

Surveiller à distance : que font les opérateurs municipaux de vidéosurveillance ?



J.-C. Piffanini / Upha Images / IAU idf

Les opérateurs de vidéosurveillance sont peu connus, bien qu'ils soient aujourd'hui les pièces maîtresses d'un outil central des politiques locales de prévention de la délinquance. L'IAU île-de-France a mené une enquête pour mieux comprendre leur travail.

En France, plus de 2000 communes seraient désormais équipées d'un système de vidéosurveillance. On sait néanmoins peu de choses sur l'efficacité de cet outil et moins encore sur l'activité de ceux qui « officient » derrière les moniteurs : les opérateurs.

Un « métier » nouveau dont le cadre juridique demeure flou
Nouveaux acteurs dans le pay-

sage local de la sécurité, les opérateurs exercent un travail qui n'est pas encore un « métier » reconnu avec ses propres référentiels d'action et ses formations spécifiques. Il en découle des parcours professionnels et des statuts très variés, selon les municipalités, des agents occupant cette fonction : policiers municipaux, agents de surveillance de voie publique, agents administratifs et techniques de catégorie C ou encore contractuels de

la fonction publique territoriale. À l'hétérogénéité du statut des opérateurs s'ajoute des incertitudes quant au cadre légal de leur activité. En effet, la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995 (Lopsi)⁽¹⁾, qui encadre juridiquement les usages de la vidéosurveillance dans les espaces publics, se montre peu précise sur les fonctions d'exploitation et de visionnage des images en direct comme en différé (relecture). Dans son article 10, il est simplement stipulé que les modalités de visionnage des images, en direct et enregistrées, doivent être définies dans l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploitation d'un système de vidéosurveillance des espaces publics. À cette fin, la loi de 1995

invite les préfets à prescrire « toutes les précautions utiles, en particulier quant à la qualité des personnes chargées de l'exploitation du système de vidéosurveillance ou visionnant les images et aux mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions de la loi ». En dépit de ces « précautions » à l'adresse des préfets, les habilitations données aux opérateurs pour visionner les images ne sont pas systématiquement présentes dans les arrêtés préfectoraux. Selon les interprétations des textes, les pratiques préfectorales d'habilitation diffèrent en effet sensiblement d'un département à l'autre. Ceci ne facilite pas la connaissance par les opérateurs des pouvoirs légaux dont ils disposent, de leurs possibilités légales d'utilisation des caméras et des images. Ainsi, les opérateurs assurent bien souvent, sous couvert de leur hiérarchie, un visionnage des images en différé. Une tâche qu'ils ne peuvent réaliser s'ils ne sont pas nommément désignés pour l'assurer dans l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploitation du système. Or, les seules personnes désignées, conformément à une circulaire ministérielle du 12 mars 2009⁽²⁾, sont généralement

(1) Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure, loi n°95-73 du 21 janvier 1995. Décret n°96-926 du 17 octobre 1996.

(2) Circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, relative aux conditions de déploiement de la vidéoprotection, du 12 mars 2009.



Parmi la profusion d'informations, d'individus qui apparaissent sur leurs écrans, les opérateurs sont amenés à porter un regard sélectif.

le responsable de la police municipale, le responsable du centre de supervision urbain, le maire ou son adjoint chargé des questions de sécurité. Jouant du flou de la loi sur ce point et du peu de contrôle des centres de supervision urbain, les opérateurs assurent donc des missions qui débordent leur champ de compétences légales. Bref, comme l'a récemment mis en évidence un rapport de la Cour des comptes⁽³⁾, le cadre juridique délimitant le travail de surveillance des opérateurs est, encore aujourd'hui, flou.

L'illusion d'une surveillance continue

Que font ces professionnels de la surveillance à distance. Ils ont un nombre important d'activités, voire d'occupations, mais sans doute pas celles où on les attend principalement : à savoir sur la surveillance des espaces publics. L'observation de leurs pratiques met en évidence qu'ils assurent bien un travail de surveillance, en regardant les écrans de manière passive ou active, mais celui-ci ne participe que de manière limitée à une prévention des désordres. L'idée que les espaces vidéosurveillés sont, en permanence, sous la vigilance des opérateurs est une illusion, parce que :

- les opérateurs ne consacrent en réalité qu'une part réduite de leur temps de travail à la sur-

veillance passive (balayage des caméras) ou active (recherche du flagrant délit) ;

- la part du temps de travail consacrée à la surveillance est fortement limitée dans son efficacité par différents facteurs : techniques, météorologiques et humains (tenant notamment à leurs relations avec les policiers, qu'ils soient nationaux ou municipaux, et à l'ennui).

La démultiplication du regard sur l'espace public ne se traduit donc pas par une augmentation exponentielle du nombre de « flags » et d'arrestations. Car, si le regard des opérateurs est démultiplié par les caméras, il reste limité pour des raisons tenant aux capacités physiques des opérateurs (le nombre de caméras qu'ils peuvent regarder en étant réellement attentifs aux images) et du périmètre du territoire communal placé sous vidéosurveillance. Quand bien même l'opérateur serait extrêmement vigilant et motivé, les flagrants délits sont de l'ordre de l'exceptionnel. « Les rondes électroniques » des opérateurs de vidéosurveillance débouchent plus rarement encore sur une arrestation, les opérateurs n'étant que ceux qui alertent les policiers présents sur le terrain. Rares sont donc les délits qu'ils repèrent donnant lieu à une intervention et, plus encore, à une arrestation par la police.

Deux sites d'enquête

Installé il y a plus de dix ans, le premier dispositif de vidéosurveillance se trouve dans une commune de plus de 50 000 habitants de la première couronne parisienne. Il compte une soixantaine de caméras. Le centre de supervision urbaine (CSU), où sont stockées et visionnées les images, fonctionne 24h/24 et 7 jours sur 7 avec une équipe de huit opérateurs placée sous la direction d'un chef de service.

Installé depuis à peine un an, le second dispositif de vidéosurveillance se trouve dans une commune francilienne de la première couronne comptant un peu moins de 30 000 habitants. Il est composé de près de trente caméras pour trois opérateurs dont un chef de salle. Le CSU assure une surveillance de l'espace public de 8 h 00 à 21 h 00 et, exceptionnellement, plus tardivement (le 14 juillet par exemple).

Un regard sélectif

Par ailleurs, l'étude montre que ce « regard » des opérateurs est sélectif. Parmi la profusion d'informations, d'individus qui apparaissent sur leurs écrans, ils sont amenés à faire des choix : choix entre les écrans et les images qu'ils décident prioritairement de regarder, choix surtout des personnes qu'ils ciblent avec les caméras. Ce ciblage, forme de tri social de la population présente sur l'espace public, est moins fondé sur les comportements suspects d'individus que sur leur âge (les « jeunes ») et leur « apparence », plus précisément sur leur tenue vestimentaire. Des manières de s'habiller sont associées, dans les représentations des opérateurs, à une culture de la déviance rendant légitime et efficace, selon eux, de cibler certaines catégories d'individus, voire de minorités, plutôt que d'autres. Ils exercent ainsi une forme de discrimination, bien souvent inconsciente, qui est d'autant plus forte qu'aucune formation sur les comportements suspects, sur la manière de cibler ne leur est délivrée, ni avant leur prise de poste ni même après. D'où l'urgence de construire des offres de formation plus nombreuses et diversifiées. Ces formations devraient, bien sûr, pallier le déficit de connaissance des opérateurs sur la législation encadrant la vidéosurveillance, sur le paysage institutionnel dans

lequel ils évoluent sur les techniques d'observation des comportements. Ces aspects constituent un socle minimal de connaissances indispensables à l'exercice de ce qui n'est pas encore un métier disposant d'un « référentiel commun ».

Mais il serait également souhaitable de travailler sur les représentations que les opérateurs ont de la déviance, des activités délinquantes et sur les stéréotypes négatifs qu'ils nourrissent à l'égard de catégories de population, en particulier des minorités visibles. C'est en effet sur la base de ces stéréotypes que les opérateurs discriminent leurs cibles, conduisant à une inégale exposition des individus au regard de ce dispositif de surveillance à distance. On ne saurait, sous prétexte que l'attention accordée à certaines populations plutôt qu'à d'autres via des caméras semble invisible et indolore, négliger le fait que ce type de traitement différencié est contraire à l'égalité républicaine. Même si les opérateurs ne sont pas directement en interaction avec la population, cela ne devrait pas les exonérer d'avoir l'obligation, inscrite dans le code de déontologie des agents de police

(3) Cour des comptes, *Rapport sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, juillet 2011.



P. Thier / JAUJ ddf

L'idée que les espaces vidéosurveillés sont, en permanence, sous la vigilance des opérateurs est une illusion.

municipale, « du respect absolu des personnes, quelles que soient leur nationalité ou leur origine, leur condition sociale ou leurs convictions politiques, religieuses ou philosophique⁽⁴⁾ ».

Toute la difficulté est que les opérateurs ne sont, bien souvent, pas des policiers municipaux mais des contractuels ou des fonctionnaires territoriaux de la filière administrative ou technique non assermentés. Aucun code de déontologie n'encadre leur activité. Au mieux, des obligations, visant à respecter le régime juridique encadrant la vidéosurveillance, sont inscrites dans les chartes déontologiques d'utilisation de la vidéosurveillance dont quelques villes françaises se sont dotées. Ces chartes ont le mérite de poser un cadre plus clair aux pratiques de surveillance des opérateurs en rappelant les textes fondamentaux protecteurs des libertés individuelles et collectives ainsi que certaines obligations s'imposant à eux. Leur valeur juridique est toutefois peu contraignante⁽⁵⁾. Elles n'ont d'utilité que si les opérateurs en ont connaissance et si un contrôle périodique peut être effectué par une autorité extérieure. Ce qui est loin d'être aujourd'hui le cas.

Si la Commission nationale informatique et libertés (Cnil) a vu ses pouvoirs de contrôle sur les dispositifs de vidéosurveillance des espaces publics étendus par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi II), ces derniers ne se sont pas accompagnés d'un renforcement sensible de ses moyens financiers et humains permettant d'assurer ces contrôles.

Des activités connexes visant à rompre l'ennui

En plus de leur travail de surveillance, les opérateurs s'investissent dans des activités prescrites par leur hiérarchie. Ces dernières leur sont dictées au quotidien, par l'action des policiers municipaux sur la voie publique ou par les affaires gérées par les policiers nationaux. Les activités « connexes » à leur travail de surveillance dissuasive proprement dit vont de la relecture d'images à la gestion des appels téléphoniques du service de la police municipale, en passant par le travail intensif de quête du flagrant délit.

Les « flags », comme l'élucidation de petits délits à travers la relecture d'images, sont particulièrement valorisés par les opérateurs

et participent à leur donner le sentiment d'une utilité sociale. Ils sont importants pour ces agents, qui sont peu visibles dans le système de sécurité locale et, surtout, peu reconnus aussi bien par leur hiérarchie que par les policiers municipaux et nationaux. Pourtant, ces derniers sollicitent de plus en plus les opérateurs de vidéosurveillance pour renforcer leur sécurité, améliorer leurs performances judiciaires ou calibrer leurs interventions. Toutes ces activités occupent une part importante dans le temps de travail des opérateurs. Elles mettent en évidence que leur travail dépend étroitement de l'activité des policiers. Sans eux, les opérateurs se trouvent dépourvus de relais avec le terrain, dépourvus de moyens de comprendre ce qui se joue sur une image et sans prise pour agir sur les délits ou incidents qu'ils repèrent.

Quand les policiers ne sont pas en action, quand ils ne fournissent pas de l'information aux opérateurs, quand les ondes radios sont muettes, tout particulièrement la nuit, l'ennui gagne les opérateurs. Durant ces longues plages horaires où rien ne se passe, où les opérateurs sont parfois seuls dans leur salle,

ils cherchent à remplir le temps : pauses-cigarette, détournement des usages des caméras à des fins personnelles, conversation téléphonique ou jeux sur portable, sieste...

La place occupée par ce « hors travail » dans l'espace même du travail est d'autant plus importante que les opérateurs ne sont pas approvisionnés en demandes par les policiers municipaux ou nationaux, que le management de l'équipe fait défaut, que la hiérarchie intermédiaire est peu impliquée, que le centre de supervision urbaine s'autonomise trop fortement des autres services, en particulier du service de la police municipale. On mesure ici l'importance du rôle de l'encadrement intermédiaire qui, par sa présence régulière, motive les équipes, contrôle le « hors travail » et surtout assure la coordination entre les opérateurs et les policiers qui est fondée sur la confiance.

Deux méthodes d'enquête

1 - Une enquête sur un mode ethnographique : un travail d'observation des modalités routinières d'exercice du travail des opérateurs a été réalisé. Il a été mené à différents moments, de la semaine et de la journée, pour tenir compte des variations éventuelles dans le travail. Au total, 120 heures d'observation ont été effectuées : 60 heures sur chacun des sites. La période d'observation s'est étalée de juillet à novembre 2010, ce qui a permis d'observer le travail des opérateurs à des saisons différentes ; un point d'importance, dans la mesure où les conditions climatiques peuvent fortement jouer sur la qualité des images et donc de la surveillance assurée par les opérateurs.

2 - Des entretiens semi-directifs : ces entretiens ont principalement été menés auprès des opérateurs. Ils ont été complétés par des entretiens auprès des membres de la police municipale, de la police nationale et des élus. Le but était de déterminer comment les différents acteurs envisagent l'utilisation des caméras, comment s'opèrent les relations autour d'un « incident » repéré, quels sont les critères de surveillance, quels sont les liens entre les opérateurs et les agents de terrain (policiers municipaux et nationaux).

(4) Article 6.3 du code de déontologie des agents de police municipale.

(5) Ces chartes déontologiques ou éthiques de la vidéosurveillance rappellent les principes et les textes auxquels doit se conformer la ville, les principes régissant l'installation des caméras (autorisation d'installation, conditions d'exploitation des caméras, information au public).



L. Reymaert / IAU IdF

La démultiplication du regard sur l'espace public ne se traduit pas par une augmentation exponentielle du nombre de « flags » et d'arrestations.

La nécessaire confiance entre les opérateurs et les policiers

La confiance entre les opérateurs et les policiers est déterminante car les policiers craignent que le regard protecteur de la caméra se transforme en un regard inquiet dont la fonction est moins de veiller sur eux que de contrôler ce qu'ils font. De fait, l'introduction de cet outil dans les services de police municipale ren-

force la « mise en visibilité » des agents sur le terrain. Elle peut les amener à développer des tactiques d'évitement pour se dégager du regard de la caméra ou à prescrire aux opérateurs de vidéosurveillance une utilisation des caméras qui permette d'assurer « leur couverture » en cas d'intervention délicate. Elle les rend ainsi plus vulnérables en les plaçant sous l'emprise d'agents pour lesquels ils ne semblent guère avoir de considération.

Enfin, se trouvant dans des statuts souvent précaires, rarement formés ne serait-ce qu'aux rudiments de la législation encadrant la vidéosurveillance des espaces publics, sans perspective d'évolution de carrière hormis l'inté-

gration comme gardien de police municipale difficilement envisageable pour des agents disposant d'un faible niveau de diplôme, les opérateurs de vidéosurveillance demeurent des acteurs à la périphérie des systèmes locaux de sécurité, non-reconnus voire méprisés, alors même que l'outil dont ils ont la charge est aujourd'hui promu comme la pierre angulaire des politiques locales de prévention de la délinquance. Dotés de pouvoirs de surveillance importants tout en étant des travailleurs sans pouvoirs : telle est l'étonnante situation des opérateurs municipaux de vidéosurveillance⁽⁶⁾.

Tanguy Le Goff ■

(6) Et ce n'est pas une situation propre à la France comme le montre Gavin Smith à propos de l'exemple anglais, Gavin Smith, "Empowered Watchers or Disempowered Workers? The ambiguities of power within technologies of security", in *Technologies of Insecurity: The surveillance of everyday life*, K. F. Aas, H. O. Gundhus and H. M. Lomell (eds) London: Routledge-Cavendish, 2008.



Les résultats de l'enquête menée sur les coulisses de la vidéosurveillance sont consultables sur notre site Internet.



Pour en savoir plus

- COLEMAN R., "You'll never walk alone": CCTV surveillance, order and neo-liberal rule in Liverpool city", *British Journal of Sociology*, 51 (4), 623-639.
- Cour des comptes, *Rapport sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*, juillet 2011.
- GILL M., SPRIGGS A., *Control room operation : findings from control room observation*, Home Office Online Report 14/05, 2003.
- LE GOFF T., MALOCHET V., JAGU T., *Surveiller à distance. Une ethnographie des opérateurs municipaux de vidéosurveillance*, IAU île-de-France, septembre 2011.
- MAC CAHILL M., NORRIS C., "CCTV Systems in London: Their Structures and Practices", *Working Paper*, n°10, 2003, http://www.urbaneye.net/resuls/ue_wp10.pdf
- MALOCHET V., *Les policiers municipaux*, PUF, Paris, 2007.
- NORRIS C., ARMSTRONG G., *The maximum surveillance society: The rise of CCTV*. Oxford: Berg, everyday life, London: Routledge-Cavendish, 1999.
- SMITH G., "Behind the Screens: examining constructions of deviance and informal practices among CCTV control room operators in the UK", *Surveillance and Society*, 2 (2/3), 2004.
- SMITH G., "Empowered Watchers or Disempowered Workers? The ambiguities of power within technologies of security", in *Technologies of Insecurity: The surveillance of everyday life*, K. F. AAS, H. O. GUNDHUS and H. M. LOMELL (eds) London: Routledge-Cavendish, 2008.

Directeur de la publication

François Dugeny

Responsable des éditions

Frédéric Theulé

Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

Maquette

Vay Olivier

Diffusion par abonnement

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

www.iau-idf.fr

Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144