



...le rapport d'information

TERRITOIRES CONNECTÉS ET PROTECTION DES POPULATIONS

Les élus, inventeurs de solutions

De M. Antoine LEFÈVRE, Vice-Président de la Délégation aux collectivités territoriales et Sénateur de l'Aisne (*Les Républicains*), Mme Anne-Catherine LOISIER, Sénatrice de la Côte d'Or (*Union Centriste*) et M. Jean-Yves ROUX, Sénateur des Alpes de Haute-Provence (*Rassemblement Démocratique et Social Européen*).

En 2017, notre délégation rendait public un rapport intitulé « *les nouvelles technologies au service de la modernisation des territoires* »¹.

« *Dans le cadre de leurs compétences locales, que ce soit en matière d'aménagement numérique, d'énergie, de transport et de mobilité, de gestion des déchets, de santé ou encore de sécurité, les collectivités peuvent tirer un grand bénéfice des nouvelles technologies* » faisaient alors valoir les rapporteurs MM. Jacques Mézard et Philippe Mouiller. Ces derniers soulignaient, exemples concrets à l'appui, les **nombreux apports du digital** : efficacité de l'action publique, meilleur service aux usagers, économies budgétaires, développement durable, attractivité des territoires...

Notre délégation a souhaité, cinq ans plus tard, porté son attention sur cette même thématique mais en circonscrivant son périmètre à la **protection des populations**, dans la mesure où le numérique apporte en ces domaines une **plus-value très significative** et où les **potentiels de développement** y sont très élevés au sein des collectivités.

Deux axes ont donc été étudiés : la protection de l'**ordre public** ainsi que la **sécurité civile**.

Deux objectifs ont présidé à cette mission « flash » :

- identifier et analyser les **bonnes pratiques locales** dans ces deux champs de l'action publique locale, à la fois en milieu rural et dans les zones urbaines ;
- formuler des **recommandations** visant, d'une part, à encourager et sécuriser ces initiatives numériques locales, d'autre part, à supprimer ou limiter d'éventuelles entraves à leur expression.

¹ Rapport d'information de MM. Jacques Mézard et Philippe Mouiller, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, rapport n° 509 (2016-2017) en date du 19 avril 2017 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-509-notice.html>

1. LES BONNES PRATIQUES LOCALES EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ORDRE PUBLIC

Les maires, **pivots de la sécurité dans leur commune**, sont au cœur du « *continuum de sécurité* ». Afin d'accomplir au mieux leurs missions de protection de l'ordre public et de prévention de la délinquance, ils peuvent tirer un grand profit du numérique. Le rapport fournit 3 exemples :

- les **centres de supervision urbains (CSU)** : ces centres, qui peuvent être mutualisés entre plusieurs collectivités, sont des salles équipées d'écrans affichant en direct les images filmées par des caméras de vidéo-protection. Les CSU ont pour objectif de **prévenir les atteintes aux biens** et aux **personnes, identifier** les auteurs, **réguler** la circulation urbaine et **sécuriser** les bâtiments et les sites communaux. La mission a salué l'exemple d'un CSU de ville moyenne, à savoir celui de **Charleville-Mézières** , qui bénéficie d'une **unité vidéo** et d'un **poste de commandement** . De même, le **CSU du département des Yvelines** possède depuis 2019 un dispositif de **vidéo-protection** , avec une connexion aux **images des communes** qui le souhaitent depuis l'entrée en vigueur de **la loi sécurité globale** ; en outre, les écrans noirs utilisent une technologie fondée sur l'intelligence artificielle : les écrans ne s'allument que lorsque les **algorithmes détectent une situation anormale dans l'un des lieux surveillés** .
- les **drones** : ils constituent également une pratique locale intéressante en matière de protection de l'ordre public. À titre d'illustration, la ville d'Istres (43.000 habitants), **qui a acquis deux drones au début de l'été 2020** , est la **première commune de France à doter sa police municipale de tels outils** . Les drones sont **équipés de caméras haute définition** , et permettent à la police l' **identification** des auteurs de méfaits **en temps réel** avec des informations **précises (prévention d'infractions)** et la **surveillance** plus efficace des **massifs forestiers (prévention des incendies)** .
- « **voisins vigilants** » : enfin, le rapport salue l'efficacité du dispositif « voisins vigilants ». Ce dernier fonctionne via un site web communautaire permettant de **mettre en relation les habitants** d'un même quartier pour **lutter ensemble contre les cambriolages** de manière simple et gratuite. Il compte aujourd'hui **700 mairies adhérentes, chargées de deux missions principales** , à savoir, d'une part, **financer la signalétique** et, d'autre part, **conduire des opérations de communication et de sensibilisation auprès des habitants, notamment dans les zones exposées au risque de cambriolage ou de violences** . Ce procédé simple et peu coûteux fonctionne essentiellement par une application intuitive et par l'envoi de SMS. De plus, son efficacité est avérée puisqu'une **baisse des cambriolages de 40% par an** a été constatée par le Ministère de l'Intérieur.

2. LES BONNES PRATIQUES LOCALES EN MATIERE DE SECURITE CIVILE ET DE PREVENTION DES RISQUES

Le rapport met en exergue certaines bonnes pratiques locales en matière de prévention des risques.

En premier lieu, le rapport salue **quelques actions exemplaires** menées par les élus locaux dans la gestion du risque inondation, qui constitue le **premier risque naturel en France** et concerne plus de **17 millions d'habitants permanents** . Le rapport cite ainsi le Dispositif d'Évaluation et Suivi des Pluies en Agglomération pour Devancer l'Alerte (**ESPADA**), mise en place par la ville de Nîmes. Il permet la surveillance de l'évolution des précipitations et du **ruissellement** par réseau de stations de **mesures hydrométéorologiques** et des **caméras de surveillance** . De même, le sophistiqué **dispositif numérique d'alerte des crues** géré par le Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves (PLGV) permet d'alerter les habitants **par téléphone** , via **internet** ou directement sur **leur application mobile** . En outre, la mise en place d' **outils d'observation** grâce à des **galets équipés de puces RFID** contribue à étudier les déplacements des sédiments à l'origine de **crues** . Ce projet expérimental constituerait une précieuse **aide à la décision** pour les élus. Enfin, la commune de Sommières (Gard) mérite d'être citée en ce qu'elle a mis en place un système d'alerte au moyen de **technologies plus rudimentaires** .

En deuxième lieu le rapport cite, s'agissant du risque **incendie**, l'**action du conseil départemental des Bouches du Rhône** qui s'est muni, depuis **2014**, de drones de **seconde génération**, dotés de **capteurs infrarouges** détectant de façon **plus précise les départs de feu**, constituant un dispositif préventif de **surveillance des incendies**.

Concernant le risque **avalanche**, l'exemple des **drones** utilisés à **Val Thorens**, le plus grand domaine skiable au monde, démontre la **performance** du recours à ces aéronefs, dotés de **caméras très performantes** : l'une est **thermique**, l'autre est munie d'un **zoom grossissant 200 fois**. En assurant des **missions de secours aux personnes**, ces caméras permettent **d'analyser le terrain en cas d'avalanche** et hors saison, participent aux **opérations de maintenance** de la station. Les drones n'ont pas **vocation à se substituer aux interventions humaines**, mais constituent néanmoins un **précieux moyen de soutien** aux équipes du service des pistes. Le rapport souligne la **constante augmentation du rapport performance /coût** des drones et leur immense potentiel d'utilisation dans les années à venir par les élus locaux.

Enfin, le rapport met en avant la possibilité, à travers l'exemple de la commune d'Ajaccio, de mettre en place un **dispositif numérique « multirisques »**. En effet, cette commune, exposée à de multiples risques naturels et technologiques, a su pleinement tirer profit du numérique pour répondre à ces défis. En premier lieu, la ville s'est dotée de divers outils d'observations et de contrôle, afin notamment de prévenir les risques incendie et inondation. En second lieu, la ville a déployé en 2019 une plateforme multicanal de téléalerte afin de prévenir sa population en cas de crises. Ce dispositif, qui repose sur une démarche volontaire d'inscription, permet aux usagers, résidents permanents ou ponctuels, de recevoir une alerte en cas de situations d'urgence liées à divers risques majeurs. Cette bonne pratique locale semble transposable dans d'autres communes.

3. LES 5 RECOMMANDATIONS

1. Recourir aux nouvelles technologies de manière rigoureuse par un bilan coût/avantages actualisé et public

Les solutions numériques doivent être lancées par les élus locaux avec des **objectifs clairement définis** et une **communication efficace auprès des habitants**, par le biais d'une **démarche rigoureuse** fondée sur une **réflexion préalable approfondie**. Il est essentiel de procéder à l'**information préalable** des populations concernées par les risques majeurs, sur l'**état des risques** auxquels elles sont exposées et sur le **bilan coût/avantages**.

2. Sensibiliser les élus et le personnel aux enjeux de la cybersécurité

Les usagers doivent bénéficier d'un niveau optimal de protection et d'une mise à jour **permanente des systèmes de protection des données**. Les démarches « développement des usages » / « renforcement du bouclier » apparaissent **indissociables** avec un objectif clairement identifié pour les collectivités locales : marcher sur « deux jambes » et se garder de créer de « *colosses numériques aux pieds d'argile* ». Pour ce faire, il convient de **sensibiliser les élus et leurs services aux enjeux de la cybersécurité** via un travail **d'information** qui doit être mené sur l'ampleur des **menaces numériques** et sur l'existence de lourdes **conséquences** en cas d'attaques. Il s'agit également de mettre en place des procédures de **continuité et de reprise d'activité** en cas de survenance d'une crise **d'origine numérique** et de **valoriser** les fonctions de **Responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI)**. Il serait opportun de faire de ce RSSI un véritable « directeur stratégique de la Sécurité numérique », en **lien direct avec les élus** et chargé d'une **veille permanente sur la cybersécurité**.

3. Développer les usages numériques en pleine conformité avec le principe de subsidiarité

Il semble pertinent de confier la compétence numérique à l'échelon qui assure la **meilleure veille technologique**, qui dispose des **meilleures compétences** et qui est le plus efficace en termes de cybersécurité. Il peut s'agir du niveau **intercommunal** ou **départemental**. À titre d'exemple, les élus doivent réfléchir à la **mise en commun d'agents de police municipale** dans le cadre de **CSU mutualisés**. Ces derniers permettent en effet d'amortir le coût de réalisation de ces centres et de suivre des images dans une zone géographique aussi étendue que possible, la délinquance ne s'arrêtant pas au niveau des frontières de la commune.

4. Donner une base légale à l'usage des drones par la police municipale

Le Parlement a **adopté**, dans le cadre de **l'examen du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure**, un dispositif ouvrant la possibilité aux services de police municipale de recourir à des **drones**, à **titre expérimental** pour une **durée de cinq ans**. Ce dispositif a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel le 20 janvier 2022 au motif qu'il n'était pas assorti de garanties suffisantes de nature à sauvegarder le droit au respect de la vie privée.

Le rapport souligne donc la nécessité de donner rapidement une **nouvelle base juridique** au recours aux drones, eu égard à leur intérêt incontestable en matière de protection des populations. Afin de tirer tous les enseignements de la décision du Conseil constitutionnel, il appartiendra au législateur de garantir un **équilibre satisfaisant** entre **opérationnalité de l'usage des caméras aéroportées** et **protection du droit au respect de la vie privée**.

5. Renforcer la coopération entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État dans le domaine de la protection des populations

La coopération entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés mérite d'être renforcée.

Cette exigence concerne, en premier lieu, la protection de la sécurité publique. Les bonnes pratiques locales, exposées dans le présent rapport, fondées sur le recours aux drones ou à la vidéo-protection, illustrent de manière emblématique cette exigence de synergie entre tous les acteurs.

La coopération communes/Etat apparait également déterminante dans le domaine de la prévention des risques. La concertation est essentielle, en particulier, dans le domaine de l'alerte des populations. Le déploiement juin 2022 du système d'alerte dit « cell broadcast » (ou « diffusion cellulaire ») nécessitera une très bonne coordination entre les élus et l'Etat. Si le rapport estime que ce système devra rester à la main de l'Etat, ne serait-ce que pour des raisons opérationnelles et techniques, il reposera sur une communication efficace et hyper-réactive entre les maires et les services préfectoraux.

LA PRÉSIDENTE



[Françoise Gatel](#)

Sénateur d'Ille-et-Vilaine
(Union centriste)

LES RAPPORTEURS



[Antoine Lefèvre](#)

Sénateur de l'Aisne
(Les Républicains)



[Anne-Catherine Loisier](#)

Sénatrice de la Côte d'Or
(Union Centriste)



[Jean-Yves Roux](#)

Sénateur des Alpes de
Haute-Provence
(Rassemblement
Démocratique et Social
Européen)

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : <http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html>
<http://www.senat.fr/rap/r21-454/r21-454-syn.pdf>