HAL
open science

L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains, la cas de la Grande-Bretagne

Eric Heilmann, Marie-Noëlle Mornet

To cite this version:

Eric Heilmann, Marie-Noëlle Mornet. L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains, la cas de la Grande-Bretagne. Cahiers de la Sécurité, 2001, 46. sic_00125570

HAL Id: sic_00125570

https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00125570

Submitted on 21 Jan 2007

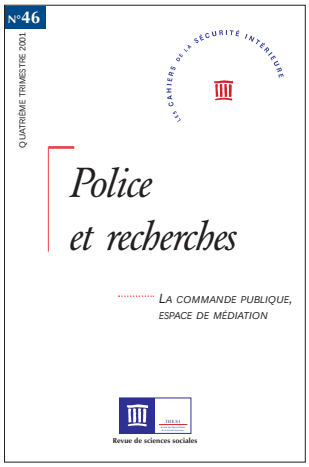
HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

L'IMPACT DE LA VIDÉOSURVEILLANCE SUR LES DÉSORDRES URBAINS
le cas de la Grande-Bretagne

par Éric HEILMANN, Marie-Noëlle MORNET



Publication de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) - lieu de réflexion concertée, de recherche et de débat sur la sécurité - Les Cahiers de la sécurité intérieure, abordent chaque trimestre une question de société et d'actualité à travers un dossier thématique qui réunit des contributions provenant d'horizons divers.

Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue : cassis@cedocar.fr

Pour retrouver le sommaire du n° et les autres articles : www.ihesi.interieur.gouv.fr

L'IMPACT DE LA VIDÉOSURVEILLANCE SUR LES DÉSORDRES URBAINS, LE CAS DE LA GRANDE-BRETAGNE

par Éric HEILMANN, Marie-Noëlle MORNET

Cet article présente les principales observations formulées par les criminologues britanniques qui ont analysé, au cours des années quatre-vingt-dix, l'efficacité de la vidéosurveillance dans la lutte contre la délinquance. Tous les auteurs s'accordent pour affirmer que son impact varie sensiblement selon la nature des délits et des espaces visés par les caméras, et que l'exploitation des systèmes est fréquemment suivie d'un phénomène de « déplacement de la criminalité » vers des zones non-équipées.

La Grande-Bretagne est le pays qui compte actuellement le plus d'équipements de vidéosurveillance en Europe occidentale. Le marché de la vidéosurveillance a pris son véritable essor dans les années quatre-vingt et touche alors prioritairement le monde du commerce [1]. À partir du milieu des années quatre-vingt-dix, il connaît un nouveau rebond avec le développement tous azimuts des systèmes implantés dans les villes : trente-neuf sont équipées en 1993, soixante-dix-neuf en 1994… quatre ans plus tard, toutes les grandes villes de plus de 500 000 habitants (sauf Leeds) et près de quatre cents villes de taille moyenne ont installé de tels équipements sur la voie publique. Ce qui fait dire à un observateur que les caméras de surveillance sont « *aussi familières au public que les cabines téléphoniques et les lampadaires* » dans les villes britanniques [2].

Quel est l'impact de ces dispositifs sur les désordres urbains ? Plusieurs chercheurs professionnels ont étudié cette question en Grande-Bretagne où une dizaine d'enquêtes ont été conduites dans des espaces publics au cours des années quatre-vingt-dix. Certaines ont été commanditées par le *Home Office* dans le métro londonien en 1992, dans les parkings de six villes de province en 1993 et dans les centres-villes de Newcastle, Birmingham et King's Lynn en 1995 [3]. D'autres ont été commanditées par des autorités locales

(1) Les achats d'équipements de vidéosurveillance effectués par les commerçants de détail représentaient encore 40 % de l'ensemble du marché en 1996 : NORRIS (C.), ARMSTRONG (G.), 1999, *The Maximum Surveillance Society. The Rise of* CCTV, Oxford, Berg, p. 47.

(2) *Cf.* FYFE (N. R.), BANNISTER (J.),«The Eyes Upon the Street, CCTV and the City», *in* FYFE (N. R.), 1998, *Images of the Street, Planning, Identity and Control in Public Space*, Routledge, p. 256.

(3) Ces études peuvent être consultées sur le site web du *Home Office* à l'adresse suivante : www.homeoffice.gov.uk (rubrique « *research & statistics* »).

comme à Airdrie en 1993, à Brighton en 1996, à Doncaster en 1997 et à Glasgow en 1999. Avant de présenter les conclusions formulées par les criminologues britanniques, il est intéressant de décrire le contexte d'implantation des systèmes en soulignant les caractéristiques spécifiques à ce pays. Deux traits marquants méritent d'être relevés.

Le rôle moteur du Home Office

Tous les commentateurs soulignent l'existence d'un facteur politique pour expliquer l'importance que ces dispositifs ont pris dans les stratégies de lutte contre la criminalité élaborées en Grande-Bretagne. En effet, au début des années quatre-vingt-dix, le gouvernement de John Major cherche à mobiliser de nouveaux moyens pour faire face à l'insécurité, sans pour autant grever trop lourdement le budget de l'État. En octobre 1994, le ministre de l'Intérieur, Michael Howard, annonce la décision du gouvernement de soutenir financièrement les installations de vidéosurveillance en Angleterre et au Pays de Galles.

Pour stimuler les initiatives, le *Home Office* lance un appel à projets (CCTV *Challenge Competition*) accompagné d'une dotation de 5 millions de livres [4]. Les premières subventions vont servir à l'équipement de centres-villes et de parkings [5]. Face au succès de cette première « compétition », deux nouveaux appels à projets sont organisés en 1995 et 1996. La règle du jeu demeure inchangée : le gouvernement ne prend pas en charge les coûts de fonctionnement des dispositifs mais il apporte une contribution au financement des coûts d'installation à condition que d'autres partenaires au projet (collectivités locales, entreprises, centres commerciaux, compagnies de transport, etc.) y participent également. Au total, le montant des subventions allouées par le *Home Office* s'élève à 37 millions de livres et celui des crédits investis par les partenaires publics et privés est estimé à 100 millions de livres.

Suivant le même principe, deux appels à propositions ont été organisés en Écosse par le *Scottish Office* en 1996 et 1997 [6]. Plus récemment, deux appels à propositions ont également été organisés en Irlande du Nord par la *Police Authority for Northern Ireland* en 1999 et 2000.

En Angleterre et au Pays de Galles, les projets soutenus par le *Home Office* ont évolué au cours du temps. Après l'équipement des grandes villes, la priorité est donnée aux dispositifs implantés dans des villes de taille plus modeste, des centres d'affaires et des zones industrielles, des espaces affectés aux déplacements des personnes (arrêts de

(4) En Grande-Bretagne, la vidéosurveillance est désignée par le terme CCTV (pour *Closed Circuit Television*).

(5) *Cf.* Norris (C.), Moran (J.), Armstrong (G.), 1998, *Surveillance, CCTV and social control*, Aldershot, Ashgate Publishing, p. 284. En soulignant que 77 projets retenus concernaient des collectivités dirigées par les conservateurs et 27 par les travaillistes, les auteurs laissent entendre que le *Home Office* a pu être soupçonné de clientélisme politique.

(6) *Cf.* Ditton (J.), Short (E.), 1998, «Evaluating Scotland's first town centre CCTV scheme», *in* Norris (C.), *et al, op. cit.*, p. 155.

bus, gares, etc.) mais aussi des écoles et des centres hospitaliers. Norris et Armstrong font remarquer que bon nombre de projets écartés à l'occasion de ces « compétitions » verront néanmoins le jour en profitant de la dynamique suscitée par le gouvernement et des soutiens acquis au cours du montage des dossiers de candidature. À titre d'exemple, on peut citer les équipements financés par le ministère de l'Éducation dans des écoles, par *Railtrack* dans les stations du réseau ferré londonien, par *National Car Parks* dans des parkings, et par d'autres organismes dans des stations-service, des crèches, des habitats collectifs, etc.

Plus fondamentalement, Norris et Amstrong soulignent que la politique du *Home office* s'inscrit dans celle plus large du gouvernement conservateur qui s'est engagé dans un vaste programme de privatisation du secteur public[7]. Comme la santé, les transports ou les communications, la sécurité est désormais un secteur où les collectivités locales, les industriels, les opérateurs privés et autres « entrepreneurs moraux » sont appelés à jouer un rôle actif.

Parmi les arguments avancés pour promouvoir les équipements de vidéosurveillance, on peut relever celui du *Home Office*, « *La vidéosurveillance créé un sentiment de bien-être parmi la population* », qui est régulièrement repris dans la littérature consacrée à la promotion des systèmes[8]. Créer un sentiment de bien-être mais aussi un environnement favorable au développement économique comme en témoigne le slogan utilisé par une agence de *management* pour convaincre les collectivités locales et les entrepreneurs privés de financer l'installation de caméras dans le centre de Glasgow : « *CCTV doesn't just make sense, it makes business sense* »[9]. Selon la *Glasgow Development Agency* (GDA), l'implantation d'un système de vidéosurveillance pourrait en effet encourager la venue de 225 000 visiteurs supplémentaires par an et entraîner la création de 1 500 emplois dans la ville écossaise[10]. Si aucune enquête ne confirmera jamais ces chiffres par la suite, le recours à cette rhétorique est fréquent pour mobiliser les autorités politiques et les investisseurs économiques susceptibles de contribuer à l'installation de systèmes de vidéosurveillance dans les espaces urbains.

McCahill souligne également que les « compétitions » organisées par le *Home Office* ont favorisé l'émergence de réseaux associant les différents acteurs impliqués dans la gestion quotidienne de l'ordre au plan local[11]. Des membres des polices publiques, des responsables de centres commerciaux

(7) Norris (C.), Armstrong (G.), 1999, *op. cit.*, p. 37.
(8) *Cf.* Home office, 1994, *CCTV: Looking Out for You* [guide à destination des candidats aux appels à projets], p. 14.
(9) On peut traduire ce slogan de la façon suivante : « La vidéosurveillance n'a pas seulement du sens, elle donne du sens à nos affaires ».
(10) Cité par Fyfe (N. R.), Bannister (J.), 1998, *op. cit.*, p. 258.
(11) McCahill (M.), 1998, «Beyond Foucault: towards a contemporary theory of surveillance», *in* Norris (C.) *et al, op. cit.*, p. 41-65.

ou de services privés de sécurité se sont réunis en effet au sein de *City Centre Action Groups* pour échanger les données collectées par les systèmes et coordonner leurs actions face à la délinquance. Aux liaisons techniques qui peuvent s'établir entre les différents dispositifs implantés dans une ville se mêlent ainsi les relations humaines entre les agents publics et privés qui assurent la protection des biens et des personnes.

Si cette logique de *management* a favorisé l'émergence de nouvelles formes de partenariat entre organisations en charge des problèmes de sécurité, elle a également exacerbé les conflits d'intérêt entre partenaires. D'ailleurs, ces conflits d'intérêt sont qualifiés par A. Crawford d'« intérêts corporatistes » ; celui-ci voit dans ces agences des espaces « hybrides » où s'expriment les attentes des autorités locales mobilisées autour de programmes de prévention dont les effets ne sont perceptibles qu'à long terme (*community safety programmes*) et celles des entrepreneurs privés soucieux de tirer rapidement des bénéfices de leur engagement [12]. De ce point de vue, l'implantation d'équipements de vidéosurveillance dans les centres-villes présente bien des avantages pour le secteur commercial impliqué dans la lutte contre l'insécurité : de telles opérations ont une grande visibilité au plan local et confortent son statut d'interlocuteur privilégié auprès des autorités publiques ; elles sont conduites dans des zones géographiques précisément délimitées - qui englobent les lieux d'activités des bailleurs de fonds - et leur impact, pense-t-on, est facilement quantifiable.

Pour autant, souligne Crawford, l'implication des opérateurs privés a toujours un caractère « volatile » dans la mesure où elle est conditionnée par les résultats obtenus sur le terrain. Fyfe et Bannister fournissent d'ailleurs des exemples qui témoignent des limites des stratégies de « coproduction de la sécurité » (*co-production of public safety*) mises en œuvre en Grande-Bretagne. Ainsi, à Glasgow, des commerçants ont décidé de ne plus contribuer au financement des coûts de fonctionnement du système, deux ans après son installation, en invoquant l'absence d'effets tangibles en matière de sécurité et sur l'économie locale. À Liverpool, aux critiques du même ordre se sont ajoutées les plaintes de commerçants qui ont dénoncé le déplacement de la criminalité vers des zones urbaines non-équipées de caméras où ils exercent leurs activités [13].

Un encadrement juridique inexistant

Tous les observateurs s'accordent également pour affirmer que le développement de la vidéosurveillance en Grande-Bretagne n'a suscité aucune

(12) Crawford (A.), 1998, *Crime, Prevention & Community Safety*, A. W. Longman, p. 181-194 ; voir aussi Coleman (R.), Sim (J.), 2000, «You'll never walk Alone: CCTV Surveillance, Order and Neo-Liberal Rule in Liverpool City Centre », *British Journal of Sociology*, Vol. 51, n°4, p. 623-639.
(13) *Cf.* Fyfe (N. R.), Bannister (J.), 1998, *op. cit.*, p. 260.

résistance majeure de l'opinion publique, des médias ou de l'opposition travailliste qui a poursuivi en matière de sécurité, après son accession au pouvoir, la politique engagée par les conservateurs.

Pour autant, aucune réglementation n'encadre véritablement l'emploi de ces systèmes dans les espaces urbains. La loi relative à la justice criminelle et l'ordre public, adoptée en 1994, accorde aux autorités locales d'Angleterre et du Pays de Galles une très grande marge de manœuvre puisqu'elle leur donne le pouvoir de se doter d'équipements de vidéosurveillance sans besoin d'une autorisation d'aucune sorte [14].

Il est vrai aussi que la législation civile britannique n'accorde pas le même degré de protection de la vie privée que la législation française. Comme le souligne Feldman, en Grande-Bretagne, un individu qui pénètre dans un espace public ou « semi-public » (comme un commerce ou un immeuble d'affaires) doit quasiment abandonner toute revendication concernant le respect de sa vie privée [15].

Cette situation juridique explique en partie la grande liberté dont disposent les télévisions britanniques pour utiliser des extraits d'enregistrements saisis par des caméras de vidéosurveillance et alimenter des émissions à sensation (*CrimeWatch, Crimes-Stopper, Eye Spy, Crime Beat*, etc.) qui rencontrent un succès considérable auprès des téléspectateurs [16]. De même, des cassettes vidéos qui assemblent exclusivement des enregistrements de vidéosurveillance sont mises en vente dans le commerce pour quelques dizaines de livres : ces films où les personnes sont visées, dans des situations souvent compromettantes, sans leur consentement et sans même que leur visage soit masqué, se vendent à plusieurs milliers d'exemplaires à travers le pays...

Dans ce contexte, les « codes de [bonnes] conduites », conçus par un certain nombre d'autorités locales pour encadrer l'usage quotidien des systèmes, paraissent bien peu contraignants : leur utilisation demeure facultative et aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des règles énoncées. Une enquête commanditée par la LGIU (*Local Government Information Unit*), organisme indépendant regroupant une centaine de membres, souligne d'ailleurs en 1996 que les codes de conduites élaborés par les autorités locales - soixante-dix ont été examinés - n'apportent pas de garanties suffisantes pour la protection des libertés des citoyens [17]. Plusieurs critiques sont formulées : la finalité des dispositifs est rarement énoncée ; lorsqu'elle est explicitée,

(14) Jason Ditton souligne à ce propos : « *L'introduction rapide de la vidéosurveillance dans les rues britanniques, en l'absence de tout débat parlementaire et/ou d'études apportant la preuve de sa contribution au bien commun, constitue, de mémoire d'homme, l'une des atteintes les plus graves portées à nos droits civils* » (CCTV *Today*, January 2000, Vol. 7, n°1, p. 23).

(15) FELDMAN (D.), 1993, *The Scope of Legal Privacy: Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, Oxford, Clarendon Press.

(16) Voir SCHLESINGER (P.), TUMBER (H.), 1993, «Fighting the war against crime: Television, Police and Audience», *British Journal of Criminology*, Vol. 33, n°1, p. 19-33.

(17) *Cf.* BULOS (M.), SARNO (C.), 1996, *Codes of Practice and Public Closed Circuit Television Systems*, Londres, LGIU.

elle l'est dans des termes très vagues et ne révèle pas les limites au delà desquelles la vidéosurveillance ne sera pas utilisée ; les responsables des systèmes ne sont pas toujours clairement identifiés ; les modalités d'exploitation des enregistrements ne sont pratiquement jamais définies (en particulier les conditions dans lesquelles ils peuvent être vendus aux médias) ; dans un seul cas, le code a été rendu public.

Soulignons toutefois qu'une loi relative à la protection des données personnelles, adoptée en 1998, est entrée en vigueur en mars 2000[18]. Elle répond aux exigences posées par la directive européenne adoptée en 1995 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Elle s'applique à la collecte de sons et d'images et donc à l'utilisation de la vidéosurveillance. C'est pourquoi l'*Office of the Information Commissioner* - l'équivalent de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) en France - a pris l'initiative de publier en juillet 2000 une série de recommandations à l'adresse des exploitants de systèmes de vidéosurveillance « dans les lieux accessibles au public »[19]. Si la commission britannique semble décidée à jouer un rôle plus actif en la matière, force est de constater qu'un grand nombre d'équipements échappe à cette réglementation. C'est le cas notamment des systèmes installés par des particuliers pour surveiller leur domicile, par des employeurs pour contrôler l'activité de leurs employés et par des médias à des fins journalistiques.

L'EFFICACITÉ DE LA VIDÉOSURVEILLANCE

Au début des années quatre-vingt-dix, il ne fait pas de doute que le gouvernement britannique, en soutenant massivement l'implantation de caméras de surveillance dans les espaces urbains, est convaincu qu'il détient là une arme efficace pour lutter contre la criminalité. Dix ans plus tard, les enquêtes conduites par les criminologues semblent plutôt indiquer que l'enthousiasme originel mériterait d'être fortement tempéré. Tous s'accordent en effet pour souligner que la vidéosurveillance n'a que des effets limités en matière de lutte contre la délinquance. Pour résumer, les principaux enseignements à retenir de ces enquêtes sont au nombre de six.

LA VIDÉOSURVEILLANCE N'A PAS UN IMPACT DÉTERMINANT SUR LE VOLUME DE LA DÉLINQUANCE DANS LES ESPACES COMPLEXES ET ÉTENDUS

C'est l'un des enseignements que l'on peut tirer de l'enquête conduite par Barry Web et Gloria Laycock dans le métro londonien[20]. Rappelons ici que la société qui gère le métro londonien a engagé, au milieu des années

(18) *Cf.* Directive n°95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995, JOCE, n° L281, 23 nov. 1995.
(19) *Cf.* CCTV *Code of Practice* sur le site officiel de la commission britannique : www.dataprotection.gov.uk
(20) *Cf.* WEBB (B.), LAYCOCK (G.), 1992, *Reducing Crime on the London Underground*, Crime Prevention Unit Paper n°30, Londres, Home Office.

quatre-vingt, une série d'actions visant à renforcer la sécurité des usagers et des conducteurs de rame : installation de caméras dans des stations situées sur des lignes dites sensibles, implantation d'alarmes sur les quais, rénovation du réseau de communication assurant les liaisons radio entre les policiers et mise en œuvre d'un nouveau système de tickets (*Underground Ticketing System*) pour accéder aux stations dont les plus importantes sont équipées de « barrières automatiques » [21].

L'une des stations étudiées, *Oxford Circus*, est l'une des plus fréquentées par les usagers du métro londonien : 250 000 personnes y transitent quotidiennement. Sa configuration est particulièrement complexe puisqu'elle compte huit entrées/sorties, six quais, quatorze tapis roulants et de multiples couloirs. Plusieurs mesures ont été prises dans cette station (avril 1988) : installation de trente caméras reliées à un PC vidéo, implantation de trente-quatre alarmes et création de quatre kiosques d'information.

Les statistiques criminelles montrent que le dispositif n'a pas permis de réduire la délinquance à *Oxford Circus* : le nombre de vols à l'arraché est demeuré stable durant la période de référence (27 en 1985, 32 en 1988, 29 en 1989, 29 en 1990), celui des vols à la tire a légèrement augmenté au fil des ans (340, 397, 451 et 384 les mêmes années) et celui des agressions a connu une évolution en dents de scie (13, 35, 32 et 16 les mêmes années).

Pour Web et Laycock, ce résultat plutôt décevant au regard des investissements consentis s'explique en grande partie par la nature des délits constatés et la complexité de l'environnement à surveiller : la majorité des vols sont commis par des *pickpockets* dont l'action (rapide et discrète) peut aisément échapper à la vigilance d'un opérateur qui doit manipuler une trentaine de caméras à la fois. Et quand bien même il serait repéré à l'écran, l'auteur d'un vol pourrait facilement prendre la fuite dans les méandres de la station. Autrement dit, le risque d'être arrêté n'est pas assez grand pour dissuader un délinquant potentiel de passer à l'acte.

Ben Brown formule la même observation dans l'enquête qu'il a mené à Newcastle, Birmingham et King's Lynn [22]. C'est dans cette troisième ville que l'impact de la vidéosurveillance semble avoir été le plus grand sur l'évolution de la délinquance. King's Lynn est une petite cité médiévale qui est équipée de soixante caméras et compte près de 30 000 habitants (soit une caméra pour 500 habitants). En revanche, les résultats sont beaucoup plus décevants à Newcastle qui compte plus de 200 000 habitants et où seize caméras sont implantées pour surveiller des rues larges et rectilignes, et

(21) La décision d'équiper les 250 stations du métro londonien est prise en 1987. Dix ans plus tard, on compte près de 5 000 caméras sur l'ensemble du réseau. À titre de comparaison, le métro parisien compte actuellement deux fois moins de caméras et seules trois lignes sont équipées de façon systématique dans toutes les stations.
(22) *Cf.* BROWN (B.), 1995, *Closed Circuit Television in Town Centres: Three Case Studies*, Crime Prevention Unit Series Papers, n°68, Londres, Home Office.

à Birmingham qui compte près de 935 000 habitants et où quatorze caméras couvrent un espace géographique encore plus vaste et des éléments disparates (boulevards, rues piétonnes, etc.).

C'est dire aussi que les conditions d'exploitation des systèmes ne sont pas indifférentes à l'efficacité des dispositifs. Ditton souligne par exemple que deux agents assurent en permanence la surveillance des écrans de contrôle à Glasgow et à Airdrie[23]. Mais le dispositif compte trente-deux caméras dans la capitale écossaise et douze caméras dans la petite cité voisine...

La vidéosurveillance a des effets distincts selon la nature des délits : un impact relatif sur certaines atteintes à la propriété et quasiment aucun s'agissant des atteintes aux personnes

Tous les auteurs s'accordent pour affirmer que l'impact des systèmes varient sensiblement selon le type de délits visés. Ainsi Nick Tilley dans son étude sur les parkings équipés de caméras souligne que le nombre de vols de véhicules et de vols dans les véhicules n'évolue pas de façon identique dans un même lieu durant les périodes de référence[24].

À Newcastle, Brown relève que la vidéosurveillance a surtout eu un impact positif dans la lutte contre les cambriolages et un impact quasiment nul s'agissant des vols à l'arraché et des désordres publics (commis essentiellement par les jeunes). À l'inverse, à Birmingham, l'auteur souligne que le système a eu fort impact sur l'évolution des vols à l'arraché dans la zone couverte par les caméras. À Doncaster, David Skinns remarque que le nombre de délits enregistrés (toutes catégories confondues) est tombé de 16 % durant la période de référence dans les rues placées sous surveillance. Il souligne toutefois que la baisse est plus forte pour les vols dans les véhicules (– 50 %), les vols de véhicules (– 45 %) et les cambriolages (– 25 %) et que le nombre d'agressions (+ 7 %) et d'atteintes à l'ordre public (+ 26 %) a augmenté durant cette période, alors même que les attentes de la population étaient grandes en la matière[25].

Jason Ditton et Emma Short font un constat du même ordre en Écosse[26]. Ainsi à Airdrie, dans les zones couvertes par des caméras, le nombre de cambriolages et de vols a sensiblement diminué (– 48 %) durant la période de référence alors que le nombre d'atteintes à l'ordre public a fortement augmenté (+ 133 %). Quant aux infractions les plus graves (homicides, viols, agressions violentes,

(23) *Cf.* Ditton (J.), 1999, *Why does CCTV seem to «work» in Airdrie but not in Glasgow?*, *CCTV Today*, Vol. 6, n°5, p. 10.
(24) *Cf.* Tilley (N.), 1993, *Understanding Car Parks, Crime and CCTV: Evaluation Lessons from Safer Cities*, Crime Prevention Unit Series Papers, n°42, Londres, Home Office.
(25) *Cf.* Skinns (D.), 1998, «Crime reduction, diffusion and displacement: evaluating the effectiveness of CCTV in Doncaster», *in* Norris (C.) *et al.*, 1998, *op. cit.*, p. 175-188.
(26) *Cf.* Ditton (J.), Short (E.), 1995, *Does CCTV Prevent Crime ? An Evaluation of the Use of CCTV Surveillance Cameras in Airdrie Town Center*, *Crime and Criminal Justice Research Findings*, n°8, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburgh ; Ditton (J.), Short (E.), 1999, *The Effect of Closed Circuit Television Cameras on Recorded Crime Rates and Public Concern About Crime in Glasgow*, *Crime and Criminal Justice Research Findings*, n°30, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburgh.

etc.), elles n'ont pas connu d'évolution notable.

À Brighton, Peter Squires et Lynda Measor relèvent encore que le nombre de délits commis avec violence sur des personnes a sensiblement augmenté après l'installation de caméras dans le centre-ville[27]. Pour autant, les auteurs ne considèrent pas que la présence des caméras n'a pas eu un impact déterminant sur l'évolution de la criminalité à Brighton. Comme Ditton et Short à propos des atteintes à l'ordre public commises à Airdrie, ils avancent l'hypothèse que la vidéosurveillance a sans doute eu pour effet immédiat d'accroître le nombre d'incidents portés à la connaissance des forces de police et d'augmenter en conséquence les statistiques criminelles[28]. C'est dire que l'on se retrouve ici face à un paradoxe déjà évoqué en France à propos du développement de la « police de proximité » et de ses effets sur l'évolution des statistiques criminelles.

L'impact des dispositifs est plus significatif lorsque leur implantation est associée à d'autres mesures de prévention mais il est rarement durable même dans ces circonstances

Dans le métro londonien, sur la ligne Nothern, Web et Laycock considèrent que la présence des caméras n'est qu'un élément parmi d'autres ayant permis de rendre la lutte contre la délinquance plus efficace. Plusieurs facteurs peuvent expliquer la tendance à la baisse : le renforcement de la présence policière qui s'est traduit par la création d'un nouveau bureau de police ; l'amélioration de l'éclairage des stations et l'installation de miroirs pour accroître le champ de vision des agents ; la mise en œuvre d'un nouveau système de tickets et d'accès au réseau qui a pu dissuader les individus indésirables de s'y introduire et enfin la baisse de la fréquentation du métro dont le nombre d'usagers est passé de 17,6 millions en mars 1987 à 14,4 millions en mars 1989...

Dans le même sens, à Brighton, Squires et Measor soulignent que le nombre d'agressions, visant en particulier des étudiants étrangers et des touristes, a fortement diminué (–44 %) durant la période estivale après l'installation des caméras. Si l'utilisation de la vidéosurveillance n'est pas étrangère à cette évolution, ils relèvent toutefois que la présence policière avait été renforcée sur le terrain durant cette période et qu'une campagne d'information ciblée avait été conduite auprès des populations concernées.

À Birmingham, Brown affirme que l'aménagement de rues piétonnes - qui a modifié les « conditions d'accès » des véhicules aux délinquants - a joué un rôle important dans l'évolution à la baisse des vols de véhicules. Skinns formule la même observation à Doncaster où la forte baisse des délits liés à

(27) *Cf.* Squires (P.), Measor (L.), 1996, *CCTV Surveillance and Crime Prevention in Brighton*, University of Brighton, Health and Social Policy Research Centre.
(28) Les autorités locales avaient précisément donné pour consigne aux agents en poste à Brighton de porter plus spécialement leur attention sur les violences commises contre les personnes.

l'automobile s'explique par la politique engagée par la municipalité qui a restreint les espaces dédiés au stationnement des véhicules dans le centre-ville.

De même, à Coventry, Tilley souligne que les vols de véhicules ont sensiblement diminué, et de façon continue, dans les cinq parkings de la ville équipés de caméras (191 en 1987, 54 en 1992). Il note toutefois que la municipalité a également mis en œuvre d'autres mesures de prévention dans ces lieux : coupe régulière du feuillage pour améliorer la surveillance, réfection des peintures et des éclairages, installation de panneaux pour informer les usagers de la présence de caméras, érection de hautes clôtures pour restreindre et canaliser l'accès des piétons. Tilley conclut logiquement qu'il est impossible de savoir quelle mesure précise a pu avoir un effet dans chacun des parkings étudiés.

À Hartlepool, Tilley souligne encore qu'un net déclin des vols de (ou dans les) véhicules a suivi l'installation de caméras dans certains parkings de la ville, alors que la tendance était à la hausse dans les parkings non-équipés. Cela étant, l'avantage relatif des parkings disposant de la vidéosurveillance a décliné avec le temps (environ dix-huit mois après l'installation des caméras pour les vols de véhicules et neuf mois pour les vols dans les véhicules). Brown formule la même observation à Newcastle à propos des vols de ou dans les véhicules : « *Douze mois après l'installation des caméras dans le centre-ville*, écrit-il, *aucune différence tendancielle ne subsiste entre les différentes zones* ». Selon Tilley, cette évolution correspondrait au « cycle de vie » des initiatives de prévention de la délinquance identifié par Berry et Carter[29].

L'installation de caméras et ses conséquences

À Birmingham, Brown souligne que le nombre de vols à l'arraché a fortement baissé dans la zone couverte par les caméras… mais que leur nombre a triplé dans le reste de l'agglomération où la couverture vidéo est inexistante. La même observation est formulée à propos des cambriolages. Et de conclure que l'implantation de la vidéosurveillance a été suivie par un « déplacement géographique » de la criminalité vers des zones non équipées de caméras. Plus sûrement encore, selon Brown, la mise en œuvre du système a été suivie par un « déplacement fonctionnel » de la criminalité : là où une couverture vidéo existe, les auteurs de vols à l'arraché ou de cambriolages ont reporté leurs activités sur les vols dans les véhicules ; là où elle est inexistante, le phénomène est inverse[30].

(29) *Cf.* Berry (G.), Carter (M.), 1992, *Assessing Crime Prevention Initiatives*, Londres, Home Office.

(30) Selon une typologie dressée par T. A. Repetto, les « déplacements de criminalité » peuvent prendre cinq formes : un déplacement « géographique » (un même délit est commis dans un lieu différent), un déplacement « temporel » (un même délit est commis à un autre moment de la journée), un déplacement « tactique » (un même délit est commis selon une méthode différente), un déplacement de « cible » (un même délit est commis sur une catégorie différente de personnes), un déplacement « fonctionnel » (le même délinquant commet un délit de nature différente) : Repetto (T. A.), 1976, «Crime Prevention and the Displacement Phenomenon», *Crime and Delinquency*, n°22, p. 166-167.

Les données collectées à Doncaster par Skinns témoignent du même phénomène. Dans les rues placées sous surveillance, la baisse est particulièrement nette pour les vols dans les véhicules (– 50 %), les vols de véhicules (– 45 %) et les cambriolages (– 25 %). Elle est moins sensible pour les vols à l'étalage (– 11 %). Le nombre de vols à la tire est relativement stable (+ 2 %). Dans le même temps, dans les zones d'activités commerciales situées à la périphérie de la ville et non équipées de caméras, tous les indicateurs sont à la hausse : vols à la tire (+ 42 %), vols à l'étalage (+ 30 %), vols de véhicules (+ 30 %), cambriolages (+ 26 %) et vols dans les véhicules (+ 19 %).

À Airdrie, Ditton et Short considèrent qu'il n'y a aucune « évidence statistique » permettant d'établir l'existence d'un déplacement de criminalité. Ils n'écartent pas cette hypothèse mais suggèrent plutôt d'utiliser d'autres méthodes d'investigation - comme des entretiens avec des délinquants pour connaître leur motivation et leur mode d'action - afin de saisir la réalité du phénomène[31]. C'est pourquoi ils ont décidé de conduire une série d'entretiens au cours de l'année 1996 avec trente délinquants qui ont comparu devant le tribunal de grande instance (*Sheriff Court*) de la ville[32].

Curieusement, la plupart des délinquants interrogés ont l'impression que l'impact de la vidéosurveillance sur les infractions à l'ordre public est important alors que les statistiques policières montrent une augmentation globale de 133 % par rapport aux données recueillies avant l'installation du dispositif. Parmi les infractions de ce type, les combats de rue entre « bandes opposées » suscitent le plus de commentaires. Certains pensent que la vidéosurveillance a convaincu les agresseurs potentiels d'utiliser les voies en retrait des caméras ou de retourner vers les cités et de continuer les hostilités hors des quartiers sous surveillance. D'autres ont le sentiment que les combats de rue ont changé de nature : aux grandes rixes, causées par la consommation d'alcool, ont succédé des petites bagarres plus dangereuses car alimentées par le trafic de drogue.

De façon plus pragmatique, d'autres affirment encore qu'ils ont pris en compte les rotations de la caméra afin d'agir pendant les quelques minutes où elle est tournée vers un autre angle. Mais l'un ajoute que si les individus, tant qu'ils sont sobres, sévissent hors de la vue des caméras, ils oublient vite cette précaution lorsqu'ils ont bu...

S'agissant des atteintes à la propriété, les commentaires recueillis sont plus contrastés[33]. La plupart des délinquants

(31) Dans le même sens, Gabor affirme : « *Notre incapacité à détecter un déplacement de criminalité à partir de données statistiques ne signifie pas que le phénomène n'existe pas* » : *cf.* GABOR (T.), 1990, «Crime Displacement and Situational Prevention», *Canadian Journal of Criminology*, Vol. 32, p. 60.

(32) *Cf.* DITTON (J.), SHORT (E.), 1998, «Seen and Now Heard. Talking to the Targets of Open Street CCTV», *British Journal of Criminology*, Vol. 38, n°3, p. 404-428.

(33) Il s'agit essentiellement de cambriolages, de vols de (et dans les) véhicules et de vols dans les commerces (crimes of dishonesty).

affirment que la vidéosurveillance a eu un impact sur leur comportement dans la mesure où ils ont agi avec plus de prudence, mais sans pour autant renoncer à commettre des délits. D'autres prétendent qu'ils ont abandonné ce type de délinquance, d'autres encore que la présence des caméras n'a rien changé à leur manière d'agir. Quelques personnes interrogées - mais peu - reconnaissent s'être déplacées ailleurs, la ville la plus souvent mentionnée étant celle de Glasgow (située à 15 miles d'Airdrie). Ditton et Short ajoutent au passage que les délinquants qui étaient soupçonnés de voyager dans l'autre sens, c'est-à-dire de Glasgow vers Airdrie, pour commettre des vols, semblaient désormais voyager encore plus loin...

Ditton et Short relèvent finalement que les observations formulées par les délinquants à propos des atteintes à l'ordre public semblent contredire les analyses statistiques dans la mesure où l'impact (supposé) de la vidéosurveillance paraît être plus grand aux dires des personnes interrogées. Concernant les atteintes à la propriété, ils concluent que la baisse enregistrée par la police locale (– 48 %) n'a pas été suivie par un déplacement important de la criminalité vers des zones non-équipées de caméras. C'est dire une fois encore que la vidéosurveillance n'est pas un instrument univoque et que sa mise en œuvre a des effets « complexes et imprévisibles », pour reprendre les termes des criminologues écossais, sur l'évolution de la criminalité.

L'aide apportée par la vidéosurveillance à l'identification et à l'arrestation de suspects est faible

Si on établit un parallèle entre le montant des investissements consentis - qui s'élève à plusieurs millions de livres dans chaque ville étudiée - et le nombre d'arrestations opérées par les agents sur le terrain, la question de l'efficacité de la vidéosurveillance exige une réponse dénuée de toute ambiguïté : l'aide apportée par les caméras est négligeable.

Selon Ditton et Short, à Airdrie, le taux de résolution des infractions (toutes catégories confondues) portées à la connaissance de la police locale est passé de 50 % à 58 % durant les 24 mois qui ont suivi l'installation des caméras[34]. Ils soulignent toutefois que ce taux est resté inchangé (31 % avant et après l'installation du système) pour les délits dits de déloyauté (cambriolage, vols, etc.), c'est-à-dire la catégorie qui inclut le plus grande nombre d'infractions commises au cours d'une année sur le plan statistique (38 % des délits enregistrés par la police en Écosse). À Glasgow, l'analyse des données indique même que le taux de résolution des infractions (toutes catégories confondues) a baissé (de 64 % à 60 %) durant les douze mois qui ont suivi leur installation.

•••• (34) Selon les autorités judiciaires écossaises, un crime ou un délit est considéré comme « résolu » si au moins un des auteurs (impliqués dans une affaire donnée) est arrêté, cité ou poursuivi en justice.

Les auteurs montrent par ailleurs que si le nombre d'incidents portés à la connaissance des opérateurs a augmenté durant les douze mois qui ont suivi l'installation du système, leur intervention n'a pas été suivie par un nombre conséquent d'arrestations : près de 290 ont été comptabilisées en douze mois, soit une arrestation par caméra tous les quarante jours...

Ce chiffre est encore plus faible si l'on prend les données fournies par Norris et Armstrong dans leur enquête sur le travail des opérateurs vidéos[35]. Parmi les 888 incidents recensés en douze mois, seuls 49 ont débouché sur une intervention de la police... et 12 sur des arrestations. Dans un contexte différent, à King's Lynn, Brown avait souligné un phénomène semblable s'agissant des demandes d'identification : sur 300 demandes adressées aux opérateurs en trente-deux mois, seules 3 ont abouti à un résultat tangible. « *Tenter d'utiliser l'information enregistrée pour identifier les suspects rétroactivement est bien moins efficace* », précise-t-il.

L'installation de caméras ne réduit pas nécessairement le sentiment d'insécurité

Dans la mesure où l'un des objectifs des autorités locales était de réduire le sentiment d'insécurité (*fear of crime*) de la population, Ditton et Short ont mené à Glasgow une enquête auprès des citoyens de la ville pour les questionner sur ce sujet[36]. Près de 3 000 personnes furent interrogées neuf mois avant, puis trois et quinze mois après la mise en œuvre du système. Les entretiens ont été conduits de huit heures du matin à minuit de façon à constituer un échantillon représentatif de la population locale.

On retiendra surtout ici que seuls 33 % des personnes interrogées ont conscience de la présence des caméras trois mois après leur installation - 41 % quinze mois après - alors même que les médias ont largement couvert l'événement. Ditton et Short soulignent au passage le rôle ambigu joué par la télévision en la matière : à plusieurs reprises, les chaînes locales ont diffusé des enregistrements vidéo pour montrer la capacité du dispositif à repérer des incidents, à orienter l'intervention des forces de police et *in fine* à venir au secours des victimes, mais la diffusion de telles scènes, parfois extrêmement violentes, sur le petit écran a pu également alimenter le sentiment d'insécurité des habitants et conforter l'image négative qu'ils ont de leur cité.

Par ailleurs, le nombre de personnes qui préfèrent éviter de parcourir le centre-ville à certaines heures, n'a cessé d'augmenter au fil du temps : 50 % avant l'installation des caméras, 59 % trois mois après leur installation et 65 % quinze mois après[37]. Enfin, deux tiers des personnes interrogées considèrent que le renforcement de la présence policière (*police patrolling*) sur le terrain est plus utile pour rassurer la population que

(35) *Cf.* Norris (C.), Armstrong (G.), 1999, *op. cit.*, p. 91-201.
(36) Voir aussi l'étude pionnière de Honess (T.), Charman (E.), 1992, *CCTV in Public Places, Its Acceptability and Perceived Effectiveness*, *Crime prevention Unit Series*, n°35, Londres, Home Office.
(37) Les auteurs relèvent que les femmes sont plus nombreuses à exprimer cette opinion que les hommes.

l'installation de caméras. Autant d'éléments qui semblent indiquer que la vidéosurveillance n'a pas réduit le sentiment d'insécurité des habitants.

En guise de conclusion

Que l'accent soit mis sur la prévention (baisse du volume de la délinquance) ou sur la répression (augmentation du taux d'élucidation), la vidéosurveillance a rarement apporté la preuve de son efficacité. Il n'en reste pas moins, comme l'écrit Ditton, que la vidéosurveillance, si l'on veut bien la débarrasser de ses « qualités magiques », peut jouer un rôle utile dans la gestion des désordres urbains[38]. Et d'inviter les chercheurs à s'intéresser à l'avenir à la question de savoir non pas « si ça marche » mais « comment ça marche »...

Essayons de formuler quelques hypothèses à ce sujet.

Si la vidéosurveillance peut soutenir plusieurs types d'activités (aide au déploiement des forces de police, prévention des comportements déviants, aide à l'identification et à la constitution de preuve) comme le souligne Brown dans son rapport, il paraît inconcevable qu'un même système puisse servir durablement tous ces objectifs en même temps, avec la même intensité et avec les mêmes opérateurs placés aux commandes. D'autant que, dans la pratique, s'y ajoutent encore des objectifs éminemment politiques, ceux des autorités locales qui soutiennent les implantations pour restaurer l'image de leur cité, stimuler l'économie et apporter une réponse au sentiment d'insécurité des électeurs. Or, rien n'indique, ou presque rien, dans les rapports étudiés ici qu'un choix des priorités et des stratégies d'action ait été formulé au préalable par les acteurs concernés.

Si les marchands de biens de sécurité ont tout intérêt à entretenir l'idée que la vidéosurveillance est en quelque sorte une « machine à tout faire » pour faciliter la mobilisation des bailleurs de fonds potentiels autour des projets d'équipement, cette confusion des genres a des effets plutôt désastreux une fois les caméras en place. Les opérateurs se retrouvent finalement seuls, contraints de discriminer jour après jour des personnes et des événements, pour définir un ordre de priorité et faire le choix d'une pondération entre les principes d'action établis par les compagnies privées qui les emploient, mais aussi par les policiers avec lesquels ils travaillent quotidiennement, et les autorités locales qui ont financé l'ensemble des opérations.

C'est dire aussi que ces enquêtes confirment ce que l'on savait déjà depuis plusieurs décennies, en particulier depuis les travaux conduits au cours des années soixante-dix par des chercheurs nords-américains sur l'efficacité des patrouilles motorisées. À Kansas City par exemple, Kelling et son équipe avaient montré qu'une présence renforcée de véhicules de police

(38) *Cf.* Ditton (J.), 2000, «Do We Expect Too Much of Open-Street CCTV ?», *CCTV Today*, Vol. 7, n°1, p. 20 ; Ditton (J.), 1999, «Why does CCTV seem to «work» in Airdrie but not in Glasgow ?», *CCTV Today*, Vol. 6, n°5, p. 10.

dans certains quartiers de la ville n'avait pas d'« effet discernable » sur les taux de criminalité et, de façon plus générale, sur le maintien de l'ordre[39]. Ceci ne veut pas dire que ces patrouilles (ou la vidéosurveillance) ne sont d'aucune utilité dans la gestion des désordres urbains. Mais simplement que des objectifs précis et réalistes doivent être définis et les efforts engagés ciblés, pour obtenir des résultats significatifs.

L'enquête conduite par Ditton à Airdrie montre également que l'efficacité de la vidéosurveillance dépend autant (sinon plus) de la capacité des promoteurs des systèmes à mobiliser les populations autour de leur projet que des moyens techniques et humains mis en œuvre. C'est là sans doute l'un des principaux enseignements de ces études : les habitants, les opérateurs et leurs employeurs doivent construire ensemble une destination sociale à l'objet technique. En l'absence d'une telle négociation, les usages policiers de la vidéosurveillance risquent fort d'être incompris, rejetés et inefficaces.

■ **Éric Heilmann**
Maître de conférences - Université Louis Pasteur de Strasbourg
Marie-Noëlle Mornet
Doctorante - Université Robert Schuman de Strasbourg

(39) Kelling (G. L.), 1978, «Police field services and crime: the presumed effects of a capacity», *Crime and Delinquency*, Vol. 2, n°24, 173-184.