

Mission évaluation
des politiques
publiques



Evaluation de la vidéosurveillance dans 3 sites expérimentaux grenoblois

Synthèse du rapport final
réalisé par Planète Publique en septembre 2013

La Ville de Grenoble a souhaité que la mise en place expérimentale sur trois sites d'un dispositif de surveillance soit immédiatement accompagnée par une évaluation sur deux ans de cette nouvelle politique publique, de juin 2011 à septembre 2013.

L'évaluation dont il est ici rendu compte s'intéresse autant aux effets techniques du dispositif qu'à la perception qu'en ont les grenoblois, et met en œuvre 6 modalités d'approche complémentaires pour une compréhension riche et nuancée de l'action publique et de ses effets.

Cette démarche originale et innovante pour l'évaluation d'un dispositif de vidéosurveillance, centrée non pas sur l'outil mais sur ses interactions avec le fonctionnement social global, est tout particulièrement adaptée à la logique d'intervention et aux questionnements d'une collectivité locale.

1. Le contexte

Les quinze dernières années ont vu le développement croissant de la vidéosurveillance dans nombre de communes françaises, tendance largement encouragée par une politique volontariste de l'Etat en la matière.

Le contexte international (particulièrement en Grande Bretagne) et les politiques incitatives nationales ont donné une légitimité politique à la vidéosurveillance. D'après une enquête IPSOS réalisée en 2008, il semble que cette technologie ait aussi acquis une légitimité sociale, puisque 71% des personnes interrogées se disent favorables à la présence de vidéosurveillance dans les lieux publics. En revanche, à la lecture des travaux d'évaluation réalisés jusqu'alors, la question de la légitimité technique du dispositif (son efficacité) apparaît encore en discussion.

Lors du lancement de l'expérimentation en 2011, la politique de sécurité et de tranquillité publique conduite par la ville de Grenoble se structure en 4 axes complémentaires :

- Conforter les acteurs de la prévention
- Renforcer la Police Municipale
- Développer la prévention situationnelle et expérimenter la vidéosurveillance
- Améliorer la coordination des partenaires et favoriser la concertation avec les habitants.

C'est dans ce cadre global que la municipalité grenobloise a décidé d'expérimenter la vidéosurveillance, non pour constituer une politique en elle-même, mais comme **un outil supplémentaire au service de la politique de tranquillité et de sécurité de la Ville.**

La vidéosurveillance est alors conçue comme un **outil d'aide à la décision et à l'action des effectifs municipaux** (déploiement de la police sur le terrain notamment). Elle répondait, enfin, à une pétition régulière de la part des habitants des quartiers expérimentaux en faveur d'un renforcement des **moyens de dissuasion** pour améliorer leur cadre de vie (nuisances sonores, trafic, insécurité, etc.).

La Ville de Grenoble a expérimenté la vidéosurveillance sur **trois sites**, confrontés à des problématiques différentes et spécifiques :

- Le site **Square Lafleur - Léo Lagrange**, sur le quartier de la Capuche, disposant de 3 caméras de vidéosurveillance ;
- Le site du **Centre-ville - Jardin de ville**, sur lequel ont été implantées 6 nouvelles caméras ;
- Le site du **Village Olympique**, sur lequel 9 caméras ont été installées.

Les caméras sont connectées à un centre opérationnel et de supervision (COCS). Les images issues de la vidéosurveillance sont, pendant la période expérimentale, exploitées en direct pendant les horaires de la Police Municipale, c'est-à-dire de 7h45 à minuit en hiver et de 7h30 à 2h00 du matin en été. Au-delà de ces horaires, les images sont transférées vers la Police Nationale.

La Ville de Grenoble n'a pas souhaité créer un centre de supervision urbaine exclusivement dédié au visionnage et à l'exploitation de la vidéosurveillance. En effet, le centre opérationnel et de supervision gère à la fois la radio et la vidéo. L'idée est d'assurer une meilleure connexion de ces deux outils et de faciliter le passage de l'un à l'autre pour mieux appuyer le déploiement des effectifs de police sur le terrain.

Trois postes supplémentaires ont été créés pour assurer la gestion de ces deux outils (en plus des cinq déjà existants qui intervenaient, jusque-là, exclusivement sur l'outil radio).

Le projet expérimental de vidéosurveillance, dans sa globalité, s'élève à 715 000 € TTC d'investissement, financés sur 2 budgets annuels. Ce budget comprend l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la construction et l'équipement de la salle de visionnage, l'informatique, les travaux de génie civil, etc. La Ville a touché des financements de l'Etat à hauteur de 265 000 €, ce qui ramène le coût de la mise en place du dispositif pour la collectivité à 450 000 € TTC.

2. La démarche d'évaluation

L'évaluation porte sur 2 principaux registres de l'action publique :

- **Le dispositif technique de vidéosurveillance**, son fonctionnement, ses résultats : il s'agissait notamment de s'interroger sur **l'efficacité** et **la cohérence** de cette solution compte tenu des problèmes de sécurité et de tranquillité recensés sur les 3 sites expérimentaux ;
- **La perception et la représentation collective du dispositif** de vidéosurveillance au sein de la population : cette interrogation portait davantage sur **la pertinence** et **l'utilité sociale** du dispositif expérimenté

Ces deux registres sont analysés en **4 questions évaluatives** :

1. En quoi l'usage de la vidéosurveillance contribue-t-il à la mise en œuvre de la politique de sécurité / tranquillité publique ?
2. Dans quelle mesure la mise en œuvre de la vidéosurveillance a-t-elle contribué à réduire les difficultés rencontrées dans chacune des zones expérimentales ?
3. En quoi la mise en place de la vidéosurveillance a bien répondu à une demande sociale ?
4. Quels sont les impacts de la vidéosurveillance sur la vie des habitants ?

6 outils d'investigation et d'analyse ont été mobilisés pour répondre à ces questions :

- Une étude de fonctionnement du dispositif de vidéosurveillance
- Une analyse des données d'activité des forces de l'ordre, pour la Police Nationale et pour la Police Municipale
- Des observations in situ réalisées mensuellement dans les 3 sites tests et les 3 sites témoins
- Deux enquêtes téléphoniques par questionnaire auprès d'un échantillon représentatif des habitants des zones tests et des zones témoins
- La mise en place d'un panel de citoyens

A chaque site expérimental a été couplé un site témoin, certes difficilement complètement semblable, mais permettant néanmoins **une démarche comparative** entre sites équipés de vidéosurveillance et sites non-équipés :

- Le site **Square Lafleur - Léo Lagrange** est analysé comparativement à un secteur de même taille aux **alentours du parc Soulage**.
- Le site du **Centre-ville - Jardin de ville** est comparé au site limitrophe des **rues piétonnes du centre ville**.
- Le site du **Village Olympique** est analysé comparativement à un secteur situé aux **alentours du Parc Ouagadougou**.

3. La méthode d'analyse des données

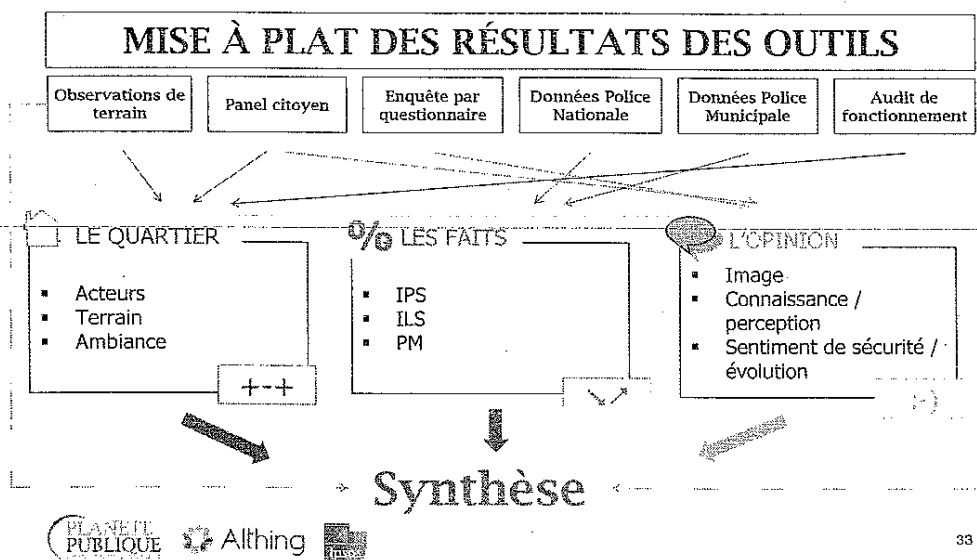
1. L'analyse de la littérature sur la vidéosurveillance permet d'établir **une théorie d'action générale de la vidéosurveillance qui se structure autour de 4 grandes fonctions ou logiques** :

- Une logique de **dissuasion**
- Une logique d'**élucidation**
- Une logique d'**intervention**, pour l'aide à l'organisation, au déploiement et à la coordination des effectifs policiers
- Une logique d'apaisement ou de **tranquillisation**

Ces 4 logiques d'action vont permettre d'éclairer l'analyse du fonctionnement du dispositif de vidéosurveillance et de ses effets, dans chacun des sites expérimentaux.

2. Les apports des 6 outils d'investigation sont croisés et synthétisés pour chaque site de la manière suivante :

Construction des synthèses par quartier



- ✓ **Le quartier** : entretiens et témoignages d'acteurs, observations de terrain, échanges avec le panel de citoyens
- ✓ **Les faits** : analyse des données de la Police Nationale : l'Indicateur de Pilotage des Services (IPS), recensant les infractions perpétrées sur la voie publique et l'indicateur sur les Infractions à la Législation sur les Stupéfiants (ILS). Analyse aussi des données d'activité de la Police Municipale.
- ✓ **L'opinion** : les informations apportées par les deux enquêtes par questionnaire (fin de printemps 2012 – début d'été 2013), et par les échanges avec le panel de citoyens.

3. Les synthèses par quartier sont comparées deux à deux, quartier test et quartier témoin, et reconduites trois fois :

- Une première fois à T-1, sur la base des données recueillies **avant la phase expérimentale**.
- Une deuxième fois **après une première année de fonctionnement** et de recueil du matériau évaluatif, de l'automne 2011 à l'automne 2012.
- Une troisième fois **après la deuxième année de déroulement de l'évaluation**, de l'automne 2012 à l'automne 2013.

4. Les résultats de l'évaluation

4.1 Les analyses par quartier

Les 3 tableaux ci-après rendent compte d'une synthèse de l'analyse croisée de l'ensemble des éléments recueillis de 2011 à 2013, comparés en binômes quartier test - quartier témoin.

Les pourcentages qui illustrent l'analyse des évolutions de l'opinion sont issus des deux enquêtes grand public réalisées en 2012 (après un an) et en 2013 (après deux ans).

Un premier tableau récapitulatif rappelle les réponses moyennes pour l'ensemble des quartiers :

	/outil vidéosurveillance :			Faut-il plutôt :		Conscience quartier vidéo-surveillé (sites test)	Sentiment d'être davantage en sécurité (sites test)	Sentiment d'être davantage en sécurité (tous sites)
	bonne initiative	doit faire ses preuves	très contestable	augmenter les effectifs de PM ?	mettre en place de la vidéosurveillance ?			
2012	25%	42%	39%	17%	52%	40%	32%	24%
2013	22%	47%	37%	15%	48%	48%	39%	40%

Ces premiers éléments globaux donnent surtout à voir une grande stabilité sur la période, avec une légère tendance vers plus de confiance et/ou d'intérêt des personnes interrogées vis-à-vis de l'outil vidéosurveillance.

La seule évolution remarquable concerne le **sentiment d'être plus en sécurité sur les sites vidéo-surveillés**, quasiment doublé d'une année sur l'autre.

1.

	Site test Village Olympique	Site témoin alentours Parc Ouagadougou
Le quartier	Avant : Incendies véhicules, dégradations bâtiments publics Pendant : Journée paisible, espaces publics partagés - Désert le soir	Journée paisible, espaces publics partagés - Désert le soir
Les faits	2011-12 : Baisse des indicateurs d'infractions - Tendance à la hausse deb. 2013	2011-13 : Indicateurs d'infractions stables - Hausse des activités de polices*
L'opinion	Sentiment de sécurité : - fort que la moyenne ville, en baisse (de 62 à 56 %) / outil vidéo-surveillance** : très favorable, de 56 à 68% - Faut-il en mettre : oui en hausse de 44 à 53% Conscience quartier vidéo-surveillé : très fort, de 45 à 57% Sentiment d'être davantage en sécurité : de 39 à 44%	Sentiment de sécurité : dans la moyenne, en hausse (de 71 à 81 %) / outil vidéo-surveillance : plutôt mitigé, dans la moyenne (44% oui, 39% médian, 15% non en 2013) - Faut-il en mettre : oui stable, 51 - 52% Conscience quartier NON vidéo-surveillé : très forte, 90 à 94%

*Hausse des activités de polices = les interventions PN et PM programmées.

** /outil vidéo-surveillance & Faut-il en mettre = réponses aux questions 6 (*Pensez-vous que la vidéosurveillance est une initiative très constable / qui doit faire ses preuves / très bonne initiative de la Ville de Grenoble*) et 6b (*mettre en place de la vidéosurveillance ou augmenter les effectifs de PM*) de l'enquête IPSOS.

L'analyse des éléments recueillis pour ce premier couple de quartiers montre d'une part **un quartier test a priori très en attente d'un équipement en vidéosurveillance**, puis très conscient que cette attente a été prise en compte, et ayant par suite le sentiment d'être un peu plus en sécurité. On parlera alors d'un **effet de tranquillisation**.

Parallèlement les indicateurs d'infractions PN sont en baisse – avec une nouvelle tendance à la hausse début 2013. Si on suppose que cette diminution des faits de délinquance est liée, en partie au moins, à la mise en place du dispositif de vidéosurveillance, on peut alors faire l'hypothèse d'un **effet de dissuasion** dans un premier temps, et peut-être par la suite d'un effet d'accoutumance.

En regard, le quartier témoin se comporte plutôt en apparence comme la moyenne des quartiers grenoblois, avec une conscience très nette de ne pas être équipé en vidéosurveillance.

2.

	Site test Square Lafleur	Site témoin alentours Parc Soulage
Le quartier	Avant : Petite délinquance, dégradations, nuisances sonores, plutôt après 22 h Pendant : Journée paisible, espaces publics partagés - Désert le soir	En journée, espaces publics partagés & situations de tension – conflits d'usage – Désert le soir. Apparition d'aménagements urbains de régulation
Les faits	Hausse des activités de polices	2011-13 : Indicateurs d'infractions fluctuants - Relative densité des activités de polices
L'opinion	Sentiment de sécurité : en hausse, de 66 à 77% /outil vidéo-surveillance : plutôt positif, dans la moyenne (47% oui, 42% médian, 11% non en 2013) - Faut-il en mettre : oui en hausse, de 41 à 52% Conscience quartier vidéo-surveillé : faible mais en hausse (de 24 à 38%) Sentiment d'être davantage en sécurité : en hausse, de 4 à 43% ^{oo}	Sentiment de sécurité : en hausse (de 70 à 77%) /outil vidéo-surveillance : positif en hausse, de 46% en 2012 à 56% en 2013 - Faut-il en mettre : oui stable, 56 – 57% Conscience quartier NON vidéo-surveillé : forte, 81 à 83%

^o Les données PN ne sont pas disponibles sur ce périmètre trop restreint

^{oo} Impression de très forte hausse liée au caractère relativement restreint de la base d'enquête. Hausse significative néanmoins.

Il n'y a que 3 caméras sur ce site test, ce qui peut expliquer que les riverains ne les aient pas ou peu repérées. Ce binôme est particulièrement intéressant parce que très ressemblant : petite délinquance de rue, difficultés de partage de l'espace public, et par suite augmentation des interventions de la puissance publique : PN et PM, plus vidéosurveillance d'une part, plus réaménagement des accès d'autre part. De part et d'autre, les conflits d'usage s'apaisent et le sentiment d'insécurité décroît.

Or, alors que les habitants du site témoin ont fortement conscience de ne pas être vidéo-surveillés, on constate que **les habitants du site test se sentent nettement plus en sécurité** au moment où ils prennent conscience de la présence de caméras.

Dans ce cas, on peut très certainement faire état d'un **effet de tranquillisation** de l'équipement de vidéosurveillance.

3.

	Site test Jardin de Ville	Site témoin rues piétonnes centre-ville
Le quartier	<p>Avant : importants rassemblements étudiants festifs en soirée (printemps - début d'été). Rixes, conflits d'usage. Nuisances sonores, propreté, dégradations espace public.</p> <p>Pendant : importants rassemblements étudiants festifs en soirée (printemps - début d'été). Nuisances sonores. Pas de rixes signalées. Meilleur respect de la propreté et du mobilier urbain.</p>	<p>Quartier commerçant, passant, établissements ouverts tard le soir - Fréquentation importante et mixte tant en journée qu'en soirée - Nuisances sonores</p>
Les faits	<p>2011-13 : nombre d'infractions relativement faible - Indicateurs d'activité PN en baisse. Mise en place de la Brigade de soirée PM</p>	<p>2011-13 : Indicateurs d'infractions en baisse régulière - Légère hausse début 2013 - Indicateurs d'activité PN en baisse - Mise en place de la Brigade de soirée PM</p>
L'opinion	<p>Sentiment de sécurité : très fort (de 91 à 90%) /outil vidéo-surveillance : même proportion d'opposés que de très favorables, stable d'une enquête à l'autre de 27 à 29% - Faut-il en mettre : non, de 57 à 60%</p> <p>Conscience quartier vidéo-surveillé : très faible, on constate même une régression, de 30 à 24%</p> <p>Sentiment d'être davantage en sécurité : faible en 2012 (16%), il a doublé à l'été 2013 (34%).</p>	<p>Sentiment de sécurité : fort (de 87 à 85%) /outil vidéo-surveillance : en évolution notablement positive de 2012 à 2013, de 27 à 42% pour, 24 à 19% contre, 49 à 38% médian - Faut-il en mettre : toujours majoritairement non, avec une évolution de 74 à 50%</p> <p>Conscience quartier NON vidéo-surveillé : moindre, 70% (30% des répondants pensent donc que leur quartier est vidéo-surveillé).</p>

Ces deux sites de centre-ville, fréquentés par une foule très hétérogène, sont notamment investis l'un et l'autre en soirée par une abondante population étudiante, susceptible de générer des nuisances sonores. Sur le site équipé de caméras, les rassemblements peuvent compter jusqu'à 300 personnes un soir de début d'été.

Pour autant, les habitants de ces quartiers ne ressentent que très peu de sentiment d'insécurité. Ils sont par ailleurs plutôt opposés, voire très opposés, à l'usage de la vidéosurveillance.

Sur le site test, les riverains remarquent peu la présence de caméras, alors que sur le site témoin, une proportion similaire de répondants a l'impression d'en avoir vu.

Sur ces deux sites très bruyamment fréquentés mais où les infractions sont relativement rares, une nouvelle forme d'intervention de la police municipale est venue à la fois relayer l'intervention de la police nationale, et compléter l'équipement du site test en caméras : la Brigade de soirée.

Dans ce contexte, la vidéosurveillance apparaît véritablement comme **un des éléments du dispositif global de tranquillité - sécurité publique** mis en place par la Ville de Grenoble. L'usage qui en est fait par la police municipale est de l'ordre de **l'aide à l'intervention**.

Le sentiment d'être davantage en sécurité a, ici aussi, plus que doublé, mais il n'est pas corrélé à la conscience de l'implantation d'un dispositif de vidéosurveillance sur le site. On peut supposer que cet **effet de tranquillisation** est plutôt lié au déploiement de la Brigade de soirée sur ce territoire.

4.2 Les réponses aux questions d'évaluation

L'évaluation a porté sur deux principaux registres de l'action publique :

- ✓ Le dispositif technique de vidéosurveillance (questions 1 et 2)
- ✓ La perception et la représentation collective du dispositif (questions 3 et 4).

Les trois premières questions d'évaluation interrogeaient l'efficacité, l'efficience et la cohérence du dispositif mis en œuvre.

Q1. Pour la mise en œuvre de la politique de sécurité / tranquillité publique, il apparaît que :

- L'augmentation du nombre de réquisitions - demandes d'accès aux images - de la part de la Police Nationale (50 en 2012, 61 dès les 8 premiers mois de 2013) montre que l'outil est en voie d'appropriation. En l'état des informations qui nous sont fournies, il n'est rien possible de dire sur le taux d'élucidation.
- Côté Police Municipale, il apparaît qu'au fur et à mesure du déroulement de l'expérimentation, les images de la vidéosurveillance ont été de plus en plus exploitées par les agents pour appuyer les interventions.

Globalement, les équipes PM et PN ont progressivement fait évoluer leurs pratiques en prenant appui sur la vidéosurveillance, en interne ou entre acteurs. La vidéosurveillance constitue donc un bon outil support à la mise en œuvre de la politique de sécurité, mais ne fait pas encore l'objet d'une utilisation optimale, notamment par manque de cadre de déploiement.

La mise en œuvre de la vidéosurveillance paraît donc cohérente avec les objectifs de la politique de sécurité - tranquillité publique.

Q2. Pour les logiques d'intervention mises en œuvre au regard des difficultés rencontrées dans chacune des zones expérimentales, il a été montré que :

- **La logique de dissuasion** paraît avoir fonctionné sur le site test Village Olympique
- **La logique de tranquillisation** a fonctionné sur les sites Village Olympique et Lafleur-Pompidou
- **La logique d'aide à l'intervention** est effectivement opérationnelle pour le site du Jardin de Ville, alors que **la logique de tranquillisation** découle plutôt dans ce cas du dispositif dans son ensemble.
- *Il ne nous est rien possible de dire de la logique d'élucidation*

Les logiques d'usage de l'outil vidéosurveillance sont différentes pour chaque site, en relation avec les problématiques et les objectifs d'intervention propres à chacun.

On distingue plusieurs niveaux d'efficacité de la vidéosurveillance, actualisés en fonction des logiques d'action privilégiées.

Les questions 3 et 4 interrogeaient **la pertinence** et **l'utilité sociale** du dispositif évalué.

Q3. La vidéosurveillance a-t-elle répondu à une demande sociale ?

- Pour les habitants du site Village Olympique, la mise en place de l'outil était très attendue, et est ensuite remarquée et appréciée.
- Pour les habitants du site Lafleur - Pompidou, l'attente était peut-être moins partagée, la conscience de la mise en place a été moins immédiate, mais elle paraît entraîner un effet de satisfaction net quand elle est constatée.
- Pour les riverains du Jardin de Ville, la vidéosurveillance n'était ni attendue ni demandée ; une fois mise en place elle n'est ni constatée ni plus appréciée qu'avant. La demande portait ici sur une meilleure intervention publique, dont l'outil vidéosurveillance n'est qu'un des éléments.

La demande sociale ne se formule pas de la même manière d'un quartier à l'autre.

Le constat de l'intervention publique, notamment concrétisée par la présence des caméras, est en soi un vecteur de tranquillisation dans les quartiers éloignés du centre-ville.

La vidéosurveillance répond directement à la demande sociale, dans les deux quartiers éloignés du centre-ville

L'hyper centre-ville, plus concerné par la question des nuisances sonores que par la sécurité publique stricto-sensu, n'attend rien des caméras et les remarque à peine.

Ce n'est pas la vidéosurveillance mais le dispositif global dans lequel elle s'inclue qui constitue une réponse pertinente à la demande des citoyens de l'hyper centre.

Q4. Quels impacts l'équipement d'un quartier en vidéosurveillance a-t-il sur la vie des habitants ?

- Les pratiques usuelles d'occupation partagée de l'espace public perdurent.
- Dans deux des trois quartiers test les habitants se sentent « davantage en sécurité ».

L'implantation caméras de vidéosurveillance ne perturbe pas les habitudes d'usage paisibles et partagées.

La vidéosurveillance a dans deux cas sur trois une utilité publique directe de sécurisation (accroît le sentiment d'être « davantage en sécurité »).