

LINC

Laboratoire d'Innovation
Numérique de la CNIL

Les caméras au village

*Dynamiques de développement de la
vidéosurveillance dans les petites communes
françaises.*

Depuis quelques années, le déploiement de la vidéosurveillance s'intensifie, à bas bruit, dans les petites communes françaises. Des villages de quelques centaines d'habitants, parfois situés en zones rurales, connaissant des taux de délits faibles, sont de plus en plus nombreux à s'équiper de coûteux dispositifs de vidéo-protection. Qu'est-ce qui conduit les maires de ces communes à s'équiper en vidéo-protection ?

La presse locale se fait l'écho d'installation de dizaines de caméras dans des villages de quelques centaines d'habitants, alors que [leur efficacité dans la prévention ou la lutte contre la délinquance reste controversée](#). Comment les caméras sont mises à l'agenda municipal ? Ces installations provoquent-elles des protestations ?

En l'absence de base de données nationale sur les communes équipées, pour répondre à ces questions, le LINC a mené une étude exploratoire au travers d'une analyse des articles parus sur le sujet dans deux quotidiens régionaux (Ouest France et La Voix du Nord) entre 2010 et 2021. Si elle donne à voir la vidéosurveillance uniquement par le prisme de son traitement médiatique, l'étude de la presse locale permet d'identifier les villes qui s'équipent, les acteurs mis en avant dans ce processus, les éventuelles controverses, et les arguments mobilisés. L'analyse de la PQR sur une période de dix ans permet également de percevoir certaines évolutions dans le traitement du sujet par les médias locaux. Elle permet enfin de repérer un certain nombre de similitudes entre communes, mais également des dynamiques temporelles différentes.

Le développement des caméras dans les villages français s'inscrit tout d'abord des dynamiques nationales d'essor de la vidéosurveillance. Depuis le milieu des années 1990, l'évolution du cadre législatif, les volontés politiques, l'écosystème économique et des transformations des politiques nationales de maintien de l'ordre ont contribué au recours croissant à ces dispositifs technologiques dans l'espace public.

Si la diffusion de la vidéosurveillance dans les villes n'est pas un phénomène homogène détaché des conditions locales de son développement, la lecture de la presse locale fait émerger un certain nombre de similitudes dans les dynamiques d'installation et de développement de ces dispositifs. Un fait divers, la mobilisation des habitants, le lobbying de la gendarmerie et une dynamique de mimétisme avec les communes voisines conduisent les maires à mettre le sujet à l'agenda municipal. Si le coût de ces dispositifs est loin d'être négligeable pour les budgets communaux, ces municipalités peuvent bénéficier de subventions incitatives de la part de l'Etat mais également des régions, des départements et des structures intercommunales.

Une fois les caméras en place, elles ne sont jamais désinstallées, même en cas de changement de majorité municipale. Au contraire, alors que leur effet sur les délits n'est pas évalué, les communes tendent à accroître leur parc pour « combler les trous dans la raquette ». En effet, l'investissement dans la vidéosurveillance présente un intérêt symbolique pour les élus municipaux. D'une part, la sécurité constitue un capital politiquement valorisable lors des élections locales. D'autre part, par son rôle rassurant, elle constitue un facteur d'attractivité territoriale pour les entreprises et les habitants. Enfin, l'essor de la vidéosurveillance dans les petites communes françaises témoigne de la recomposition de l'action de l'État et de sa présence territoriale. En retrait sur certains territoires, l'État promeut parallèlement des instruments alternatifs pour améliorer l'allocation de ses ressources (vidéosurveillance, voisins vigilants, etc.). A cet égard, le développement des dispositifs de vidéosurveillance doit être perçu moins comme une volonté manifeste de surveiller la population que comme une réponse technologique au défi organisationnel de rationalisation de l'activité policière sur les territoires.

Table des matières

La vidéosurveillance en France : des zones urbaines aux zones rurales.....	4
Le développement de la vidéosurveillance en France	4
Un marché en plein essor.....	5
Recomposition des pouvoirs de police : du national au local	6
Une politique incitative qui porte ses fruits : une implantation géographique généralisée	9
Comment la vidéosurveillance vient au village ?	11
Des faits divers aux caméras : des problèmes divers, une solution technologique.....	11
Des pressions multiples et convergentes.....	11
Une (faible) opposition municipale et citoyenne.....	13
.... structurée autour d'arguments économiques	14
Le design d'une solution.....	15
Etat, régions, départements : des incitations financières multiples à la vidéosurveillance	18
FIPD, DETR, réserve parlementaire : des fonds nationaux divers à disposition des communes rurales.....	18
Une politique incitative par les collectivités locales	19
Les établissements intercommunaux.....	19
Les départements.....	20
Les régions.....	21
20 à 40% du coût d'installation à la charge du budget communal	22
Comment la vidéosurveillance se développe-t-elle dans les villages ?.....	23
Une efficacité sur la baisse des délits revendiquée mais peu démontrée.....	23
Une politique symbolique	24
La sécurité : un facteur d'attractivité territoriale.....	24
La sécurité : un capital politiquement valorisable	24
Un sentier de dépendance vers des technologies plus intrusives ?.....	25
Caméras supplémentaires : « éviter les trous dans la raquette ».....	25
Défaillances techniques, enjeux de maintenance et obsolescence des technologies	25
Déport des images et CSU mutualisés.....	26
Demain : analyse automatique d'image ?.....	27
Le développement des caméras de vidéosurveillance, révélateur de la recombinaison de l'action de l'Etat et de sa présence territoriale.....	28

La vidéosurveillance en France : des zones urbaines aux zones rurales

Depuis sa légalisation en 1995, la vidéosurveillance dans l'espace public s'est fortement développée en France. Après les métropoles, les communes de taille plus modestes s'équipent également. Quelles sont les principales dynamiques nationales de développement de la vidéosurveillance ?

Le développement de la vidéosurveillance en France s'inscrit dans un processus débuté dans les années 90 au cours duquel des dynamiques politiques, réglementaires, technologiques et économiques ont favorisé l'essor de la vidéosurveillance tandis que le débat public sur la question s'est peu à peu tari, même si [l'essor de nouvelles technologies de reconnaissance d'image appellent à un débat à la hauteur des enjeux](#).

Le développement de la vidéosurveillance en France

Avant de se déployer dans les espaces publics, la vidéosurveillance a été installée dès les années 80 pour sécuriser des lieux privés, ouverts ou non au public (banques, transports publics, commerce, etc.). En 1991, la commune de Levallois-Perret profite d'un vide juridique pour jouer les précurseurs et installer des caméras dans l'espace urbain. D'autres communes lui emboîtent le pas et la CNIL voit se multiplier les plaintes questionnant la licéité de ces dispositifs. En 1995, le législateur pose les bases de la législation française en matière de vidéosurveillance. A l'époque, la loi suscite la controverse des défenseurs des libertés individuelles. La diffusion de cette technologie est vigoureusement contestée. Ses opposants dénoncent les logiques de surveillance d'Etat et la matérialisation d'un panoptique.

Depuis, progressivement, le cadre réglementaire a élargi les possibilités de mise en place et d'utilisation de dispositifs de caméras dans l'espace public. Les contraintes, et notamment les conditions d'installation, diminuent, tandis que s'accroissent à la fois le nombre de finalités présidant à la mise en œuvre de projets de vidéosurveillance et le type d'acteurs pouvant s'équiper ou accéder légalement aux caméras. L'évolution du cadre réglementaire est ainsi le premier facteur explicatif de l'essor de la vidéosurveillance dans les villes françaises [comme le pointe le politiste Tanguy Le Goff](#).

Cadre légal	
Loi du 21 janvier 1995	Légalisation de la vidéosurveillance
Loi du 23 janvier 2006	Assouplissement des conditions d'installation de dispositifs
Loi du 5 mars 2007	Extension aux EPCI des possibilités d'exploitation des dispositifs Possibilité de créer des centres de supervision intercommunaux
Loi du 14 mars 2011	Extension des champs d'utilisation et d'exploitation de la vidéosurveillance, renommée vidéoprotection La CNIL est désormais en charge du contrôle a posteriori des dispositifs
Loi du 18 juin 2014	Possibilité pour les commerçants d'installer des systèmes de vidéoprotection aux abords immédiats de leurs locaux
Décret du 17 septembre 2018	Extension du nombre d'infractions sujettes à vidéoverbalisation
Loi du 25 mai 2021	Extension des services pouvant visionner les images de vidéoprotection Extension de l'usage des caméras-piétons par les forces de l'ordre Définition des cas de recours aux drones

Vidéosurveillance ou vidéoprotection ?

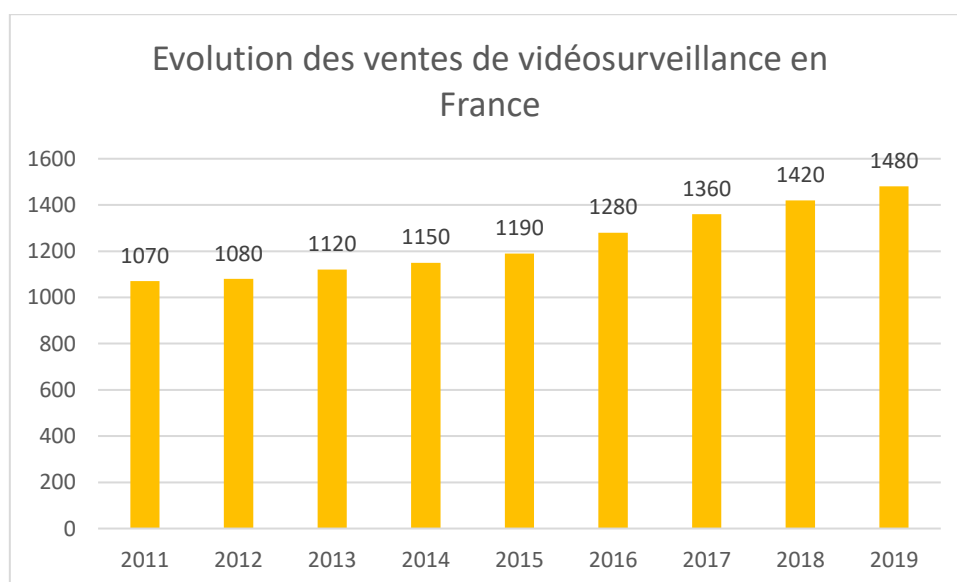
Le terme de « vidéoprotection » a fait son apparition au début de l'année 2008. Alors qu'auparavant, celui de « vidéosurveillance » faisait consensus chez les promoteurs et les opposants aux caméras, [l'apparition du mot « vidéoprotection » marque un changement de politique](#) : le champ d'application n'est plus réservé à la prévention du risque terroriste mais s'étend à la lutte contre la délinquance à partir de la loi Loppsi 2. Surtout, le choix de ce terme, qui se veut plus rassurant, répond à une logique de communication. Le nom vidéoprotection a finalement été officialisé dans une loi sur la sécurité intérieure en 2011.

La CNIL distingue la vidéosurveillance de la vidéoprotection. Les dispositifs de vidéoprotection filment la voie publique et les lieux ouverts au public et sont soumis aux dispositions du code de la sécurité intérieure. La vidéosurveillance concerne les lieux non ouverts au public (locaux professionnels non ouverts au public).

Dans ces articles, les deux termes seront utilisés indistinctement.

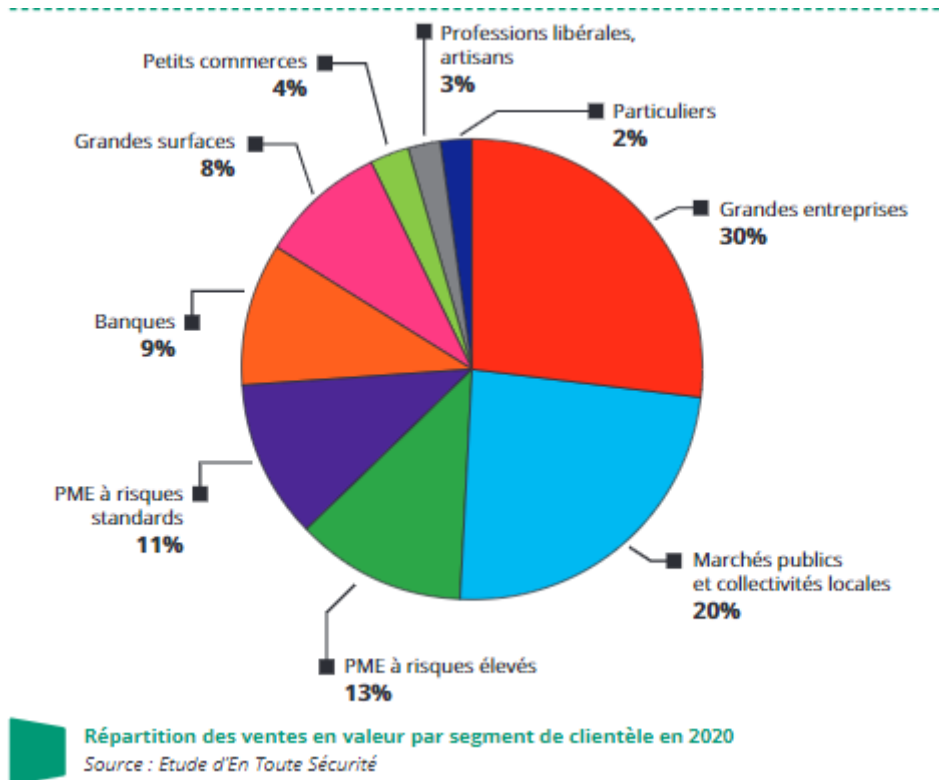
Un marché en plein essor

L'évolution de ce cadre réglementaire a accompagné la croissance du marché de la vidéosurveillance. Le marché des « systèmes de sécurité », regroupant la surveillance et la surveillance à distance de systèmes de sécurité et d'alarme électronique (dont les activités d'installation et de réparation) est en forte croissance. Selon les chiffres de l'INSEE, [« entre 2010 et 2017, le chiffre d'affaires de ce secteur augmente de 6,9 % par an, deux fois plus vite que celui de la sécurité privée »](#), pour atteindre 2,4 milliards d'euros en 2017. Il rassemblait alors 2 500 unités légales et 16 700 salariés en équivalent temps plein.



Ventes cumulées des fabricants (matériels et logiciels), distributeurs et installateurs (en millions d'€).

Source : Etude d'En Toute Sécurité



La sociologue Elodie Lemaire distingue [trois catégories d'entreprises dans ce marché de la vidéosurveillance](#). Premièrement, les fabricants qui fabriquent le matériel (caméras, enregistreurs, etc.), tels que Bosch Security, Hikvision ou Samsung. Deuxièmement, les distributeurs qui vendent le matériel. Troisièmement, les installateurs, qui installent les dispositifs de vidéosurveillance, et qui sont soit des électriciens, soit, et de plus en plus avec le passage au numérique, des ingénieurs réseaux. A ces trois types d'entreprises, on peut ajouter les bureaux d'études qui accompagnent les collectivités dans les phases préalables (cahiers des charges, appels d'offre, etc.).

Le marché de la vidéosurveillance rassemble ainsi des grands groupes industriels, mais également une multitude de PME locales (cabinet d'étude, installateur, maintenance, etc.). Ces industriels jouent un rôle dans l'essor de la vidéosurveillance en promouvant leurs technologies auprès des élus locaux, au travers des salons des maires ou de prises de contact directes. A Briennon-sur-Armançon, dans l'Yonne (3300 hab., 29 caméras), la municipalité a signé une convention de partenariat avec [l'entreprise chinoise Dahua Technology](#) en décembre 2019. En échange d'une promotion des produits de cette entreprise auprès des élus locaux, la facture pour la municipalité a été réduite à 52 000 euros. Une présentation a ainsi été organisée auprès [d'une douzaine de représentants des collectivités voisines par les responsables France et Europe de l'entreprise](#).

Ainsi, outre une politique de sécurité, le développement de la vidéosurveillance s'inscrit également dans le cadre d'une politique économique. Cette politique industrielle de sécurité est soutenue par des représentants des pouvoirs publics à l'échelle nationale et locale. Elle s'entend également en lien avec la recomposition des politiques de maintien de l'ordre.

Recomposition des pouvoirs de police : du national au local

Historiquement centralisé autour de l'Etat, le modèle de police français, à l'instar d'autres pays occidentaux, s'est recomposé pour faire face à de nouvelles menaces, et, surtout, pour répondre à un

contexte de crise durable des finances publiques. Au fil des réformes, d'autres acteurs (publics, commerciaux, civils) ont été encouragés à participer aux dispositifs de sécurité publique aux côtés des forces de police et de gendarmerie. Cette mobilisation des acteurs privés, des collectivités territoriales et des populations appelées à plus de vigilance est appréhendée par les sciences sociales au travers de la notion de [pluralisation \(ou multilatéralisation\) du policing](#). Elle ne se résume pas à un processus de privatisation des activités de sécurité, mais elle prend plutôt la forme d'agencements multiples, entre les différentes strates politico-administratives, les acteurs publics et les acteurs privés.

La vidéosurveillance illustre cette pluralisation des activités de police. Outre les acteurs privés et les particuliers qui s'en équipent pour protéger leurs biens, son développement dans les espaces publics participe de la recomposition de l'action de l'Etat et de la place grandissante des maires dans les politiques de sécurité. Ces évolutions sont perceptibles dans les échanges récents entre le gouvernement et les élus locaux. Confrontés à des faits de délinquance, ces derniers réclament davantage de présence policière tandis que l'Etat les incite à recourir davantage à la vidéosurveillance. [Grenoble en août 2020](#), [Clermont-Ferrand en mars 2021](#), [Rennes en mai 2021](#), ces passes d'armes entre les élus locaux de grandes métropoles et le ministre de l'intérieur sont récurrents alors que le gouvernement entend multiplier la signature de « contrats de sécurité intégrée ». Signés par l'Etat et les municipalités, ceux-ci conditionnent des effectifs supplémentaires de police nationale à l'engagement des collectivités de recruter des policiers municipaux et développer des systèmes de vidéosurveillance. De fait, le ministre de l'Intérieur n'hésite pas à blâmer certaines villes pour leur manque de vidéosurveillance. A l'été 2021, Gérald Darmanin déplorait que Marseille est une des villes « [où il y a le moins de vidéoprotection](#) ». Emmanuel Macron proposait de [financer 500 caméras supplémentaires](#) pour la ville lors de sa visite à Marseille en septembre 2021. Le mois suivant, le ministre de l'intérieur, Gérald Darmanin, en visite à Lyon, déclarait que la ville, qui dispose déjà de plus de 570 caméras, pouvait « *faire beaucoup mieux sur le nombre de caméras de vidéoprotection à Lyon. Je recommande au maire, dont c'est la compétence, d'aller vers cela. L'Etat a fait sa part et est prêt à financer une partie de ces installations* ». [Le maire de Lyon, Grégory Doucet, rétorque](#) : « *L'enjeu, c'est une présence humaine avec des effectifs renforcés. Jusqu'à preuve du contraire, ce ne sont pas les caméras qui permettent d'attraper les délinquants* ».

« [Durcir la cuirasse pour économiser le glaive](#) ». Comme l'expliquait déjà Charles Pasqua en 1995 pour défendre la légalisation de la vidéosurveillance, cette technologie s'inscrit dans une logique de rationalisation de l'activité policière. Dans un environnement budgétaire limité, la vidéosurveillance doit permettre d'améliorer l'allocation des ressources – humaines en particulier – dont disposent les forces de police. D'autant que si la vidéosurveillance est fortement promue par l'Etat, celui-ci fait porter les coûts d'installation, d'entretien et de maintenance des dispositifs sur les collectivités locales, et en particulier sur les communes. Comment l'Etat parvient-il à faire reposer sur les collectivités l'installation de caméras ?

Si les maires demeurent souverains dans leur décision de mettre en place un dispositif de vidéosurveillance, l'Etat a construit un environnement favorable à leur prolifération. Outre les évolutions du cadre réglementaire qui ont assoupli et élargi les champs d'usage de la vidéosurveillance, un système avantageux de subvention, par le biais du Fonds interministériel de Prévention de la Délinquance (FIPD), a été mis en place pour contribuer aux lourds coûts d'installation des équipements. Ce fonds, créé en mars 2007 pour donner les moyens aux maires de piloter les politiques locales de sécurité, est mobilisé suite à l'élection de Nicolas Sarkozy pour encourager le développement de la vidéosurveillance. En février 2014, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, 2820 communes et 173 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont été

accompagnés pour installer 26 614 caméras, pour un montant total de 148,52 millions d'euros de subventions.

Cet encouragement à l'équipement en caméra, et au renforcement des pouvoirs technologiques des municipalités en matière de sécurité, ne marque pas pour autant l'absence de régulation étatique du secteur. La vidéosurveillance est en effet subordonnée à une autorisation délivrée par le préfet, après l'avis d'une commission départementale présidée par un magistrat. L'autorisation est délivrée pour une durée de cinq ans renouvelable. Seules les personnes habilitées peuvent visionner les images qui doivent être conservées pendant une durée limitée (un mois maximum), proportionnée à l'objectif pour lequel le système de vidéoprotection est installé. Les personnes filmées doivent en être informées : [ils disposent de droits Informatique et Libertés](#), notamment d'un droit d'accès aux images. Dans les faits, les commissions départementales de vidéoprotection approuvent très largement les dossiers qui leur sont présentés. Ainsi, selon les chiffres obtenus par [les journalistes Clément Le Foll et Clément Pouré](#), la commission départementale de l'Ain a donné un avis favorable à plus de 99% des demandes examinées entre 2018 à 2020.

Le contrôle de la vidéosurveillance par la CNIL

Dès le développement des premiers systèmes de vidéosurveillance, la CNIL s'est reconnue compétente sur le sujet sur la base de la loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995, modifiée ensuite par la loi du 6 août 2004, a restreint la compétence de la CNIL en encadrant la vidéosurveillance sur les lieux publics par une procédure d'autorisation préfectorale. Toutefois, face à un essor du nombre de déclarations préalables et de plaintes, la CNIL appelle à la fin des années 2000 à une clarification du régime juridique et à être positionnée au cœur du dispositif de contrôle (pouvoir de contrôle unique pour tous les dispositifs de vidéosurveillance). Ses demandes seront exaucées par la loi d'orientation et de programmation pour la performance et la sécurité intérieure du 14 mars 2011 (LOPPSI2). Alors que le gouvernement en place souhaite multiplier les caméras dans l'espace public, la CNIL est désormais compétente pour contrôler les dispositifs dits de « vidéoprotection », mis en place sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public (magasins, restaurants, etc.) et soumis au code de la sécurité intérieure (CSI).

Jusqu'alors, la CNIL contrôlait uniquement les dispositifs de vidéosurveillance mis en place dans des lieux privés (qui relevaient de la loi « informatique et Libertés » du 6 janvier 1978). Dans ce cadre, la CNIL est alors – déjà – régulièrement saisie par des salariés qui s'interrogent sur les conditions de mise en œuvre des dispositifs de vidéosurveillance par leur employeur.

A partir de 2011, la CNIL se saisit pleinement des pouvoirs qui lui ont été confiés par le législateur et mène une intense série de contrôles des dispositifs de vidéoprotection. Entre 2011 et 2017, 770 contrôles sont consacrés à ce sujet, et, de 2011 à 2013, cela représente plus d'un tiers des contrôles annuels. Les contrôles visent à s'assurer que les garanties essentielles prévues par la loi (information des personnes, durée de conservation, limitation des zones filmées, sécurité du système, etc.) sont bien préservées. En 2014, [tirant le bilan de trois années de contrôle](#), la CNIL remarque que 15% des caméras filmant la voie publique n'avaient pas été autorisés par le préfet, dans 30% des cas l'information est insuffisante, 15% la durée de conservation des images supérieure à celle autorisée, 30% un manque de sécurisation du dispositif. Enfin, la CNIL constatait des divergences importantes entre préfectures concernant les conditions de mise en œuvre des dispositifs de vidéoprotection ainsi qu'une évolution technologique marquée par le déploiement de caméras « dômes » capables de filmer à 360°.

Une politique incitative qui porte ses fruits : une implantation géographique généralisée

Cette politique incitative de l'Etat en faveur du développement de la vidéosurveillance porte ses fruits. Des journalistes et militants dressent régulièrement des [palmarès des villes les plus vidéosurveillées](#). Tous font le constat d'un accroissement du nombre de caméras ces dix dernières années. Ces palmarès se concentrent sur un échantillon de municipalités, sans toutefois dresser de panorama exhaustif du nombre de caméras implantées dans l'espace public. De fait, il n'existe aucun chiffre consolidé à l'échelle nationale : si le ministère de l'intérieur recense les autorisations préalables délivrées par les préfets, les communes ne procèdent pas toujours par la suite à l'installation effective de ces dispositifs. « La connaissance du nombre de caméras effectivement installées reste donc approximative. » comme [le déplorait la Cour des Comptes en Octobre 2020](#).

Fin 2018, la direction des libertés publiques et de l'action judiciaire du ministère de l'Intérieur comptabilisait 60 674 caméras. De leur côté, police nationale et gendarmerie en dénombrait 76 457, hors Paris et petite couronne (à titre de comparaison, on comptait 38 000 caméras sur la voie publique en 2012 et 23 214 en 2010). Si l'on comptabilise le nombre de communes équipées, la diffusion a été massive durant la présidence de Nicolas Sarkozy. Fin 2006, 434 communes étaient équipées selon les chiffres du ministère de l'Intérieur. En 2012, elles étaient 1944. Ces données démontrent également que l'expansion de la vidéosurveillance s'est effectuée majoritairement dans des communes plus petites et plus rurales situées en zone de compétence de la gendarmerie nationale (+59% contre +32% pour les zones police nationale).

Si l'on s'intéresse aux projets financés par l'intermédiaire du FIPD, on constate également un développement global de la technologie, dans des communes urbaines ou rurales, grandes ou petites. Entre 2012 et 2015, la répartition des crédits FIPD attribués selon la taille de la commune est relativement stable. Les communes de moins de 5000 habitants sont à l'initiative de 40% environ des projets attribués.

Taille de la commune	2012	2014	2015
Plus de 100 000 habitants	3%	3%	4%
10 001 à 99 999 habitants	33%	38%	42%
5001 à 10 000 habitants	22%	18%	17%
1001 à 5 000 habitants	34%	31%	29%
Moins de 1000 habitants	9%	11%	8%

Tableau : Répartition des crédits FIPD attribués pour la vidéoprotection selon la population de la commune (Source : Rapport annuel au Parlement du CIPDR)

Ces chiffres, rassemblant l'ensemble des projets financés, masquent toutefois l'essor de communes nouvellement équipées dans les zones relevant de la gendarmerie nationale. En 2014, 83% des nouvelles communes équipées relevaient de la gendarmerie (78% en 2015). Pour [le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation](#) (CIPDR), « Ce phénomène, qui se confirme depuis 2012 s'explique aisément par le fait que le nombre de communes relevant de la police est bien inférieur au nombre de communes relevant de la gendarmerie et que la plupart des communes urbaines ou semi urbaines sont aujourd'hui équipées. Ce développement dans les communes non équipées, parfois très modestes en taille et en densité d'habitants, démontre cependant une adhésion désormais manifestement générale pour cette technologie. » Elle peut également s'analyser, comme [le remarque Guillaume Gormand](#) (p. 68), comme le choix, par l'Etat, d'un développement global de la technologie, plutôt qu'une priorisation stratégique sur des territoires soumis à des problématiques de délinquance. De fait, la lecture de la presse locale illustre ce recours

généralisé à cette technologie. Mais au-delà de ces dynamiques nationales, comment concrètement la vidéosurveillance vient-elle au village ?

Comment la vidéosurveillance vient au village ?

Quelles sont les dynamiques de mise sur l'agenda municipal des caméras de vidéosurveillance ? La mise en œuvre de ces dispositifs suscite-t-elle des réticences ou des oppositions locales ? Ya-t-il des traductions locales particulières ?

Des faits divers aux caméras : des problèmes divers, une solution technologique

La mise sur agenda municipal de la vidéosurveillance s'exerce selon des temporalités et des dynamiques propres à chaque territoire. Certaines petites communes rurales sont équipées depuis plus de quinze ans tandis que d'autres, pourtant situées au cœur de zones équipées, résistent à la vidéosurveillance. Ainsi, [comme l'a pointé la politiste Audrey Freyermuth](#), « *la diffusion de la vidéosurveillance dans les villes n'est pas un phénomène homogène détaché des conditions locales de son développement* ». La lecture de la presse locale fait toutefois émerger quelques similitudes dans les processus d'installation et de développement de ces dispositifs. En premier lieu, la couleur politique de la majorité municipale ou les chiffres locaux des crimes et délits semblent jouer un rôle moins important que la coalition d'acteurs (riverains, commerçants, gendarmes, assureurs, etc.) qui se forme suite à des faits divers survenus sur la commune.

Des pressions multiples et convergentes

Dégradations de bâtiments publics, dépôts sauvages d'ordures, rodéos urbains, cambriolages, attroupements bruyants répétés, petits délits routiers, etc. Une série de faits divers, de différentes natures, est souvent à l'origine de la mise sur agenda de la vidéosurveillance dans les petites communes. Suite à ceux-ci, plusieurs acteurs se mobilisent, alternativement ou conjointement, pour défendre la mise en place de caméras et trouvent des relais dans les médias locaux.

Les faits divers de petite et moyenne délinquance dans les petites communes suscitent une demande de la population pour des solutions de vidéosurveillance, et ce tout particulièrement lorsqu'ils sont récurrents et concernent des biens privés. Ces demandes s'expriment sous différentes formes (courriers, pétitions, interpellations dans des réunions publiques, etc.). Ainsi, à Saint-Quay-Portrieux, (Côtes-d'Armor, 3200 habitants), les habitants ont présenté à la mairie en 2011 une pétition demandant l'installation de caméras suite à des actes de vandalisme saisonnier répétés. De même, l'installation de sept caméras à Trouville-sur-Mer (Calvados, 4675 hab.) en 2013 faisait suite à [une demande des commerçants de la commune](#). Ce penchant citoyen à la vidéosurveillance peut sembler surprenant. Pour Guillaume Gormand, une des explications repose sur l'accoutumance à l'outil du fait de la multiplication des systèmes de vidéosurveillance dans des lieux privés (banques, commerces, transports publics, parkings, etc.), ce qui a pour effet de participer à [« la construction de l'illusion de l'efficacité intrinsèque et non contextualisée de la vidéosurveillance »](#) (p. 71). Ces mobilisations variées de la population sont particulièrement importantes dans la décision des municipalités qui, lorsque l'adhésion citoyenne n'est pas spontanément exprimée, prennent la température au travers de consultations publiques, ou encore de [référendum comme à Saint-Arnoult](#) (Calvados, 1195 hab.). Parallèlement aux demandes citoyennes, l'acceptation du dispositif par la population est tout aussi clé et conduit la municipalité à organiser des sessions d'information à destination des citoyens. A cette fin, les autorités locales constituent également parfois, dans les communes les plus importantes, des commissions d'éthique et adoptent des chartes de déontologie. La municipalité de Flers (Orne, 14779 hab.) expliquait ainsi avoir « *fait le choix, ce qui n'est pas obligatoire, de créer une charte éthique et un comité d'éthique qui sera composé de conseillers (majorité et opposition) et d'un collège de techniciens (des professionnels en lien avec la prévention et la répression de la délinquance)* ». L'objectif de ces mécanismes et outils de contrôle a posteriori est de rassurer la population sur le respect des droits et

donc d'atténuer l'opposition. Dans les faits, [l'activité de ces comités est limitée](#) : ils se réunissent peu et n'exercent pas de réel contrôle sur l'usage et le développement de la vidéosurveillance.

Les forces de l'ordre (police ou gendarmerie selon la zone de compétences) mettent également en avant auprès des maires l'aide que leur procurent des caméras judicieusement positionnées dans le village pour résoudre leurs affaires. Soutenu par les préfets, représentants locaux de l'Etat, ce recours technologique s'inscrit dans les transformations des politiques de maintien de l'ordre à l'échelle nationale. Les gendarmes interviennent en amont directement auprès des maires en présentant, chiffres de la délinquance à l'appui, la vidéo-protection comme un « prérequis » à la résolution de leurs enquêtes en milieu rural. Ils multiplient notamment les présentations au sein des réunions des conseils communautaires [comme le relate un commandant de la compagnie de gendarmerie de Compiègne](#) : « *L'intercommunalité est le bon échelon pour avoir ce point de contact privilégié. Cela permet de toucher plusieurs maires qui ont à gérer un bassin de vie avec des problématiques communes, comme celui de la délinquance* ». Ces diagnostics départementaux de sûreté constituent un argument fort pour les élus en quête de solutions pour rassurer la population. Les maires sont ainsi incités à, voire sommés d'agir par les forces de police ou de gendarmerie locale qui promeuvent ces solutions au côté de l'opposition quand la majorité municipale y est opposée (Saint-Avé, Morbihan, 11 000 hab., 2016). Outre leur investissement auprès des maires, les forces de l'ordre participent également à cette entreprise de légitimation des caméras auprès des populations locales. Il est fréquent qu'un représentant de la gendarmerie ou de la police soit présent lors des réunions publiques pour mettre en avant les bienfaits de la vidéosurveillance devant les habitants. A Saint-Arnoult (Calvados, 1195 hab.), [la réunion publique d'information](#) en amont de la pose des caméras fut l'occasion pour le commissaire, aux côtés d'un représentant de la société en charge de l'installation, de présenter aux habitants le dispositif et de vanter leur intérêt.

Les pressions en faveur de la vidéosurveillance s'exercent également par les acteurs économiques. Les entreprises de vidéo-protection sollicitent directement les maires pour leur proposer différents produits. Plus spécifiquement, les compagnies d'assurance plaident également en faveur de ces installations. La hausse des dégradations des bâtiments municipaux est en effet souvent synonyme pour les communes d'une hausse des franchises d'assurance. A ce titre, l'installation de caméras devient essentielle pour négocier les tarifs avec les assureurs. Enfin, les commerçants jouent un rôle dans la mise en place de la vidéosurveillance comme le pointaient déjà en 2001 [Christophe Béтин, Emmanuel Martinais et Marie-Christine Renard](#), à partir du cas de la presqu'île de Lyon.

L'installation de caméras est également présentée comme une solution aux manques de moyens humains pouvant assurer le maintien de l'ordre sur le territoire. A Brienon-sur-Armançon (Yonne, 3300 hab., 29 caméras) alors que la caserne de gendarmerie a quitté la ville en 2012, [le maire déplore le manque de personnel policier et la hausse du trafic de drogues](#) : « *Nous connaissons un développement des trafics de stupéfiants attesté tant par le milieu médical que par les gendarmes. Ces caméras doivent être un instrument pour chasser ces trafiquants* ». Une conseillère municipale abonde : « *L'absence d'une surveillance systématique au profit d'une recherche de données uniquement sur demande nous a fait basculer. Le citoyen ne se sentira pas fliqué. J'ai fait partie des plus réticents mais, avec un seul policier municipal, nous avons besoin d'un appui technique.* » Le maire de Burbure (Pas-de-Calais, 2984 habitants), René Hocq, perçoit également la vidéosurveillance comme une solution à la raréfaction de la présence de la police nationale : « *Je faisais partie des 80% de gens opposés à la vidéosurveillance mais j'ai changé d'avis (...) Depuis la fusion des commissariats de Lillers et Auchel, il n'y a plus que 40 policiers au lieu de 80. Il faut bien se débrouiller : on n'a pas les moyens de créer une police municipale ou rurale.* ».

Enfin, ces volontés d'implantation sont alimentées par des dynamiques de mimétisme entre communes avec d'une part une diffusion de proche en proche, et d'autre part l'imitation par certaines communes, notamment touristiques, d'autres villes au profil similaire. Dans le premier cas, l'effet incitatif vient de la crainte d'un déplacement de la délinquance vers les communes non équipées, souvent résumée par l'expression « [d'effet plumeau](#) » (qu'il soit réel ou non). C'est le cas d'Ecouflant (Maine et Loire, 3983 hab.) qui installait en 2017 ses premières caméras de surveillance après une augmentation significative de la délinquance, [attribuée au déplacement des délinquants depuis les communes environnantes déjà équipées](#). Dans le second cas, des visites à titre informatif sont organisées à l'occasion desquelles les élus, gendarmes ou policiers de la commune déjà équipée présentent les installations et les conclusions de l'utilisation des caméras. C'est ainsi qu'à Redon (Ille-et-Vilaine, 8914 hab.) [le débat au conseil municipal sur les modalités d'installation de caméras](#) s'est structuré autour d'une double comparaison avec en modèle Vitré où « *les gendarmes affirment que la vidéo protection est dissuasive* », et en contre-modèle pointé par l'opposition, Ploërmel « *quadrillé par 65 caméras qui n'ont pas fait varier les faits d'incivilités et de délinquance* ».

Une (faible) opposition municipale et citoyenne

Contrairement aux premiers projets français de vidéosurveillance dans les années 1990 et 2000, les articles publiés dans la presse locale font état de peu d'oppositions. Les mobilisations organisées de la part de la société civile sont anecdotiques. La Ligue des Droits de l'Homme est, dans l'Ouest, un des rares acteurs récurrents, mais son action est limitée géographiquement du fait de l'absence de sections locales dans les communes les plus petites. Dans ce vide laissé par les associations de défense des droits, naissent de manière très clairsemée des collectifs de citoyens. Le collectif Ploërmel sans vidéo est pionnier et isolé dans le paysage de la lutte contre l'installation des caméras de surveillance.

Une opposition structurée : le cas du collectif Ploërmel sans vidéo

Ploërmel fut la première ville équipée de caméras dans le Morbihan. Dès 2005, des caméras sont installées et le collectif Ploërmel sans vidéo naît de l'opposition non écoutée. Très rapidement le nombre de caméras double et en 2007, il atteint 61 caméras, passant dans le même temps d'installations localisées sur des bâtiments à une surveillance plus diffuse des places publiques, et ce malgré les protestations des élus de l'opposition. En 2008, un concours de circonstances entraîne un revirement. D'une part, le tribunal administratif saisi par le collectif citoyen annule l'autorisation d'exploitation des caméras à Ploërmel. D'autre part, un changement de majorité municipale s'opère avec les élections, portant à la tête de la mairie les élus de gauche. Résultat : le nombre de caméras diminue à 26.

Les réticences aux caméras sont le plus souvent portés par des maires peu convaincus ou par l'opposition. Au conseil municipal, si des voix s'élèvent, cela se traduit peu dans les votes des dossiers. Ceux-ci se font bien souvent à l'unanimité, ou avec pour unique signe d'opposition des abstentions. Rares sont les cas où des élus votent contre, et il ne s'agit alors que d'une poignée d'élus des partis les plus à gauche du spectre politique tels que les partis écologistes et communistes, et dans une moindre mesure, les socialistes. L'influence de la couleur politique sur le choix d'installer ou non une telle solution semble limitée comme [l'ont déjà mis en évidence d'autres travaux de recherche](#), même si certaines colorations politiques peuvent aller de pair avec [l'accroissement quantitatif des dispositifs](#).

... structurée autour d'arguments économiques

La surveillance de la population et la restriction des libertés individuelles et collectives sont des critiques de moins en moins mentionnées par les opposants. L'opposition se structure davantage autour d'arguments sur le coût, l'efficacité et la répartition des responsabilités entre l'Etat et les municipalités.

Le coût du dispositif au regard de son efficacité est l'argument le plus fréquent. L'installation, l'entretien et l'exploitation requièrent un effort financier considérable pour les communes dans un contexte budgétaire contraint. Le montant est prohibitif pour un certain nombre de communes malgré les différentes subventions à leur disposition. Par exemple, en 2013, lors de ses vœux annuels, le maire d'Haverskerque (Nord, 1459 hab.), Hubert Bouquet, annonce envisager l'installation de la vidéo pour faire cesser des incivilités (poignées cassées à la salle des fêtes, mobilier urbain dégradé, géraniums arrachés...). Toutefois, le devis établi par une société de conseil pour l'installation de trois caméras lui fait changer d'avis. *« C'est quand même un gros chiffrage financier entre l'installation, l'entretien... On n'en parle plus au conseil municipal. (...) Il faudrait « vraiment un gros coup » pour réactiver la piste vidéo »*¹. Situation similaire pour le maire de Mercatel (Pas de Calais, 650 hab.) : suite au coût *« proche de 20000€ ». Dans un premier temps, on a décidé de se rabattre sur le dispositif Voisins vigilants, qui sera mis en place début 2016. Pour les caméras, on verra après »*². D'autres maires enfin refusent d'endosser la responsabilité et les coûts de ce dispositif de vidéosurveillance à la place de l'Etat. [Le maire de Bonneuil-en-Valois \(Oise, 1037 hab.\) déclare ainsi](#) : *« Si mon conseil municipal me le demande, je mettrai ma démission sur la table. Si l'Etat ou un particulier souhaitent en installer, qu'ils le fassent, mais j'estime que ce n'est pas aux communes de payer pour ce type d'équipement dont les frais de fonctionnement sont importants »*.

Par ailleurs, certains maires ne sont en outre pas convaincus par l'efficacité du dispositif. S'appuyant sur les rapports publiés par la Cour des Comptes, des élus s'interrogent sur le rapport coût/efficacité de la vidéosurveillance. En outre, un dilemme surgit de manière récurrente, pendant de la question de l'efficacité. De nombreux opposants mettent en cause un simple effet plumeau, et donc l'absence de résolution du fond du problème des incivilités et dégradations. [L'opposition dénonce ainsi](#) : *« Une caméra n'a jamais rien protégé ! », « C'est un effet plumeau, qui va déplacer les problèmes ailleurs... »* (Plonéour-Lanvern, Finistère, 6079 hab.). D'autres pointent la fuite en avant face à ce supposé « effet plumeau » qui [déplacerait la délinquance vers les communes ou les quartiers non équipés](#) : *« On répond alors à cela en ajoutant d'autres caméras : mais quand s'arrête-t-on ? »* (Bruz, 17978 hab.). Plutôt que d'investir dans la vidéosurveillance, beaucoup de maires préféreraient financer la police municipale ou souhaiteraient plus de patrouilles de la part des forces de l'ordre. C'est le cas, par exemple, de la maire de Touques (Calvados, 3760 habitants) qui justifiait ainsi en 2011 son rejet des caméras dans certains lieux publics : *« j'ai refusé le projet de caméra sur la place de la Mairie. Je suis la maire de Touques, pas de Sarcelles. Et je préfère favoriser les rondes de police plutôt que poser des caméras partout. »*³.

Enfin, d'autres maires ne veulent se substituer à l'Etat et aux forces de l'ordre. [« On peut en rajouter un peu chaque année \[des caméras\]. Qu'on fasse de la prévention et de l'écoute, c'est dans l'ADN de notre commune. Mais la sécurité ce n'est pas notre boulot, à part sur des événements précis. Il y a la police nationale qui existe. »](#) (maire d'Houdain, Pas de Calais, 7364 hab.). [« Je ne suis pas un adepte. Je](#)

¹ La Voix du Nord, 8 janvier 2013, « Haverskerque appuie sur la touche pause »

² La Voix du Nord, 10 juillet 2015, « Elles étendent, se lancent ou y pensent : les communes face à la vidéosurveillance »

³ Ouest France, 1^{er} octobre 2011, « Les réactions des autres maires de l'Intercom »

[reste attaché à nos libertés individuelles. Il n'y a pas que les caméras pour la sécurité. Depuis le temps qu'on demande une gendarmerie dans le secteur... »](#) (maire de Longueil-Annel, Oise, 2597 hab.). « [Il faut un financement pour cela. La vidéoprotection est un faux problème. Si les gendarmes y sont favorables, qu'ils trouvent les moyens de l'installer...](#) » (Pierrefonds, Oise, 1840 hab.).

Face aux pressions multiples, les maires, malgré leurs réticences initiales, peuvent finalement consentir à recourir à ces technologies. La ville de Wambrechies (Nord, 10857 hab.), situé dans la métropole lilloise, a longtemps fait figure de résistant à la vidéosurveillance. Alors que toutes les communes environnantes sont équipées depuis le début des années 2010, le maire s'est longtemps montré peu favorable (« *On essaie souvent de faire croire à la population que les caméras de vidéosurveillance sont la panacée, mais ce n'est pas le cas* »). Il déplore la faible efficacité (« *Il n'y a pas plus de 10% des faits délictueux qui sont élucidés grâce à ces caméras.* »), les coûts de fonctionnement (« *C'est bien beau l'aide de l'État, mais ce sont les villes qui assurent ensuite les charges de fonctionnement.* ») et le manque de moyens humains (« *Rien ne remplace les hommes et une patrouille sur le terrain* »). Pourtant, alors que le bureau de la police nationale présent sur la ville a fermé en 2010 et que la commune connaît une augmentation de certains délits, il va progressivement mettre le sujet à l'agenda municipal sous la pression des habitants. En 2013, à quelques mois des municipales, il confie une mission sur la sécurité à l'un de ses adjoints qui va préconiser l'installation de quelques caméras. « *Il n'y a que les imbéciles qui ne changent pas d'avis. Quelques conseillers (municipaux) n'y sont pas défavorables. Beaucoup d'habitants me disent aussi qu'il faut essayer. Il faut savoir être à l'écoute. Je ne suis toujours pas convaincu que la vidéosurveillance va résoudre beaucoup de problèmes, mais si elle permet de résoudre 10 à 15% des cas, c'est déjà bien.* ». Votée en 2015, le système de vidéoprotection est opérationnel depuis 2017. En 2020, après un changement de majorité, la ville envisage de participer à la mise en place d'un centre intercommunal de surveillance urbaine (CSU). On retrouve dans cet exemple les réticences régulièrement avancées, mais également les facteurs favorisant la vidéosurveillance : communes voisines équipées, présence moindre des forces policières avec la fermeture du bureau, demande des riverains, etc.

Ainsi, comme en témoigne le cas de Wambrechies, le développement de la vidéosurveillance n'est pas un processus linéaire. Il s'inscrit dans des contextes locaux, des configurations d'acteurs, des relations de pouvoir et des intérêts qui favorisent ou au contraire limitent l'essor de la vidéosurveillance. En tout état de cause, les dynamiques et la vitesse de déploiement sont très variables d'une commune à l'autre.

Le design d'une solution

Une fois acté en conseil municipal le choix de recourir à des caméras, il reste à déterminer pour les communes les modalités pratiques du déploiement des caméras. Un premier élément déterminant est la nature du fait divers à l'origine de la démarche : les dégradations des bâtiments ou biens publics conduiront à des installations très localisées et limitées au voisinage de ces édifices, tandis que les incivilités ou cambriolages justifieront une approche plus diffuse, de surveillance de la voie publique.

Pour définir la localisation et les caractéristiques du dispositif de vidéosurveillance à mettre en œuvre, les maires s'entourent de différents experts, selon les ressources financières à leur disposition. Ce recours à cette expertise externe favorise pour les maires l'acceptation du dispositif, par la population et par l'opposition.

Si les grandes villes ont recours à des cabinets de conseil spécialisés sur les questions de sécurité, pour les communes rurales, les acteurs principaux demeurent les forces de l'ordre souvent incarnées par la gendarmerie, ou par le référent sûreté départementale. Ce poste, créé en 2007, au sein de la gendarmerie et de la police nationale, est doublement clé dans les projets de dispositif de

vidéoprotection. D'une part, les référents ont pour mission d'élaborer des audits de vidéoprotection pour les communes à la demande des maires. Ils les conseillent sur le nombre et l'emplacement des caméras en fonction des routes et chemins d'accès à la commune et des problématiques rencontrées. D'autre part, leur avis sur les projets de vidéoprotection des communes fait partie intégrante des prérequis dans l'octroi des subventions du Fond Interministériel de la Prévention de la Délinquance FIPD. Sur la base du diagnostic départemental de sécurité, ces acteurs produisent divers éléments de la stratégie d'implantation. Etude de faisabilité, analyse du risque et aide pour la constitution du dossier préalable, la commune de Névez (Finistère, 2654 hab.) a pu ainsi bénéficier [d'un appui très poussé de la part des forces de gendarmerie dans l'élaboration de son projet de vidéoprotection](#). Néanmoins, [comme le soulignait une élue de l'opposition de la municipalité de Bréhal \(Manche, 3277 hab.\)](#), ces diagnostics manquent parfois de transparence. Dans le cas de cette commune de la Manche, l'accès au diagnostic fut refusé aux élus de l'opposition par le maire, sous couvert de confidentialité, laissant ainsi un flou sur les données utilisées pour arguer de « *[l']augmentation des atteintes aux biens et à la tranquillité publique depuis 2015* » justifiant l'installation de caméras, à hauteur d'une caméra pour 75 habitants.

Les forces de l'ordre peuvent également conseiller les municipalités sur le type de caméras et les emplacements les plus adéquats où installer les caméras. Dans ce cadre, les gendarmes recommandent bien souvent, et notamment en cas de cambriolages répétés, l'installation de caméras aux entrées et sorties des villes capables de lire les plaques d'immatriculation. Cette expertise peut être complétée d'une étude d'implantation d'un cabinet spécialisé, en la matière qui peut aussi chiffrer le coût de l'installation. Enfin, sur certains territoires, les syndicats mixtes en charge de l'aménagement numérique des territoires ajoutent à leurs offres de services aux communes une expertise dans l'installation de dispositifs de vidéosurveillance.

Suite aux études préalables à l'implantation, les municipalités doivent soumettre à la préfecture une demande d'autorisation préfectorale, étudiée par les commissions départementales des systèmes de vidéoprotection qui s'assurent du respect du cadre légal. Cette demande d'autorisation est doublée d'une demande de subvention via les fonds nationaux (FIPD, DETR) conditionnant toutes deux la conduite du projet. En effet, compte-tenu du coût des dispositifs de vidéoprotection, l'obtention de subventions est bien souvent la condition sine qua non de la réalisation du projet. De manière croissante à partir de 2014, les communes peuvent également solliciter des fonds régionaux ou départementaux en cas de rejet de demande de subventions de fonds nationaux.

Lorsque ces indicateurs sont au vert, le conseil municipal vote l'attribution du marché à l'une des sociétés ayant réalisé un devis. Cependant, il est parfois nécessaire de réaliser des travaux additionnels, notamment de raccordement et de pose de la fibre. Ainsi, l'installation des caméras obéit à des temporalités extrêmement disparates, allant de quelques mois à parfois cinq ans, quand elle n'est pas abandonnée du fait de complications matérielles ou financières. La question de l'installation peut ressurgir au gré de nouveaux incidents, ou au moment des élections durant lesquelles elle constitue un fort objet de débat. Il n'est pas rare que quelques mois avant le scrutin les projets se concrétisent, éveillant la suspicion de l'opposition. [Pour une élue de Carnac](#) (Morbihan, 4236 hab.), il était « *tout de même surprenant qu'après un budget d'investissement de l'ordre de 7 millions d'euros annoncés pour 2013 en grande partie non réalisés, on s'empresse, à quelques semaines des élections municipales de réaliser ces travaux dont l'enveloppe est estimée à 160 000 €* ».

La lecture de la presse locale témoigne donc de dynamiques largement partagées entre les communes qui s'équipent en caméras, tant du point de vue des acteurs que des étapes du processus. Si cette

approche a notamment confirmé la centralité de la question du coût des dispositifs dans les débats, elle ne permet que d'entrevoir l'architecture complexe des schémas de financement des caméras.

Etat, régions, départements : des incitations financières multiples à la vidéosurveillance

Alors que les investissements financiers nécessaires au déploiement de la vidéosurveillance sont importants, Etat, régions, départements et intercommunalités ont mis en place des dispositifs de subventions. Alors que les budgets communaux sont contraints, ces aides sont un facteur de poids à l'installation.

Le coût de la vidéosurveillance est un facteur central de la réticence de certaines communes à s'équiper en caméras. Pour y remédier, comme nous le mentionnions précédemment, l'essor des caméras de vidéosurveillance en France s'appuie sur un système avantageux de subventions, par le biais du Fond interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Suite à la réorientation de ce fond national, d'autres acteurs ont pris le relais à différentes échelles, démultipliant les sources potentielles de financement pour les communes et participant donc de la réduction de la part de budget à couvrir. Les incitations financières restent telles que les villes n'ont bien souvent plus que 20 à 40% du budget d'installation à couvrir. Il leur reste toutefois ensuite les frais de fonctionnement et de maintenance.

FIPD, DETR, réserve parlementaire : des fonds nationaux divers à disposition des communes rurales

Le Fond interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) a longtemps constitué la source première de financement public des projets d'installation, hors budget municipal des mairies. Créé en mars 2007 pour donner les moyens aux maires de piloter les politiques locales de sécurité, ce fonds avait été mobilisé suite à l'élection de Nicolas Sarkozy pour encourager le développement de la vidéosurveillance. A partir de 2008, celle-ci devient même la priorité du FIPD afin de remplir l'objectif chiffré d'un triplement des caméras de voie publique en deux ans. Les collectivités territoriales peuvent obtenir jusqu'à 50% de financement de leurs projets d'installation et 100% du raccordement de leur réseau de vidéosurveillance aux centres de police ou de gendarmerie. Cette participation, ne couvrant donc ni la maintenance, ni les coûts d'utilisation, s'inspire directement, de la stratégie du Home Office britannique développée dans les années 1990. Elle porta ses fruits puisqu'en février 2014, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, 2820 communes et 173 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avaient été accompagnés pour installer 26 614 caméras, pour un montant total de 148,52 millions d'euros de subventions.

Le coût des dispositifs

Le [rapport de la Cour des Comptes, publié en 2020](#), illustre les difficultés pour estimer le coût total d'un dispositif de vidéoprotection, qui comprend l'installation, la maintenance et l'exploitation du système. Celui-ci peut varier énormément selon le matériel installé, le nombre de caméras, les spécificités de l'espace public sur lequel elles sont installées, le type de réseau de transmission, la présence ou non d'un Centre de Supervision Urbain (CSU), etc. Les coûts mentionnés dans les articles de presse que le LINC a étudiés se concentrent souvent essentiellement sur la phase d'installation, sans toujours inclure les coûts de maintenance. On remarque également une disparité très forte du coût par caméra d'une commune à l'autre.

Dans ses rapports annuels, le Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (CIPDR), qui est en charge de la gestion du FIPD, constate une baisse progressive du

coût moyen d'installation par caméra. En 2014, il s'élevait à 10945€ en zone police (contre 13810€ en 2013) et 7104€ en zone gendarmerie (contre 8646€ en 2013).

Les dépenses d'infrastructure nécessaire à la transmission des images représentant une part importante des investissements à l'installation de la vidéosurveillance. Le coût de l'installation des dispositifs est parfois mutualisé avec des travaux de rénovation de l'éclairage public ou des réseaux de télécommunications communaux.

Néanmoins, le passage à un gouvernement socialiste fut concomitant d'un changement de priorités. Le soutien financier se poursuit mais la vidéosurveillance n'est plus la cible principale. Alors qu'elle représentait 58% du financement du FIPD sur la période 2010-2012, à partir de 2013, elle correspond à environ un tiers des dépenses du fonds. En 2019, 10,7 millions d'euros d'aides à l'installation de caméras de vidéoprotection ont été attribués au titre du FIPD alors que ce montant s'élevait à près de 30 millions en 2010. A cela s'ajoute la priorisation de certaines zones, les Zones de Sécurité Prioritaire (ZSP), [« quartiers touchés par la dégradation de l'ordre et de la tranquillité publics »](#). Cette réorientation a pour effet de réduire progressivement le montant pour les communes, en particulier les communes rurales. En effet, les ZSP sont majoritairement situées dans des territoires très urbanisés : [sur les 80 identifiées depuis 2013, 53 relèvent de la compétence exclusive de la police nationale, auxquelles s'ajoutent les neuf relevant de celle de la préfecture de police de Paris](#).

Ces changements se ressentent dans les mairies. Plusieurs maires déplorent, à l'instar de celui de Zutkerque (Pas-de-Calais, 1733 hab.), qu'il [« commence à être difficile de décrocher les aides »](#) à l'installation des caméras.

Néanmoins, d'autres sources de financement compensent cette diminution de la part du FIPD dans les plans de financement des projets de vidéoprotection. A l'échelle nationale, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) constitue un autre dispositif de financement de la vidéosurveillance pour les communes rurales. Destinée aux communes de moins de 2000 habitants, elle peut financer jusqu'à 30 à 40% du projet en l'absence de subvention accordée par le FIPD. Enfin, quelques députés et sénateurs puisent dans leur réserve parlementaire pour aider au déploiement de caméras sur certaines communes de leur circonscription.

Une politique incitative par les collectivités locales

Parallèlement à ces fonds nationaux, les intercommunalités, les départements et les régions ont développé également des programmes de subvention et d'accompagnement, et ce, même quand la sécurité n'est pas une de leurs compétences.

Les établissements intercommunaux

Certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se positionnent également sur ce sujet sécuritaire : le droit leur permet de mutualiser les dispositifs de vidéosurveillance. Cette mutualisation prend la forme de centres communs de supervision urbaine (CSU) et/ou de groupements d'achats de caméras permettant aux communes de payer moins. La Métropole européenne de Lille (MEL), qui dispose d'un conseiller chargé de la vidéoprotection, s'est doté d'un marché public (attribué à l'entreprise Eiffage) de mutualisation de l'achat et de la maintenance de systèmes de vidéosurveillance. L'objectif est double : harmoniser le matériel entre les communes et faire baisser le coût pour chacune d'entre elles. 44 communes (en 2017), puis 59 (en 2018) rejoignent le groupement d'achat. Par ailleurs, depuis 2017, la MEL a mis en place un fonds doté de 500 000 euros par an pour soutenir financièrement les communes souhaitant s'équiper ou étendre leur installation. 12

communes en ont bénéficié en 2018, 16 en 2019. Enfin, la métropole ambitionne de créer un centre de supervision urbain (CSU) rassemblant les images des communes équipées. Ce projet est toutefois difficile à mettre en place techniquement compte tenu de l'hétérogénéité du matériel dans les différentes communes. Cette politique incitative porte ses fruits : sur les 95 communes de la métropole européenne de Lille, moins de 20% d'entre elles ne sont pas, en 2020, équipées en caméras [selon les chiffres de Médiacités](#).

Les départements

Dans notre étude, les conseils départementaux jouent un rôle marginal dans le développement de la vidéosurveillance dans les communes. D'après nos recherches, en juillet 2020, seuls douze conseils généraux proposent des aides à l'installation de caméras pour les communes de leur territoire. L'enveloppe allouée ainsi que les critères d'attribution varient d'un département à l'autre. Ces aides mises en place à partir de 2015 concernent essentiellement l'installation d'équipement de vidéoprotection, mais certains départements comme la Drôme se focalisent sur les abords des collèges et exigent que les communes soient équipées ou raccordées à un CSU. Le montant total des subventions est également variable : [le département des Bouches-du-Rhône indique avoir subventionnés à hauteur de 19,4 millions d'euros les municipalités via l'aide aux communes](#), tandis que celui de l'Oise a investi 5,6 millions d'euros entre 2015 et 2020 dans ces aides.

Dans [un rapport de l'Institut Paris Région de 2018](#) (p. 27), Virginie Malochet remarquait que, suite aux attentats de 2015, le conseil départemental des Yvelines, portait un « [plan de vidéoprotection intelligent](#) » dans le cadre de sa politique d'aménagement numérique du territoire. Si ce programme vise initialement l'homogénéisation de l'équipement en vidéosurveillance des collèges et des casernes du SDIS (Service départemental d'incendie et de secours), la plateforme départementale – qui s'appuie sur le réseau de fibre optique des Yvelines pour centraliser la remontée des images des caméras départementales – est ouverte aux villes et aux intercommunalités qui souhaitent s'équiper. Selon [l'Agence Seine et Yvelines Numérique](#), 250 sites sont équipés pour un total de 3000 caméras avec détection automatique d'incident.

La vidéoprotection : un nouveau marché pour des syndicats intercommunaux

Dans la Somme, la Fédération départementale de l'énergie (FDE 80), le syndicat intercommunal, qui assure des compétences relatives aux réseaux énergétiques (électricité, gaz, éclairage public) pour ses 762 communes adhérentes, propose aux communes qui le souhaitent, par transfert de compétence, de réaliser des études relatives aux dispositifs de vidéoprotection, l'acquisition, la réalisation et la maintenance des dispositifs de vidéoprotection. Les communes de Thésy-Glimont (Somme, 584 hab.), Dargnies (Somme, 1300 hab.) ou de Mers-les-Bains (Somme, 2840 hab.) ont par exemple confié cette compétence vidéoprotection à la FDE80. Pour l'établissement public, la vidéoprotection est ainsi un marché complémentaire à ses activités traditionnelles.

En février 2021, le conseil départemental de la Somme signe une convention avec la FDE80 pour accompagner les communes souhaitant s'équiper. Le syndicat instruit les dossiers et réalise les opérations pour les communes adhérentes, tandis que le département participe à leur financement à hauteur de 40% du montant total dans la limite de 50 000 euros. Ces aides ont incité de nombreuses communes à s'équiper. Fin avril 2021, [17 dossiers avaient déjà été déposés auprès du Département](#), à l'instar de la commune d'Estrébœuf (Somme, 274 hab., 13 caméras).

Cet accord entre le syndicat et le département est dénoncé par [des entreprises de vidéoprotection qui s'estiment victime de concurrence déloyale](#). L'entreprise Systeo considère être mise à l'écart de ce

marché. D'une part, elle loue ses équipements de vidéoprotections alors que les subventions sont dédiées à l'achat de matériel. D'autre part, la [FDE délègue ces contrats aux prestataires des entreprises avec lesquelles elle a passé des marchés publics d'éclairage](#). Enfin, la FDE80 ajoute une subvention de 20% qui incite les communes à lui délégué la compétence vidéoprotection.

Le cas de l'Oise

En 2015, le conseil général de l'Oise, dont 95% des communes compte moins de 3500 habitants, a lancé le plan Oise-Vidéoprotection pour aider les petites communes à se doter en équipements de vidéosurveillance. 30 à 40% des dépenses à l'installation des municipalités sont couvertes par le département. Selon le rapport d'activité 2019 du Département, cette année-là, 698 caméras ont été subventionnées pour un montant total de 1,675 million d'euros. Au total, entre 2015 et 2020, au titre de l'aide aux communes, 1877 caméras en faveur 155 communes ont été subventionnées par le conseil départemental. Selon le département, [58 % des collectivités subventionnées sont des villages de moins de 1500 habitants](#).

En 2018, le conseil départemental confie au [Syndicat Mixte Oise Très Haut Débit la compétence de vidéoprotection](#). L'objectif est de doter le département d'un centre de supervision, rassemblant via le réseau de fibre optique, les images des communes du territoire (outres les images des caméras départementales placées dans les collèges ou bâtiments administratifs départementaux). Le centre doit permettre de donner un accès en temps réel aux images aux forces de l'ordre et de faciliter le travail d'enquête à partir des images enregistrées. L'objectif est de permettre aux communes rurales de « [se battre à armes égales avec les grandes villes face à la délinquance](#) ». Dans ce centre, situé à Beauvais, une équipe de huit opérateurs se relaie 24h/24, 7 jours sur 7 pour visionner les images provenant des communes. La mise en place de ce service mutualisé a été rendu possible suite à la loi dite Sécurité globale, qui permet aux maires de transférer leur pouvoir de police afin de permettre aux opérateurs départementaux de visionner les images. En mai 2021, le centre de supervision départemental de l'Oise recevait déjà les images des dix premières communes adhérentes.

Les régions

Enfin, certaines régions, qui n'ont pourtant pas de prérogatives en matière de sécurité (en dehors de la sécurisation des lycées et des transports en commun), mettent en œuvre des politiques sécuritaires et allouent des subventions aux polices municipales. En 2017, suite à l'attentat du 14 juillet 2016, la région PACA, présidée par Christian Estrosi, avait délibéré afin de mettre en place un dispositif d'aides annuels de 10 millions d'euros à destination des polices municipales, et notamment de l'équipement en vidéosurveillance. Ce « plan de sécurité intérieure » a été annulé par le tribunal administratif de Marseille en décembre 2019. Toutefois, [les régions Ile-de-France, Auvergne-Rhône Alpes et, plus récemment Pays de la Loire](#), ont mis en place des « bouclier sécurité », subventionnant l'achat de caméras de vidéosurveillance, les centres de supervision urbain et d'équipements pour les polices municipales. Par exemple, en 2016/2017, 127 communes ou EPCI ont reçu des subventions de la région Ile-de-France pour un montant total de près [de 10 millions d'euros pour l'installation ou le renouvellement de leur équipement de vidéosurveillance](#) (p. 29). La région Auvergne-Rhône-Alpes accorde [une subvention jusqu'à 30 000 euros par an aux communes installant de la vidéosurveillance](#).

20 à 40% du coût d'installation à la charge du budget communal

Ces différentes subventions font sensiblement baisser la note pour les petites communes. Par exemple, selon [une délibération du conseil régional d'Ile-de-France](#) (p. 15), Nointel (Val d'Oise, 798 hab.) a pour projet d'installer sept caméras sur son territoire en 2020 pour un montant total de 105 156 euros. La municipalité sollicite des financements auprès de la Région Ile-de-France (35%), du département (6%) et du fonds de dotation d'équipement des territoires ruraux (25%). Il ne restera à sa charge qu'environ un tiers du montant total, soit un peu moins de 36 000 euros. Ainsi, ces subventions sont un facteur de poids pour faciliter l'installation de la vidéosurveillance dans les petites communes françaises.

PLAN DE FINANCEMENT PREVISIONNEL PROPOSE PAR LE DEMANDEUR

Exercice de référence : 2020

L'organisme récupère tout ou partie de la TVA.

Dépenses (€)			Recettes (€)		
Libellé	Montant	%	Libellé	Montant	%
Achat de 7 caméras	24 768,00	23,55%	Subvention Région Ile-de-France (sollicitée)	36 750,00	34,95%
Logiciels	3 370,00	3,20%	Autofinancement communal (minimum 20% du coût HT du projet)	35 783,00	34,03%
Travaux (fibre optique, génie civil, raccordement, autres...)	77 018,00	73,24%	Subvention Département (sollicitée)	6 334,00	6,02%
Total	105 156,00	100,00%	DETR (sollicitée)	26 289,00	25,00%
			Total	105 156,00	100,00%

Alors que le coût de la vidéosurveillance peut être prohibitif pour des petites communes (lien article 2), ces dispositifs de subventionnement à l'installation de caméras de vidéosurveillance participent indéniablement à leur développement sur les territoires. Ils œuvrent également à la structuration et à l'essor du marché des technologies de sécurité et bénéficient aux industriels. De fait, une fois les premières installations réalisées, les communes tendent à étendre leur parc de caméras et à s'équiper en technologies toujours plus performantes.

Comment la vidéosurveillance se développe-t-elle dans les villages ?

Une fois les caméras en place dans les villages, elles s'installent durablement même si l'évaluation de leur efficacité sur la baisse des délits est peu démontrée. La logique est souvent de poursuivre le maillage de la commune et de recourir à des équipements supplémentaires (CSU, analyse automatique d'images).

Une efficacité sur la baisse des délits revendiquée mais peu démontrée

Si les critiques de la vidéosurveillance sur les libertés individuelles se sont taries dans les médias locaux, l'efficacité de ces systèmes de vidéosurveillance fait l'objet de débats récurrents sans qu'aucune évaluation précise n'ait été menée par les pouvoirs publics déployant ces dispositifs. Leur efficacité peine à être démontrée d'autant que les objectifs assignés à cette technologie sont rarement précis. La Cour des Comptes le déplorait dans [un rapport publié 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* » (p. 146). Neuf ans plus tard, son constat est identique et [elle réitère sa recommandation de 2011](#) : « *Engager une évaluation de l'efficacité de la vidéoprotection de la voie publique, notamment dans l'élucidation des crimes et délits, avec le concours de chercheurs et d'experts (SGMI, DCS, DACG)* ».

La littérature académique, en France et à l'international ([Groombridge, 2008](#) ; [Gill et al. 2005](#)), a démontré que la vidéosurveillance n'a pas d'impact significatif sur la délinquance. Elle est plus souvent utilisée pour des raisons différentes que les motifs mis en avant lors de son installation. En effet, elle sert moins à lutter contre les vols et les cambriolages qu'à des fins de gestion urbaine et de vidéoverbalisation comme l'ont pointé notamment [Elodie Lemaire](#) ou [Laurent Mucchielli](#). Une large part du travail des opérateurs (jusqu'à 77% selon Laurent Mucchielli) consiste en une veille aléatoire au cours de laquelle peu d'événements sont à remarquer. Plus généralement, il est difficile de mesurer l'effet de ces instruments technologiques sur la délinquance : d'une part, cela dépend largement de l'environnement dans lequel sont installées les caméras et du délit visé, et, d'autre part, les variables explicatives sont nombreuses et difficiles à isoler (évolution des méthodes de police, etc.).

Localement, l'évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance n'est pas plus rigoureuse qu'à l'échelle nationale. Interrogés sur l'efficacité des caméras, à défaut d'évaluation chiffrée, les maires mettent en avant dans la presse locale des anecdotes de réduction de dégradation ou d'élucidation de délits. [Le maire de Verlinghem \(Nord, 2430 hab.\), équipée d'un système de vidéosurveillance depuis 2011, témoignait un an plus tard](#) : « *Lorsque des dégradations ont été constatées au niveau de la salle de sport, au tout début de la mise en place de la vidéo. Des ados de la commune ont été convoqués avec leurs parents, preuves à l'appui. L'envie leur est soudainement passée depuis. (...) Il y avait aussi un petit trafic de drogue autour du terrain de sport. Depuis qu'ils savent qu'il y a de la vidéo, on ne les voit plus. On me dit que ça a déplacé le problème, mais je n'ai pas eu de remontées ailleurs.* » Depuis, le système a été étendu et la municipalité dispose désormais de 20 caméras. Plutôt que des statistiques précises, cohérentes et sur le temps long sont bien souvent préférés des exemples symboliques de l'utilité des caméras ou des chiffres ne permettant pas une réelle évaluation. Certains maires le reconnaissent eux-mêmes, comme [celui de Sablé-sur-Sarthe en 2013](#) : « *Impossible de savoir si, depuis, la délinquance a baissé : car l'année statistique de la gendarmerie ne correspond pas à l'année de service des caméras installées !* » (Sarthe, 12127 hab.). Plus généralement, il est souvent difficile d'isoler la présence de caméras d'autres variables explicatives de l'évolution de la délinquance. A l'inverse, d'autres élus de la majorité arguent de l'efficacité tout en refusant de présenter aux élus de l'opposition les statistiques. C'était le cas à Treillières (Loire-Atlantique, 8734 hab.) où la majorité

portait en 2016 un projet d'extension du système de vidéosurveillance et [refusait de communiquer les statistiques à l'opposition, au motif que](#) « *c'est interdit, seuls le maire et l'adjoint à la sécurité y ont accès.* ».

Plus généralement, la mobilisation d'acteurs multiples en faveur des caméras contribue à former un système de production de la croyance dans l'efficacité de la vidéosurveillance. Le Préfet ou les gendarmes occupent une place de choix dans le champ du pouvoir local. Leur parole fait loi et pèse sur les choix des élus, qui souvent ne disposent pas d'expertises ou de savoirs en matière de politique de sécurité. Le fait que l'Etat et les autres collectivités investissent autant dans cette technologie contribue à renforcer le sentiment d'efficacité envers la vidéosurveillance. Enfin, des articles dans la presse locale font des bilans plutôt positifs de la vidéosurveillance, en pointant son rôle dans la résolution de quelques affaires. Il est plus rare en revanche que soit mentionnée que les images n'ont pas été utiles aux forces de l'ordre.

Une politique symbolique

Si l'efficacité des caméras sur la réduction des délits est difficile à mesurer, l'investissement dans la vidéosurveillance présente un intérêt symbolique pour les élus municipaux. D'une part, par son rôle rassurant, elle constitue un facteur d'attractivité territoriale pour les entreprises et les habitants. D'autre part, la sécurité constitue un capital politiquement valorisable lors des élections locales.

La sécurité : un facteur d'attractivité territoriale

En outre, l'installation en vidéosurveillance est perçue par certains élus comme un facteur d'attractivité territoriale. La concurrence entre les communes incite à l'équipement afin de présenter aux entreprises ou aux habitants du territoire une offre de sécurité favorable, notamment vis-à-vis des communes voisines qui ne seraient pas équipées. Certaines communes mettent ainsi en avant sur leur site internet leur équipement en matière de vidéosurveillance. Dans les médias locaux, plusieurs maires défendent l'installation de la vidéosurveillance pour « redorer l'image de la ville » en comparant leurs communes avec des villes étatsuniennes qui servent de repoussoir. « [Auchel, ça n'est pas Chicago, on veut redorer l'image de la ville](#) ». (Pas de Calais, 10 574 hab.). « [Ce n'est pas Chicago, mais ces incivilités coûtent une certaine somme à la collectivité et ternissent l'image de la commune](#) » (Quintin, Côtes d'Armor, 2809 hab.).

La sécurité : un capital politiquement valorisable

Les caméras de vidéosurveillance, à l'instar des services de police municipale, constituent pour les maires « [une vitrine de leur action](#) » (p. 18) face aux enjeux de sécurité. Peu importe son utilité en matière de sécurité, la vidéosurveillance est une ressource politique pour les élus. [Pour Elodie Lemaire](#), « *avant de faire un choix technique, les collectivités font un choix politique. L'équipement est devenu un réflexe pour montrer que l'on répond aux problèmes d'insécurité.* » Le [sociologue Tanguy Le Goff confirme](#) : « *Ce choix d'investissement est également une action hautement symbolique dirigée vers les administrés : la vidéosurveillance est visible par tous, se veut rassurante et traduit une implication concrète du maire pour améliorer la sécurité urbaine.* » La [visibilité des caméras dans l'espace public](#) est ainsi un outil de monstration politique pour les élus locaux de leur action en matière de sécurité.

La lecture de la presse locale en témoigne : nombreux sont les élus à mettre en avant l'installation de caméras quand ils tirent le bilan de leur mandat ou qu'ils font des promesses à leurs administrés, en particulier lors des cérémonies annuelles des vœux. Les projets de vidéosurveillance sont également un argument mis en avant dans les programmes des candidats aux élections locales. Les caméras participent ainsi à la mise en scène du rôle du maire en matière de sécurité tout en rassurant les populations inquiètes.

La politiste Audrey Freyermuth analysait déjà à partir des cas lyonnais, niçois, rennais et strasbourgeois, que [les affrontements politiques sont un facteur central de la mise sur agenda municipal de l'insécurité](#). Davantage que l'évolution des chiffres de la délinquance, les plaintes des riverains, les dispositifs gouvernementaux ou l'appartenance partisane, la politiste défend l'idée que les élus locaux investissent la thématique sécuritaire lorsqu'ils sont en situation de fragilité politique et qu'ils pressentent pouvoir raffermir ou élargir leur électorat. Si cette hypothèse reste à tester au sujet des élus de communes plus petites, la vidéosurveillance présente indéniablement un aspect symbolique, démontrant l'implication des élus sur le terrain de la sécurité.

A l'inverse, alors que les pressions de la part de l'Etat, des forces de l'ordre et de la population sont fortes, un capital politique important – et/ou des convictions profondes – est nécessaire pour s'opposer durablement à la vidéosurveillance. Des élus qui ont longtemps été publiquement réticents finissent par satisfaire aux demandes croisées des forces de l'ordre et de la population, à l'instar du maire de Wambrechies.

Un sentier de dépendance vers des technologies plus intrusives ?

Une fois les premières caméras installées, rares sont les villes qui les désinstallent, quand bien même les défaillances techniques peuvent en limiter l'usage. Au contraire, comme cela est mis en avant par les maires dans la presse régionale, la logique est souvent de poursuivre le maillage de la commune en caméras afin de combler « les trous dans la raquette ». En outre, de plus en plus de villes font le choix de transférer leurs images à des centres de supervision urbain, dans lesquels des opérateurs peuvent les visionner en temps réel. Ce développement technologique s'inscrit dans une quête d'efficacité et de « rentabilité » plus grande.

Caméras supplémentaires : « éviter les trous dans la raquette »

Malgré leur coût et leur efficacité relative, les caméras sont rarement retirées. Au contraire, on note plutôt une hausse de la demande en vidéosurveillance au sein des organisations municipales (comme [le pointaient déjà Anne-Cécile Douillet, Laurence Dumoulin et Séverine Germain](#)) et une extension du dispositif existant. Certaines communes débutent ainsi par s'équiper en caméras pour protéger les bâtiments publics de dégradations, puis peu à peu vont installer des caméras dans l'espace public, par exemple à l'entrée et à la sortie de la commune, comme cela est souvent préconisé par les gendarmes. Pour d'autres communes, il s'agit de densifier le maillage pour pallier les limites du système existant. « *On se rend compte que l'on a des trous dans la raquette et que des caméras d'ambiance ou de plaques (pour l'immatriculation des véhicules) ne sont pas installées au bon endroit. Et puis c'est aussi pour être le maximum dissuasif.* » (Erquinghem-Lys, Nord, 5200 hab.). Ainsi, face à l'efficacité limitée des systèmes de vidéosurveillance, la réponse apportée est souvent l'installation de toujours plus de caméras et, plus rarement, la révision de leur positionnement (comme [récemment à Lyon](#)). Cette multiplication des caméras entraîne toutefois des problèmes supplémentaires. Les laborieuses opérations d'extraction des images sont plus longues et, si les communes disposent d'un Centre de supervision urbain (CSU), les opérateurs ne peuvent visionner en temps réel l'ensemble des caméras.

Défaillances techniques, enjeux de maintenance et obsolescence des technologies

L'exploitation des caméras au quotidien n'est pas toujours aussi aisée que les promesses initiales le laissent espérer. Si l'enquête du LINC ne porte pas sur l'usage effectif des caméras, la lecture de la presse régionale témoigne des défaillances de l'infrastructure de vidéosurveillance, ce qui souligne en creux les enjeux de maintenance, pointés également par les chercheurs [Elodie Lemaire](#) ou [Florent Castagnino](#).

Les systèmes de vidéoprotection sont de plus soumis, comme tout système technique, aux aléas du marché et de la technique et certaines installations périlissent avant même leur mise en place. C'est ainsi qu'à Franois (Doubs, 2340 hab.), [la mairie fit installer en 2015, pour un montant de 89 000 euros, 15 caméras par une société, qui fit faillite avant de les mettre en service. Cinq ans plus tard, les caméras ne sont toujours pas opérationnelles.](#) A Ancenis-Saint-Géréon (Loire-Atlantique, 7510 hab.), [si les caméras furent bel et bien mises en service, cela nécessita une importante phase de réglages.](#) L'installation était en effet prévue en deux phases et au terme de la première, le responsable de la police municipale de la ville indiquait des problèmes de qualité de lecture de plaques d'immatriculation. Pour l'adjoint à la tranquillité, il ne s'agissait pas d'une panne, mais de simples réglages, dus au fait que « pour l'instant, on a très peu de recul ».

Les problèmes techniques, notamment dus aux conditions météorologiques et à la nuit, ne sont pas rares, et sont loin de se limiter à de simples questions de réglages. En 2014, [le maire nouvellement élu de Toufflers \(Nord, 3902 hab.\) témoignait des limites de l'installation](#) : « Depuis que j'ai été élu en mars, j'ai fait quatre demandes de visionnage des bandes à la police intercommunale de Hem. Pour un feu de poubelles, un cambriolage chez le kiné, une voiture cassée et des dégradations sur le stade. Ça n'a jamais servi à rien ! On voit des ombres, mais on ne peut identifier personne... ». De même, [le maire de Verlinghem reconnaissait en 2012](#) : « Il y a une fois où nous n'avons pas réussi à identifier une plaque d'immatriculation durant la nuit car elle était éblouie par d'autres phares. » (Nord, 2500 hab.). Les maires pointent les insuffisances techniques de ces caméras fixes : leur champ de vision est limité et leur résolution ne permet pas d'identifier les plaques d'immatriculation.

Les pannes peuvent avoir d'autres origines, que ce soient les logiciels, serveurs ou encore les caméras elles-mêmes, quand il ne s'agit pas d'une combinaison de ces divers éléments. A deux reprises, en 2009 et en 2016, la ville de Ploërmel (Morbihan, 9571 hab.) constata à l'occasion d'un audit technique [l'obsolescence de son système de vidéo-protection](#). La première fois, la qualité des images était en cause pour une vingtaine de caméras sur les 42 installées, et la seconde, tout un ensemble de défaillances techniques fut identifié. L'ampleur et la vitesse de dégradations des dispositifs interrogent : à Etaples (Pas de Calais, 10 865 hab.), en 2015, [plus de la moitié du parc de 40 caméras installées en 2010, ne fonctionne plus](#). Toutefois ces limites techniques conduisent généralement les maires à s'équiper de caméras plus performantes et de technologies plus intrusives plutôt que de remettre en cause l'installation des caméras existantes.

Déport des images et CSU mutualisés

Dans les communes étudiées dans le cadre de cette étude, un argument fréquemment mis en avant pour témoigner du caractère peu intrusif des caméras est le fait que les images sont enregistrées et mobilisées uniquement a posteriori pour les besoins d'une enquête, elle-même conduite selon les règles de la procédure pénale. Or, la lecture de la presse régionale révèle que, quelques années plus tard, de nombreuses communes décident de transférer les flux vidéo aux forces de police ou de gendarmerie ou de mettre en place des Centres de supervision urbains (CSU) mutualisés avec d'autres communes du territoire. Ces évolutions transforment la logique initiale puisque désormais des opérateurs regardent en temps réel les images provenant des caméras.

Ces installations encouragées par l'Etat, via le Fond Interministériel de la Prévention de la Délinquance (FIPD) qui subventionne intégralement ces raccordements. Dans le Loir-et-Cher, dès 2014, [12 communes décident de déporter leurs flux vers le centre d'opérations et de renseignement de la Gendarmerie](#). Autre exemple, la ville de Carnac (Morbihan, 4250 hab., 26 caméras) est la première commune du Morbihan à avoir signé, en 2015, [une convention de partage des images de](#)

[vidéosurveillance avec la gendarmerie du Morbihan](#). Deux écrans de visualisation ont ainsi été installés : l'un au sein de la police municipale, l'autre au sein de la gendarmerie.

L'autre évolution concerne la mise en place de centres de supervision urbain (CSU), au sein desquels des agents assermentés visualisent les images en temps réel et alertent les forces de police en cas d'événement. Dans son rapport de 2020, la Cour des Comptes constatait un doublement du nombre de CSU entre 2015 et 2019 : 434 en 2015, 903 en 2019. Auparavant réservés aux municipalités dotées de ressources importantes du fait du coût conséquent communes d'une taille importante, la mutualisation de ces équipements à l'échelle intercommunale permet aux municipalités plus petites d'en bénéficier.

Par exemple, Armentières, Houplines et La-Chapelle-d'Armentières (Nord) ont mis en place un CSU commun. A Nancy, suite aux attentats de 2015, il est décidé de créer un CSU pour rassembler les images des communes de la métropole, qui voit le jour en juillet 2019. Les 750 000 euros de coûts d'investissements de création sont pris en charge par la métropole ainsi que les coûts de raccordement. Les communes financent leur dispositif de vidéosurveillance, dont elles conservent la maîtrise, et contribuent à hauteur de 2/3 des coûts de fonctionnement du CSU. Une dizaine de communes sur les vingt que compte l'intercommunalité ont aujourd'hui rejoint ce CSU mutualisé. Sept opérateurs s'y relaient nuit et jour devant une vingtaine d'écrans et manipulent, à distance, les caméras dômes. Le CSU travaille en étroite collaboration avec la police nationale, la gendarmerie, les douanes, les polices municipales et le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Les images peuvent également être renvoyées au PC sûreté des transports en commun et au Centre d'information et de commandement (CIC) de la police qui peut prendre la main sur les caméras. Le visionnage des images par un opérateur permis par le transfert des images vers un CSU métropolitain peut également être un prélude à la mise en place de la vidéooverbalisation.

Toutefois, la réalisation de ces projets se heurte à des contraintes techniques, juridiques et politiques. [Médiacités relate ainsi le projet inachevé de CSU mutualisé](#) porté par les communes voisines de Tourcoing, Roncq, Neuville-en-Ferrain, Mouvaux, Halluin, Linselles, Bousbecque et Wervicq-Sud (Nord). En outre, les communes peuvent vouloir conserver la maîtrise de leur dispositif comme le confie à Médiacités, l'adjoint au maire de Tourcoing chargé de la sécurité : « *Je suis méfiant. Tout l'intérêt de mettre des caméras, c'est de pouvoir garder la main sur nos images. C'est ça qui va permettre à nos forces de police d'intervenir rapidement.* »

Demain : analyse automatique d'image ?

Une évolution future potentielle des dispositifs de vidéosurveillance, perceptible dans les articles les plus récents de la presse locale, a trait à l'utilisation de logiciels de reconnaissance automatique d'images. Le collectif Technopolice a par exemple identifié la présence de [l'entreprise BriefCam](#), spécialisé dans ces technologies, dans plusieurs appels d'offre de collectivités. Dans notre étude, les communes équipées en système de reconnaissance automatique d'images sont marginales. La commune de Wervicq-Sud (Nord, 5414 hab., 48 caméras, 15 supplémentaires en projet) indique disposer d'un tel système [selon son maire interrogé par Médiacités](#) : « *Nous avons également un logiciel de reconnaissance faciale. Jusqu'à présent, on ne l'utilisait pas car personne n'était formé pour* ». Pour rappel, [leur utilisation pour des finalités de sécurité publique est illégale](#). Le recours à ces dispositifs algorithmiques vise autant à lutter contre la délinquance qu'à faciliter le travail des opérateurs, confrontés à l'impossibilité cognitive d'exercer une vigilance attentive ou à la tâche fastidieuse de visionnage des bandes enregistrées, alors que le nombre de caméras augmente. Pour certains maires, à l'instar des caméras traditionnelles utilisées pour de la gestion urbaine, ils pourraient en outre servir d'autres finalités que la seule sécurisation des territoires, [comme le mentionne Jean-](#)

[Philippe Luce](#), vice-président de Versailles Grand Parc en charge de la ville intelligente et du développement économique : « *Cela peut être un outil d'amélioration du quotidien comme compter le nombre de véhicules qui passent sur tel ou tel axe* ».

Il convient toutefois de noter que le recours aux algorithmes de reconnaissance automatique d'images nécessite souvent de remplacer les dispositifs existants pour des caméras à haute résolution. En effet, la qualité médiocre des images, la transmission analogique, les angles de vue des caméras ou les défauts propres à l'environnement dans lequel elles sont installées (luminosité, contre-jours, poussières, etc.) nuisent aux résultats algorithmiques.

Le développement des caméras de vidéosurveillance, révélateur de la recomposition de l'action de l'Etat et de sa présence territoriale

Comme nous l'indiquions dans le premier article de cette série, le développement des caméras de vidéosurveillance dans les petites communes françaises repose sur des dynamiques multiples, rarement corrélées à l'évolution de la délinquance : volonté politique, accessibilité de la technologie, enjeux économiques, demandes citoyennes, etc. Cet essor doit également s'analyser en relation avec les transformations des politiques locales de maintien de l'ordre. La réorganisation de la présence territoriale et des formes d'intervention de la police nationale et de la gendarmerie a mené à la pluralisation des acteurs mobilisés et à la promotion d'instruments technologiques. La [Cour des Comptes soulignait ainsi en 2011](#) que la vidéosurveillance « *est considérée, davantage encore en période de baisse des effectifs de policiers et de gendarmes, comme l'un des principaux moyens pour réduire le nombre de délits et améliorer leur taux d'élucidation* ». Dans un contexte de ressources limitées, les forces de l'ordre mobilisent ainsi les dispositifs technologiques, financés en large partie par les communes.

Dès lors, [pour prolonger l'analyse le sociologue Florent Castagnino](#), le développement des dispositifs de vidéosurveillance doit être perçu moins comme une volonté manifeste de surveiller la population que comme une réponse technologique à un défi organisationnel. L'essor des caméras dans les zones rurales n'a pas pour objectif premier de surveiller les allées et venues de ses habitants, mais plutôt de rationaliser l'activité policière sur les territoires. Selon le sociologue, cette perspective de la surveillance comme un effet des pratiques de rationalisation ne nie pas les risques posés par ces technologies, mais ne les considère pas comme ontologiquement négatives. « *Nous ne sommes pas en train de prétendre que la surveillance n'existe pas, nous posons plutôt qu'elle n'est pas détachable d'autres objets : il s'agit toujours d'un effet et non pas d'un objectif.* » Il est dès lors important d'analyser le recours et l'usage de ces outils technologiques en relation avec les spécificités territoriales des politiques locales de sécurité.

De fait, au terme de ce panorama des dynamiques de développement de la vidéosurveillance dans les communes françaises perçues par la presse régionale, il ne faut pas conclure à une standardisation des politiques municipales en la matière. Si de nombreuses municipalités s'équipent, la progression n'est pas linéaire selon les territoires et les communes. Il existe des ruptures et des décalages. Certains départements sont beaucoup moins dotés que d'autres en caméras de vidéosurveillance. De plus, tous les maires sont loin d'adopter spontanément les dispositifs, et, quand ils les mobilisent, cela peut être pour des finalités diverses. Ainsi, la logique de rationalisation des politiques de maintien de l'ordre par la technologie ne se déploie pas de manière univoque sur tous les territoires. La vidéosurveillance dans l'espace public doit ainsi s'analyser au pluriel : les contextes, les finalités, les acteurs et les dispositifs mobilisés varient d'un territoire à un autre.

Enfin, le développement des technologies de reconnaissance automatique d'image fait entrer la vidéosurveillance dans un nouvel âge. La reconnaissance faciale soulève en effet des questions inédites touchant à des choix de société. Les risques liés à cette technologie sont technologiques, éthiques et sociétaux. Les données biométriques traitées touchent au corps et à l'intimité des personnes. Ces systèmes probabilistes peuvent avoir des conséquences très importantes pour les personnes mal reconnues, alors que cette technologie permet le traitement de données à distance, sans contact, voire à l'insu des personnes. La reconnaissance faciale peut devenir un outil particulièrement omniprésent et intrusif, réduisant l'anonymat dont disposent les citoyens dans l'espace public. Pour toutes ces raisons, le sujet, complexe, mérite un débat approfondi.

« Si je n'alerte pas la police, mon voisin le fera » : la place des particuliers dans la politique de sécurité territoriale

Le déploiement de la vidéosurveillance par les communes n'est qu'un des instruments de la politique de sécurité. La recomposition des responsabilités des communes dans ce domaine s'accompagne d'une mobilisation croissante des acteurs privés, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers, pour concourir à la production de l'ordre local. Cette implication des usagers dans les activités de police et de surveillance est apparue à plusieurs reprises dans notre étude de la presse locale consacrée à la vidéosurveillance. Elle peut prendre diverses formes, de l'équipement personnel en caméras aux réseaux de voisins vigilants. La mise en place de ces derniers est pensée par les communes soit comme une alternative soit comme complémentaire à l'installation de caméras de vidéosurveillance. Par exemple, à Locminé (Morbihan, 4159 hab.), en 2015, en parallèle du projet de vidéoprotection, la municipalité a présenté lors d'une réunion publique d'informations sur la sécurité [la mise en place d'un réseau « voisins vigilants »](#) ainsi que la nomination d'élus référents dans huit quartiers de la ville.

Les initiatives dites de voisins vigilants se multiplient dans les communes françaises. Comme le souligne [Matthijs Gardenier](#), il faut distinguer le mécanisme dit de « Participation citoyenne » institutionnalisé par une [circulaire datée du 22 juin 2011](#) et labellisé par le ministère de l'Intérieur, des réseaux mis en place, notamment sous l'impulsion de l'entreprise marseillaise [Voisins Vigilants](#), par des groupes d'habitants fédérés avec l'aide, ou non, des communes.

En effet, dans le premier cas, sous la supervision du maire et des représentants de la gendarmerie ou de la police nationale, des habitants volontaires sont désignés comme référents pour « informer les forces de l'ordre de tout fait particulier » survenu dans leur zone résidentielle. Pour [la politiste Vanessa Codaccioni, auteure de l'ouvrage La Société de vigilance](#), ces dispositifs s'inscrivent dans une stratégie de l'Etat visant à responsabiliser le citoyen sur sa propre sécurité et à solliciter les populations « pour aider la police et la justice ». Cette incitation à « être attentifs » s'enracine dans l'idée que l'Etat ne peut pas tout voir, et que les citoyens doivent être ses yeux et ses oreilles. Cette participation citoyenne est officialisée par la signature de convention tripartite entre la préfecture, les forces de l'ordre et la mairie, à l'instar d'Etival-lès-Le-Mans (Sarthe, 1953 hab.) en 2018. Le sous-préfet déclarait alors : « *la sécurité est l'affaire de tous. Des événements récents le prouvent. Il s'agit de mettre les délinquants en insécurité. Le rôle des référents est la prévention et non l'opérationnel. Cette action peut se conjuguer avec d'autres dispositifs, comme la vidéo protection.* ». En effet, [comme l'indique la sociologue Eleonora Elguezabal](#) qui a étudié ces dispositifs, « *la promotion du dispositif « Participation citoyenne » par la gendarmerie s'accompagne de la promotion de la vidéosurveillance, plus coûteuse économiquement pour les communes mais plus intéressante aux yeux de la gendarmerie car d'une effectivité plus certaine pour l'identification des véhicules et des personnes pour les enquêtes judiciaires* ». Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, 5700 communes, essentiellement dans le

grand quart sud-est, le Bassin parisien et le Nord de la France, ont mis en place ce dispositif. Toutefois, comme [le constate Virginie Malochet, chargée d'études senior à l'Institut Paris Région](#), ces dispositifs peinent à maintenir une dynamique d'implication des habitants dans la durée. De fait, selon Eleonora Elguezabal, ils occupent une place très marginale dans le travail quotidien des gendarmes.

En parallèle de cette démarche participative organisée par les pouvoirs publics, des communautés de « voisins vigilants », non encadrées par les forces de l'ordre, se créent également par l'entremise d'une plateforme web éponyme, gérée par une association, devenue entreprise en 2012, *Voisins vigilants et solidaires*. Elle propose un [« réseau social »](#) pour recréer de la solidarité de voisinage et a construit des offres commerciales à destination des communes, notamment des panneaux signalétiques et un système d'alerte par SMS. Les habitants peuvent s'y inscrire gratuitement et créer ou rejoindre leur communauté de voisins. Selon l'entreprise, 10 000 communautés regroupant 300 000 foyers existeraient en France et en Belgique, ainsi que 600 « mairies vigilantes ».

Si la forme institutionnelle diverge, la philosophie derrière ces deux dispositifs est similaire, les modalités de fonctionnement se recoupent. La sensibilisation de la population, la remontée d'informations aux forces de l'ordre et l'installation de dispositifs dissuasifs sont le cœur de l'activité des référents nommés. Loin de constituer une milice citoyenne, les communautés vigilantes semblent être une simple formalisation de pratiques traditionnelles de surveillance communautaire, et tout au plus, la création d'intermédiaires facilitant les interactions entre forces de l'ordre et habitants. La sociologue [Eleonore Elguezabal](#) citait ainsi un référent des huit référents d'une commune périurbaine de 2500 habitants pour qui *« l'intérêt principal qu'il trouve au réseau est de faciliter et fluidifier le recours des gens à la gendarmerie dans la mesure où « on n'y est pas toujours bien reçu » et que l'institution aurait perdu la « familiarité avec la population »*.

Parallèlement à ces dispositifs de participation citoyenne, les particuliers sont de plus en plus nombreux à s'équiper de dispositifs de vidéosurveillance. Ils peuvent être légalement installés [s'ils ne portent atteinte à la vie privée des voisins, des visiteurs et des passants](#). Les particuliers peuvent filmer uniquement l'intérieur de leur propriété (et non la voie publique) et doivent respecter le droit à l'image des personnes filmées. Malgré ce cadre légal, l'essor de ces dispositifs de vidéosurveillance est toutefois source de tensions. En 2020, la CNIL a reçu et traité [150 plaintes concernant la vidéosurveillance mise en œuvre par des particuliers](#). Les images issues de ces dispositifs peuvent mobilisées par les forces de l'ordre uniquement dans le cadre d'enquête a posteriori. Elles ne sont pas aujourd'hui transmises aussi aisément que ce que l'on a pu observer aux États-Unis dans le cadre [des partenariats entre l'entreprise Ring et les forces de police locales](#).