68, 1 edition. Thousand Oaks, Californie, Etats-Unis: SAGE Publications, Inc, 2004.

SALNER, M. « Validity in human science research ». In Issues of validity in qualitative research, édité par Steinar KVALE, 47-72. Lund, Sweden: KVALE, Steinar, 1989.

SALTER, Katherine L., et Anita KOTHARI. « Using realist evaluation to open the black box of knowledge translation: a state-of-the-art review ». Implementation Science 9, no 1 (octobre 2014): 1-25. doi:10.1186/s13012-014-0115-y.

SEMMENS, Natasha, Jennifer DILLANE, et Jason DITTON. « PRELIMINARY FINDINGS ON SEASONALITY AND THE FEAR OF CRIME: A Research Note ». The British Journal of Criminology 42, no 4 (2002): 798-806.

SHERMAN, Lawrence W., Denise C. GOTTFREDSON, Doris Layton MACKENZIE, John ECK, Peter REUTER, et Shawn D. BUSHWAY. « Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. Research in Brief. National Institute of Justice. », juillet 1998. http://eric.ed.gov/?id=ED423321.

SHORT, Emma, et Jason DITTON. « Does CCTV Affect Crime? » CCTV Today 2, no 2 (1995): 10-12.

———. « Does Closed Circuit Television Prevent Crime? An Evaluation of the use of CCTV Surveillance Cameras in Airdrie Town Centre ». The Scottish Office Central Research Unit Research Findings, no 8 (1996).

SMITH, Gavin. « Behind the Screens: Examining Constructions of Deviance and Informal Practices among CCTV Control Room Operators in the UK ». Surveillance & Society 2, no 2/3 (2004): 376-95.

———. « Exploring Relations between Watchers and Watched in Control(led) Systems: Strategies and Tactics ». Surveillance & Society 4, no 4 (2007). http://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/3442.

TAYLOR, Nick. « State Surveillance and the Right to Privacy ». Surveillance & Society 1, no 1 (2002): 66-85.

THOENIG, Jean-Claude. « La gestion systémique de la sécurité publique ». Revue française de sociologie 35, no 3 (septembre 1994): 357-92.

———. « Pour une approche analytique de la modernisation administrative ». Revue française de science politique 37, no 4 (1987): 526-38.

TIEVANT, Sophie. « Partenariat et police de proximité. Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles ? » Les cahiers de la sécurité interieure, no 48 (2002): 149-70.

TILLEY, Nick. « Doing Realistic Evaluation of Criminal Justice ». In Criminology in the Field: the Practice of Criminological Research, par Victor JUPP, Peter FRANCIS, et Pamela DAVIES. Londres, RU: SAGE, 2000.

———. « Evaluating the Effectiveness of CCTV Schemes ». In Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control, par Clive NORRIS, Jade MORAN, et Gary ARMSTRONG, 139-54, ASHGATE. Aldershot, RU, 1998.

———. « Introduction: Evaluation for crime prevention ». In Evaluation for crime prevention, par Nick TILLEY, 1-10. Crime prevention studies. Monsey, New York, Etats-Unis: Criminal Justice Press/Willow Tree Press, 2002.

———. « The evaluation jungle ». In Crime Prevention: What Works?, édité par K. Pease et V. McLaren, 115-30. Londres, RU: IPPR, 2000. http://discovery.ucl.ac.uk/1411313/.

———. « Understanding Car Parks, Crime and CCTV : Evaluation Lessons from Safer Cities ». London: Home Office Police Department, Crime prevention unit series papers, no 42 (1993).

TISSOT, Sylvie. « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? » Genèses no54, no 1 (2004): 90-111.

TOURMEN, Claire. « Les compétences des évaluateurs de politiques publiques ». Formation emploi. Revue française de sciences sociales, no 104 (1 octobre 2008): 53-65.

TSOUKALA, Anastassia. « Les nouvelles politiques de contrôle du hooliganisme en Europe : de la fusion sécuritaire au multipositionnement de la menace ». Cultures & Conflits, no 51 (1 septembre 2003): 83-96. doi:10.4000/conflits.961.

VAN DER KNAAP, Leontien M., Frans L. LEEUW, Stefan BOGAERTS, et Laura T. J. NIJSSEN. « Combining Campbell Standards and the Realist Evaluation Approach The Best of Two Worlds? » American Journal of Evaluation 29, no 1 (1 mars 2008): 48-57. doi:10.1177/1098214007313024.

VARONE, Frédéric, et Steve JACOB. « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif ». Revue internationale de politique comparée Vol. 11, no 2 (1 mai 2004): 271-92.

WALSHE, Kieran. « Understanding What Works—and Why—in Quality Improvement: The Need for Theory-Driven Evaluation ». International Journal for Quality in Health Care 19, no 2 (1 avril 2007): 57-59. doi:10.1093/intqhc/mzm004.

WAPLES, Sam, Martin GILL, et Peter FISHER. « Does CCTV Displace Crime? » Criminology and Criminal Justice 9, no 2 (1 mai 2009): 207-24. doi:10.1177/1748895809102554.

WEISBURD, David, et Anthony BRAGA. « La diffusion de l'innovation dans la police. Quelles leçons retenir de l'expérience américaine ? » Revue française de science politique 59, no 6 (2009): 1097-1126.

WEISBURD, David, Laura A. WYCKOFF, Justin READY, John ECK, Joshua C. HINKLE, et Frank GAJEWSKI. « Does Crime Just Move Around the Corner? A Controlled Study of Spatial Displacement and Diffusion of Crime Control Benefits* ». Criminology 44, no 3 (1 août 2006): 549-92. doi:10.1111/j.1745-9125.2006.00057.x.

WELSH, Brandon C., et David P. FARRINGTON. « Effects of Closed-Circuit Television on Crime ». The Annals of the American Academy of Political and Social Science 587, no 1 (1 mai 2003): 110-35. doi:10.1177/0002716202250802.

———. « Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis ». Justice Quarterly 26, no 4 (1 décembre 2009): 716-45. doi:10.1080/07418820802506206.

WILSON, James Q., et George L. KELLING. « Broken windows ». Atlantic monthly, no 249(3) (1982): 29-38.

WYVEKENS, Anne. « What Works in reducing crime ? What works? A very unFrench question? » Champ pénal/Penal field, novembre 2004. https://champpenal.revues.org/67.

- **Thèses**

BENBOUZID, Bilel. « La prévention situationnelle : genèse et développement d'une science pratique (1965-2005) ». Thèse de doctorat de géographie, d'aménagement et d'urbanisme, Université Lumière Lyon 2, 2011.

HANCOCK, Kate. « Women's perceptions of safety : CCTV in an inner city setting ». Thesis: Master of Criminal Justice, School of Justice and Business Law, Edith Cowan University, Australie, 2004. http://ro.ecu.edu.au/theses/801.

LAPORTE, Camille. « L'évaluation, un objet politique : le cas d'étude de l'aide au développement ». Thèse de doctorat en sciences politiques, IEP de Paris, 2015.

ORY, Murielle. « De la vidéoprojection à la vidéosurveillance : une étude sur l'acceptabilité sociale de la caméra ». Strasbourg, 2012. http://www.theses.fr/2012STRAG010.

VOGEL, Marie-Thérèse. « Les polices des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la Troisième République ». IEP de Grenoble, 1993.

- **Rapports**

ALLARIA, Camille, Emilie RAQUET, et Pierre-Olivier WEISS. « Évaluation de la « méthode globale » (Zones de sécurité prioritaires) ». Aix-en-Provence: Observatoire Régional de la Délinquance et des Contextes Sociaux, mars 2015.

BENNETT, Trevor. « Contact Patrols in Birmingham and London: An Evaluation of Fear Reduction Strategy ». Report to the Home Office Research and Planning Unit. Londres, RU: Home Office, Research and Planning Unit, 1989.

BLAZY, Jean-Pierre. « Rapport d'information sur la lutte contre l'insécurité sur tout le territoire ». Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Paris: Assemblée Nationale, 22 octobre 2014.

BONNEMAISON, Gilbert. « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre ». Paris: Commission des maires sur la sécurité, février 1983.

BONNET, Jacques, Hubert DALLE, Pierre DUFFE, et Jean-Claude EMIN. « Conclusions sur la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères ». Conclusions faisant suite à l'examen par le Comité d'enquête du rapport adressé au Premier ministre, aux membres du Gouvernement et du Parlement. Paris: Cour des comptes, décembre 2001.

BRANDON, Gwendolyn. « National Evaluation of CCTV : Early Findings on Scheme Implementation – Effective Practice Guide ». Londres, RU: Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, 2003.

« Choix méthodologiques pour le développement clinique des dispositifs médicaux ». Guide méthodologique. Saint-Denis La Plaine: Haute Autorité de Santé, 4 octobre 2013.

CROS, Françoise, Catherine BLAYA, Daniel VIDAL, Marc GURGAND, Eric DEBARBIEUX, Sébastian ROCHE, Nathalie MONS, et Marie DURU-BELLAT. « Quel est l'impact des politiques éducatives ? : Les apports de la recherche ». Rapport à la Commission du débat national sur l'avenir de l'école. Paris: Ministère de l'éducation nationale, 2004.

DOUILLET, Anne-Cécile, Laurence DUMOULIN, Séverine GERMAIN, et Sébastian ROCHE (sous la dir.). « Les usages techniques et politiques de la vidéosurveillance : une comparaison entre Lyon, Saint-Etienne et Grenoble ». Rapport Final de Recherches remis à l'INHES. Grenoble: UMR Pacte - IEP de Grenoble, décembre 2007.

« Etude d'évaluation de la vidéoprotection de la Ville de Montpellier ». Réponse à marché public de la Ville de Montpellier. Montpellier: Cronos Conseil & ICADE Suretis, Décembre 2009.

« Evaluation de la vidéosurveillance dans 3 sites expérimentaux grenoblois ». Rapport Final d'évaluation. Paris: Planète Publique, septembre 2013.

FLUECKIGER, Alexandre, Laurent PIERROZ, Jean RUEGG, et Alexandra FELDER. « Vidéosurveillance et risques dans l'espace à usage public : représentations des risques, régulation sociale et liberté de mouvement ». Rapport de recherche. Genève: CETEL, 2006. https://archive-ouverte.unige.ch/unige:4940.

FONTENEAU, Mathilde. « Vidéosurveillance et espaces publics. Etats des lieux des évaluations menées en France et à l'étranger ». Paris: Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, octobre 2008.

GILL, Martin, et Angela SPRIGGS. « Assessing the impact of CCTV ». Home Office Research Studies. Londres, RU: Home Office, 2005.

« Guide d'analyse de la littérature et gradation des recommandations ». Rapport. Paris: Agence Nationale d'Accréditation et d'Évaluation en Santé, janvier 2000.

« Guide de l'évaluation des politiques publiques locales de prévention de la délinquance ». Paris: Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, septembre 2011.

HEMPEL, Leon, et Eric TOPFER. « Urban Eye: Inception Report to the European Commission, 5th Framework Programme ». Berlin, Allemagne: Centre for Technology and Society, Technical University of Berlin, 2002.

JACOB, Steve, et Frédéric VARONE. « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques: expériences étrangères et scénarios pour la Belgique ». Troisième rapport intermédiaire du projet de recherche AM/10/016 financé par les SSTC et intitulé « L'évaluation des politiques publiques en Belgique ». Louvain-la-Neuve, Belgique: Association universitaire de recherche sur l'action publique, Décembre 2002.

« La vidéo protection. Conditions d'efficacité et critères d'évaluation ». Paris: Institut National des Hautes Etudes sur la Sécurité, juillet 2008.

LE GOFF, Tanguy. « Surveiller à distance Une ethnographie des opérateurs municipaux de vidéosurveillance ». Étude. Paris: Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, septembre 2011.

« Les politiques publiques de vidéoprotection - L'heure des bilans ». Rapport de la 25ème session nationale « Sécurité et Justice » 2013-2014. Paris: Groupe de Diagnostic Stratégique de l'INHESJ n°3, 2015.

« L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique ». Rapport public thématique. Paris: Cour des comptes, Juillet 2011.

MALOCHET, Virginie, et Tanguy LE GOFF. « Étude sur la sécurisation des transports publics franciliens ». Rapport de synthèse. Paris: Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, septembre 2013.

MARIOTTE, Sophie. « Evaluation de l'impact de la vidéosurveillance sur la sécurisation des transports en commun en région Ile-de-France ». Étude. Paris: Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, mars 2004.

MELCHIOR, Philippe. « La vidéosurveillance et la lutte contre le terrorisme ». Note de synthèse IGA. Paris, octobre 2005.

MELCHIOR, Philippe, et Jean-Pierre DALLE. « Rapport portant proposition d'un plan de développement de la vidéosurveillance ». Rapport au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivité territoriales. Paris, 2007.

NORRIS, Clive, et Gary ARMSTRONG. « The Unforgiving Eye: CCTV Surveillance in Public Space ». Hull, Royaume-Uni: University of Hull, 1997.

PECAUD, Dominique. « L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public ». Etudes et recherches. Paris: Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, 2002.

PEYREFITTE, Alain. « Réponse à la violence ». Rapport à M. le Président de la République. Paris: Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance, juillet 1977.

« Police et Gendarmerie Nationales : dépenses de rémunération et temps de travail ». Rapport public thématique. Paris: Cour des comptes, mars 2013.

« Rapport annuel d'activité 2015 de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés ». Rapport d'activité. Paris: CNIL, 2016.

« Rapport Général au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finance pour 2014 ». Paris: Cour des comptes, 2013.

« Rapport sur l'efficacité de la vidéoprotection ». Rapport au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivité territoriales, réalisé par MM. SALLAZ (Jean-Pierre), DEBROSSE (Philippe) et HAN (Dominique). Paris: IGA - IGPN - IGGN, Juillet 2009.

SAGNAT, Valérie, Benoist HUREL, Eric PLOUVIER, et Robert BADINTER. « L'imposture : dix années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy ». Projet 2012 - Contribution n°19. Paris: Terra Nova, 2012.

SARNO, Christopher, Michael HOUGH, et Marjorie BULOS. « Developing a Picture of CCTV in Southwark Town Ventres: Final Report ». Londres, RU: Criminal Policy Research Unit, South Bank University, 1999.

« The video surveillance report 2017 ». Rapport public disponible à https://www.ifsecglobal.com/video-surveillance-report-2017/. IFSEC Global, 2017. https://www.ifsecglobal.com/video-surveillance-report-2017/.

WEBB, Barry, et Gloria LAYCOCK. « Reducing crime on the London underground. An evaluation of three pilot projects ». Crime prevention unit paper, vol. 30. Londres, RU: Home Office, 1992.

WELSH, Brandon C., et David P. FARRINGTON. « Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review ». Home Office Research Study. Londres, RU: Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, 2002.

WHITE, Michael D. « Police Officer Body-Worn Cameras. Assessing the evidence ». Washington DC, Etats-Unis: US Dept of Justice, Office of Justice Programs, 2014. https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=270041.

- **Articles de presse** *(papier et internet)*

BLANC, Sabine. « Le palmarès des villes sous surveillance ». OWNI, décembre 2011.

CADOUX, Louise. « La vidéosurveillance dans les lieux publics et les lieux privés ouverts au public ». Après-demain, octobre 1995, n°376-377 édition.

COSTE, Vincent. « Philippe Saurel : "Je ne veux pas que Montpellier devienne Chicago" ». Midi Libre. aout 2014.

COUGNENC, Rémy. « Philippe Saurel renforce la 'vidéoprotection' à Montpellier ». La Marseillaise. 9 novembre 2014.

JULIENNE, Marina. « Vidéosurveillance : trop de caméras, pas assez d'yeux ? » Le Monde.fr, 11 mars 2012. http://www.lemonde.fr/technologies/article/2012/03/11/videosurveillance-trop-de-cameras-pas-assez-d-yeux_1654447_651865.html.

MANDRAUD, Isabelle, et Caroline MONNOT. « Michèle Alliot-Marie : "Je compte tripler le nombre de caméras de vidéosurveillance d'ici fin 2009" ». Le Monde.fr, 8 avril 2008, sect. Société. http://www.lemonde.fr/societe/article/2008/04/08/alliot-marie-compte-tripler-les-cameras-de-videosurveillance-d-ici-fin-2009_966230_3224.html.

MANN, Sebastian, et Hannah AL-OTHMAN. « Westminster Council agrees controversial move to turn off entire network of CCTV cameras ». Evening Standard. 6 juin 2016. http://www.standard.co.uk/news/london/westminster-council-agrees-controversial-move-to-turn-off-entire-network-of-cctv-cameras-a3265156.html.

MAYET, Frédéric. « Montpellier : trente-cinq nouvelles caméras de vidéoprotection ». Midi Libre. mai 2016.

PERRAGIN, Charles, et Elie SELAM. « Zones de sécurité prioritaires à Montpellier : "Au Petit Bard, même les caméras sont inutiles" ». Midi Libre. mai 2013.

POVILLON, Yannick. « Montpellier : Saurel annonce plus de policiers et plus de caméras en ville ». Midi Libre. juillet 2014. http://www.midilibre.fr/2014/07/10/,1022688.php.

SOLOVE, Daniel J. « Why Privacy Matters Even if You Have "Nothing to Hide" ». The Chronicle of Higher Education, 15 mai 2011. http://chronicle.com/article/Why-Privacy-Matters-Even-if/127461/.

TRUBUIL, Guy. « Police : des renforts nationaux espérés à Montpellier ». Midi Libre. juillet 2014.

WEAVER, Matthew. « CCTV cameras being switched off to save money, watchdog warns ». The Guardian, 16 novembre 2016, sect. Society. https://www.theguardian.com/world/2016/nov/16/cctv-cameras-being-switched-off-to-save-money-watchdog-warns.

• **Autres sources mobilisées** *(billets de blogs, présentations, etc.)*

« À quoi sert la vidéosurveillance ? TABLE RONDE ». L'Humanité, 12 décembre 2009. http://www.humanite.fr/node/429320.

CUSSON, Maurice. « La vidéosurveillance : les raisons de ses succès et de ses échecs ». présenté à 13e Congrès mondial de criminologie, Rio de Janeiro, 16 Aout 2003.

———. « Prévention Situationnelle ». Dictionnaire de criminologie en ligne, Juin 2010. http://www.criminologie.com.

GICQUEL, Roger. Journal télévisé de 20h de TF1, 18 février 1976, http://www.ina.fr/video/CAA87014358).

GILL, Martin. « Using technologies for prevention ». Communication orale présenté à Conférence 2012 du Forum Européen pour la Sécurité Urbaine « Sécurité, Democracy and Cities: the futur of prevention », 12-14 décembre 2012, Saint Denis, France, décembre 2012.

LAYCOCK, Gloria. « Scientists or Politicians: Who Has the Answer to Crime? » Presentation to the Jill Dando Institute of Crime Science, Londres, RU, avril 2001.

LE GOFF, Tanguy, et Eric HEILMANN. « Vidéosurveillance : un rapport qui ne prouve rien ». laurent-mucchielli.org, 24 septembre 2009. www.laurent-mucchielli.org/public/Videosurveillance.pdf.

MUCCHIELLI, Laurent. « La criminologie selon le 'professeur' Alain Bauer : petite enquête au CNAM ». laurent-mucchielli.org, 19 mars 2012.

———. « Vidéosurveillance. Un coût très important pour des résultats très faibles ». laurent-mucchielli.org, mai 2010. www.laurent-mucchielli.org/public/Le_cout_de_la_videosurveillance.pdf.

ROCHE, Sébastian. « L'efficacité de la vidéosurveillance enfin démontrée? » sebastianroche.blog.fr, 9 novembre 2009. http://sebastianroche.blog.fr/2009/11/09/l-efficacite-de-la-videosurveillance-enfin-demontree-7338348/.

TILLEY, Nick. « Realistic Evaluation: An Overview ». présenté à Founding Conference of the Danish Evaluation Society, Nottingham Trent University, septembre 2000.

- **Ouvrages littéraires cités**

BERNANOS, Georges. La France contre les robots. Le Castor Astral, 1946.
ORWELL, George. 1984. Folio. Gallimard, 1950.

Table des Matières

Sommaire **..... 5**

Introduction **..... - 7 -**

PREMIERE PARTIE - La contextualisation de l'évaluation de la vidéosurveillance : rencontre d'une démarche confuse et d'un dispositif mythifié ..... - 31 -

Titre 1 - La vidéosurveillance, la progressive accession au statut d'outil incontournable des politiques publiques de prévention de la délinquance ..... - 32 -

Chapitre 1 - Les programmes de vidéosurveillance dans les politiques publiques nationales de prévention de la délinquance : construction d'une légitimation sociopolitique..... - 32 -

I. Un dispositif légal en mal de reconnaissance ..... - 33 -

A. Un climat idéologique défavorable responsable d'un démarrage timide ? ..... - 33 -

B. L'effacement de l'image négative des caméras de surveillance, *lentement mais surement* ..... - 37 -

II. Légitimation et promotion de la présidence Sarkozy : un point de non-retour ..... - 40 -

A. Une promotion tous azimuts ..... - 40 -

1) L'amorce d'une légitimation par une mise en avant discursive ..... - 40 -

2) De la vidéosurveillance à la vidéoprotection, une légitimation marketing ..... - 43 -

3) La Commission Nationale de Vidéosurveillance, institutionnalisation d'un garant de légitimité partial ..... - 48 -

4) Dans le sillage de la légitimation de la vidéosurveillance, le soutien d'une flottille de bénéficiaires opportuns ..... - 53 -

B. Le FIPD : subventionner la vidéosurveillance pour forcer sa diffusion ..... - 55 -

III. L'Alternance politique de 2012 : entre timide décélération et récupération opportune d'une légitimité acquise ..... - 63 -

Chapitre 2 - L'échelon municipal, cheville ouvrière de la concrétisation d'une initiative nationale ..... - 67 -

I. Une adhésion exponentielle des maires, intronisés maitres d'ouvrage naturels de la vidéosurveillance ..... - 67 -

II. La vidéosurveillance montpelliéraine, illustration précoce de la mise en œuvre d'un outil symbolique ..... - 75 -

A. Instrumentalisation d'une technologie comme symbole d'une politique volontariste ..... - 76 -

B. Assimilation fonctionnelle et professionnelle *a posteriori* d'un outil symbolique ..... - 82 -

1) Réalisation improvisée d'un programme impliquant un outil technique méconnu (2000 – 2008) ..... - 83 -

2) Un effacement politique au profit de l'affirmation d'une maturité fonctionnelle (2008-2014) ..... - 90 -

3) La volonté d'instrumentalisation de la vidéosurveillance confrontée à un dispositif mature : une improbable compatibilité ? (depuis 2014) ..... - 94 -

Titre 2 - La vidéosurveillance, un développement imperméable à l'évaluation ? ..... - 97 -

Chapitre 1 - L'étude française de la vidéosurveillance, un ensemble hétéroclite..... - 98 -

I. La vaine étude nationale d'un outil sociotechnique local ..... - 99 -

II. Les étude et évaluation locales de la vidéosurveillance de qualité, des démarches précieuses mais isolées ..... - 104 -

III. Un panel important de démarches locales amatrices : l'exemple montpelliérain de 2009 ..... - 111 -

Chapitre 2 - L'évaluation de la vidéosurveillance : quelles conceptions pour quelles attentes ?..... - 113 -

I. L'initiative nationale d'évaluation : démarche sincère ou dissimulation d'une errance ? ..... - 114 -

A. L'appel à l'évaluation de la vidéosurveillance, une réaction contrainte ..... - 115 -
B. Contrôle de gestion, étude d'impact, évaluation de programme : une confusion des outils responsable d'une réalisation toujours en suspend ..... - 121 -
1) Réflexes évaluatifs et égarement vers des outils inappropriés ..... - 121 -
2) Etablir une méthodologie évaluation universelle, une chimère ? ..... - 128 -
II. La concrétisation montpelliéraine d'évaluation de la vidéosurveillance : construction d'une démarche novatrice ? ..... - 136 -
A. Interroger la commande d'évaluation de la vidéosurveillance avant de l'imaginer ..... - 137 -
B. La délicate harmonisation d'une initiative scientifique et d'attentes locales professionnelles - 142 -

DEUXIEME PARTIE - L'évaluation de la vidéosurveillance à Montpellier : application pratique d'une démarche théorique ..... - 153 -

Titre 1 - La rencontre entre la discipline évaluative et un programme de vidéosurveillance : élaboration d'une démarche sur mesure ..... - 155 -

Chapitre 1 - La décisive détermination de cadres théoriques de référence ..... - 156 -
I. Le choix d'un modèle d'évaluation, ou la subtile interprétation d'ambitions vers une pratique ... - 156 -
II. La *Realist Evaluation*, un modèle éprouvé pour évaluer la vidéosurveillance contre l'insuffisance d'une mesure d'impact limitée ..... - 165 -
III. L'*ER* et la méthode expérimentale, conciliation raisonnable de deux modèles antagonistes ..... - 170 -
IV. La libre appropriation de conceptions théoriques de l'évaluation comme résultats de recherches d'un modèle applicable et harmonieux ..... - 176 -
Chapitre 2 - Concrétisation de préceptes méthodologiques abstraits : construction matérielle de l'évaluation d'un programme de vidéosurveillance à Montpellier ..... - 180 -
I. Théorisation du programme 2012 d'extension de la vidéosurveillance de Montpellier ..... - 181 -
A. Les problématiques appelant au développement de la vidéosurveillance ..... - 182 -
B. Les représentations locales des mécanismes de fonctionnement de la vidéosurveillance ..... - 188 -
C. Combiner problématiques et mécanismes, une conception réaliste de l'incontournable théorisation de programme ..... - 193 -
II. Définition des conditions matérielles d'une évaluation, penser l'étude du terrain montpelliérain ..... - 198 -
A. Délimitation des dimensions de l'évaluation montpelliéraine ..... - 199 -
B. Les outils de collecte de données, indispensables moyens de réalisation de l'évaluation ..... - 215 -

Titre 2 - L'évaluation de programme appliquée à un terrain : entre rigueur méthodologique et nécessaire adaptation à un *évaluanda* instable ..... - 220 -

Chapitre 1 - Les discordances de temporalités de l'évaluation et des politiques publiques .. - 221 -
I. La préservation de l'intégrité de l'*évaluanda* face aux complexités de la mise en pratique de l'évaluation au sein d'un ensemble versatile ..... - 222 -
II. La conduite et la commande d'évaluation confrontée à l'alternance politique ..... - 227 -
Chapitre 2 - La mise en péril de la pratique de l'évaluation confrontée à son terrain ..... - 231 -
I. La difficile ou impossible opérabilité de certains outils de collecte de données ..... - 232 -
II. La découverte de biais à l'évaluation, vers une remise en cause de la rigueur ou l'acceptation de conclusions partiellement lacunaires ? ..... - 238 -

TROISIEME PARTIE - Enseignements et interprétations de résultats contrastés d'une mise à l'épreuve empirique de la vidéosurveillance ..... - 245 -

Titre 1 - Les résultats de l'évaluation de la vidéosurveillance à Montpellier : présentation des réalités disparates d'une technologie fantasmée ..... - 248 -

Chapitre 1 - Les avantages de la vidéosurveillance : bénéfices avérés, mais modestes d'un dispositif fondamentalement policier ..... - 250 -

I. Un dispositif de l'activité policière prometteur, mais négligé ..... - 251 -
A. La vidéosurveillance, un moyen de détection de délits et de crimes ? ..... - 252 -
B. La vidéosurveillance comme appui à l'intervention policière, authentique cœur de l'utilité du dispositif ? ..... - 268 -
1) La projection virtuelle sur le terrain comme moyen de « levée de doute » ..... - 271 -
2) L'assistance aux interventions policières ..... - 278 -
3) La captation d'images d'interventions policières pour un bénéfice *a posteriori* ..... - 295 -
II. L'utilité *a posteriori* des enregistrements vidéo : des résultats indéterminés ..... - 304 -
Chapitre 2 - La vidéosurveillance, insuffisant outil de prévention situationnelle : démonstration des échecs d'un dispositif sociotechnique aux ambitions utopiques ..... - 315 -
I. Constats d'effets dissuasifs inexistants contre la délinquance, ou le désaveu d'un mythe ..... - 317 -
II. Une mesure défavorable des controversés déplacements géographiques de la délinquance induits par la vidéosurveillance ..... - 332 -
III. La vaine recherche d'une tranquillisation sociale par un furtif équipement urbain ..... - 340 -
Chapitre 3 - Constats d'inéluctables dérives d'usage de la vidéosurveillance : dévoilements d'un cadre d'emploi insuffisamment contraignant ? ..... - 349 -
I. La vidéosurveillance d'espaces publics : activité laborieuse et tentations corruptrices ..... - 350 -
II. Déviances d'emploi de la vidéosurveillance : extensions exagérées du champ de l'exercice de la surveillance par ses propriétaires ..... - 359 -
Titre 2 - Evaluations et mesures d'impact : des garde-fous insuffisants à contraindre la diffusion de la vidéosurveillance ..... - 365 -
Chapitre 1 - La restitution des enseignements de l'étude montpelliéraine : quelle acceptation de conclusions défavorables ? ..... - 366 -
I. La validité des résultats d'évaluation, un prérequis indispensable pour questionner l'acceptabilité des conclusions montpelliéraines ..... - 367 -
A. La validité interne, préalable indispensable de la recevabilité locale de l'étude ..... - 370 -
B. Rendre compte de la validité externe de l'étude : quel potentiel de généralisation des résultats ? ..... - 374 -
II. La délicate confrontation entre d'abrupts résultats et de solides représentations ..... - 380 -
A. Les résultats de l'évaluation montpelliéraine, bouleversement insoupçonné ou réaffirmation de conclusions classiques ? ..... - 380 -
B. Entre scepticisme et résistance, une confrontation malaisée de résultats d'évaluation à des représentations idéalisées ..... - 388 -
Chapitre 2 - La vidéosurveillance : symbole de la diffusion d'une conception sécuritaire insensible à la remise en question de ses fondements sociotechniques ..... - 398 -
I. L'irrésistible expansion de l'objet commun de rationalités diverses ..... - 399 -
II. L'évaluation de programmes de politiques publiques de sécurité, une entreprise futile ? ..... - 409 -
Conclusion **..... - 414 -**
Acronymes **..... - 420 -**
Table des illustrations **..... - 422 -**
Références bibliographiques **..... - 424 -**
Table des Matières **..... - 448 -**
Sommaire des annexes **..... - 451 -**

Sommaire des annexes

- Document 1 : Référentiel d'évaluation pp. 3 à 50
- Document 2 : Questionnaire administré lors de l'enquête publique pp. 51 à 54
- Document 3 : Rapport intégral des conclusions d'évaluation pp. 55 à 164
- Documents 4 à 21 : Retranscription d'entretiens semi-directifs pp. 165 à 199

Liste des entretiens :

M. FAVIER (coordinateur de territoire) *p. 165*
Mmes CAELEN et HERVE (employées SERM) *p. 167*
M. COUAILLE (Chef du CIC, DDSP34) *p. 169*
M. DESJARDINS (Procureur de la République) *p. 171*
M. DUFAUT (Commissaire divisionnaire, DDSP34) *p. 173*
M. ELNECAVE (Chef de la police municipale) *p. 175*
M. GUIRAO (superviseur CSU) *p. 178*
M. GUITARD (superviseur CSU) *p. 181*
M. LOISEAU (Directeur de cabinet du préfet de l'Hérault) *p. 184*
M. NOWAKOWSKI (Responsable CIC, DDSP34) *p. 186*
M. et Mme PERKINS (membre comité de quartier) *p. 188*
M. PERRET (superviseur CSU) *p. 189*
Mme PRONO (membre comité de quartier) *p. 191*
M. ROSE (responsable BAC, DDSP34) *p. 192*
M. VAN DER EECKEN (coordinateur de quartier) *p. 194*
M. VANNIER (chef du CSU, Ville de Montpellier) *p. 196*
M. VIALAY (DRTP, Ville de Montpellier) *p. 198*