

Aménagement urbain et sécurité, une relation qui s'affirme

La sécurité, un enjeu urbain

La relation entre les espaces et la sécurité

Quand on demande aux acteurs de l'aménagement les types d'insécurité qu'ils rencontrent, ils évoquent des problèmes de gestion, de fonctionnalité et d'usage des espaces. Ils parlent aussi d'image et de sentiment d'insécurité, de climat de tension ou d'inconfort chez les usagers. Ainsi, les dysfonctionnements urbains et les questions d'ambiance urbaine trouvent-ils toute leur place à côté des délits, des troubles à la tranquillité et du sentiment d'insécurité.

Parallèlement, en réalisant le diagnostic d'un secteur, on se rend compte du lien qui existe entre les caractéristiques d'un espace et les phénomènes d'insécurité dont il est la scène. La nature des problèmes est ainsi différente dans un grand ensemble de logements, un espace vert ou aux abords d'une route départementale en tissu périurbain.

On observe enfin que l'insécurité, perçue ou réelle, influence les modes de vie et les dynamiques urbaines. Par exemple, la préoccupation pour la sécurité pèse sur les choix de mobilité résidentielle ou sur l'attractivité des secteurs économiques.

Donner des réponses «urbaines» au besoin de sécurité

Il y a un véritable enjeu urbain à la sécurité. D'une part, le rôle de l'aménagement en matière de sécurité peut offrir plus que des mesures techniques ou technologiques de protection des espaces ou du bâti, même si certaines situations les rendent nécessaires. D'autre part, les formes urbaines et architecturales concentrées sur un objectif de sécurisation favorisent la fermeture des espaces, le retranche-



© IAURIF

ment et la logique de «l'entre-soi». Leur développement accentue le morcellement des espaces urbains et renforce les risques de ségrégations urbaines et de division sociale de l'espace existant.

Il faut donc s'interroger sur la façon de produire des espaces à la fois sûrs et «urbains», répondant tout autant à l'objectif de qualité urbaine qu'à l'exigence de sécurité.

L'analyse de projets et d'opérations urbaines montre ainsi qu'une conception des espaces dans lesquels l'utilisateur se sent bien, qui sont faciles à gérer et fonctionnels concourt à la sécurité. Il faut donc garder à l'esprit que la prise en compte de la sécurité dans l'aménagement urbain revient surtout à une amélioration du cadre de vie et de l'ambiance urbaine. Les espaces eux-mêmes se révèlent ainsi être facteurs de sécurité ou au contraire d'insécurité.

Cette approche centrée sur la conception urbaine n'est pas exclusive. Elle participe de la «coproduction de sécurité», qui associe les domaines de la police, de la justice, de l'emploi, du social ou de l'éducation.



© C. Londrier-Malgouyres / IAURIF

Comment l'aménagement urbain peut-il répondre à la demande de sécurité de la population et quelles solutions proposer aux professionnels de l'aménagement qui sont confrontés à l'insécurité ?

Quelles alternatives aux modes de sécurisation qui menacent la continuité urbaine et comment dépasser une vision technique axée sur la seule protection des espaces ? En d'autres termes, comment concilier «urbanité» et sécurité ?

Après l'analyse d'expériences étrangères et françaises, l'IAURIF propose ici des éléments de réflexion et de méthode pour inciter et aider les acteurs de l'aménagement à considérer la sécurité des biens et des personnes comme une composante de leur travail.

Aménagement urbain et sécurité,
une relation qui s'affirme

L'aménagement des espaces, facteur de sécurité

L'utilité des espaces, au-delà de la forme

L'étude de cas et l'observation des pratiques professionnelles montrent que l'aménagement des espaces peut influencer en particulier quatre facteurs contribuant à la sécurité et au sentiment de sécurité.

La lisibilité des espaces

L'affectation et la hiérarchisation des espaces semblent des conditions déterminantes en termes de sécurité aux yeux des aménageurs, concepteurs et gestionnaires. On parle de lisibilité spatiale. Difficile à définir précisément, on retient qu'il s'agit au moins d'une cohérence entre le statut de l'espace (public, privé), sa fonction (espace public, résidentiel), ses usages et son mode de gestion. En tout cas, la gestion physique de l'interface entre deux types d'espace, qu'elle soit marquée, naturelle ou symbolique, apparaît une condition minimum à cette lisibilité.



© D. Lacombe / IAURIF



© C. Loudier-Malgouyres / IAURIF

La gestion des espaces

Les espaces peuvent être aménagés pour faciliter leur gestion. L'objectif sera de favoriser la présence humaine, la surveillance et l'entretien, de même que la coordination des interventions et leur suivi ou encore l'affichage des règlements.

Ces actions améliorent le fonctionnement des espaces et montrent qu'ils sont pris en charge. Elles minimisent alors les risques de développement de l'insécurité, dissuadent en partie les délinquants et réduisent le sentiment d'insécurité des usagers.

Les usages des espaces

L'espace peut être aménagé de façon à générer les usages qui participent à la sécurité : la surveillance informelle ou surveillance naturelle ou encore le contrôle social, dont il faut retirer la connotation de délation pour préférer celle d'implication dans le «vivre-ensemble» ; l'animation et la fréquentation pour générer la vie collective et ce «vivre-ensemble» ; l'appropriation positive qui suggère un sentiment d'appartenance et l'implication dans le bon fonctionnement d'un espace ; enfin la responsabilisation ou le respect des usagers envers l'espace qu'ils «usent».

La dimension partenariale du projet urbain

Les acteurs du projet urbain et ceux de la sécurité sont amenés à dialoguer, car l'aménagement des espaces peut contribuer aux actions de prévention et de lutte contre l'insécurité.

On sait que la configuration des espaces peut faciliter ou bien entraver les missions de surveillance et d'intervention des services de police. On sait aussi qu'un projet peut accompagner les actions de prévention de la délinquance, soit directement par une programmation prévoyant par exemple des structures socio-éducatives, soit plus indirectement par sa participation à des objectifs d'équilibre social et territorial, pour contrer les zones d'exclusion notamment.



© C. Loudier-Malgouyres / IAURIF

Sécurité et qualité urbaine

Ces quatre facteurs – la dimension partenariale du projet urbain, la lisibilité, la gestion et les usages des espaces – permettent d'adopter une approche moins technique et plus transversale de la participation de l'aménagement des espaces à la sécurité. On sort ainsi de considérations non démontrées sur un urbanisme ou une architecture criminogène qui «incriminent» les morphologies en elles-mêmes. Ce n'est pas tant les formes urbaines et architecturales qui comptent finalement, mais le fonctionnement et l'usage des espaces qu'elles génèrent. En visant les modes de gestion et d'intervention des acteurs responsables (dont ceux en charge de la sécurité), en visant les usages et les pratiques spatiales, en visant une conception urbaine axée sur la lisibilité des espaces, on entre ainsi dans une logique de production de qualité urbaine, qui permet de relier des objectifs d'«urbanité» et de sécurité.

Aménagement urbain et sécurité,
une relation qui s'affirme

La lisibilité des espaces

La délimitation entre l'espace public et l'espace privé peut être symbolique ou marquée.



Les espaces sont clairement dessinés et définissent des usages précis.



La gestion des espaces

Aménager les espaces pour faciliter leur gestion : surveillance, entretien et amélioration des services rendus.



Les usages des espaces

Créer de la fréquentation et de l'animation



Pousser l'utilisateur à s'approprier l'espace



Méthode : comment intégrer la sécurité dans un projet urbain ?

Raisonnement par questionnement

L'identification des facteurs de sécurité ne donne pas pour autant les solutions concrètes à mettre en œuvre.

Comment aménager l'espace pour qu'il déclenche chez ses usagers un sentiment de responsabilisation, pour que l'entretien soit facile, pour que la police puisse y exercer sa mission de surveillance ?

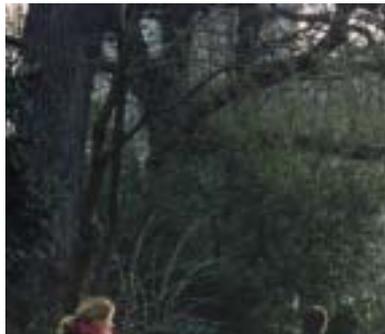
Les théories nord-américaines ou anglo-saxonnes, en particulier, ont conduit à créer des guides et des manuels détaillant les principes d'aménagement propices à la sécurité. Mais le contexte français paraît plus réticent à suivre une liste de principes, qui, même s'ils sont généraux, semblent contraindre le projet urbain et risquer de déboucher sur des formes urbaines systématiques et limitées à un objectif de sécurité.

On préfère par conséquent, ici, une méthode par questionnement qui, à l'aide d'une grille construite sur les facteurs identifiés, permet de vérifier si l'espace existant y répond ou d'imaginer comment le projet urbain peut y parvenir.

Les principes ou plutôt les orientations d'aménagement déclencheront des réponses à ce questionnement et le parti d'aménagement sera ainsi spécifique à chaque projet et à chaque cas..

Contribuer aux actions de lutte contre l'insécurité

Permettre aux forces de l'ordre d'accéder aux espaces quel que soit leur mode de déplacement



© C. Loudier-Malgouyres / IAURIF



© C. Loudier-Malgouyres / IAURIF

Principe de la grille de questionnement

C'est à chaque responsable de projet de construire les différents questionnements propres à son contexte. La grille fonctionne comme un tout, mais certains de ses questionnements se révéleront parfois inappropriés. Il s'agit d'interroger le projet ou le site à l'étude sous l'angle des quatre facteurs identifiés comme favorables à la sécurité.

- Gestion des espaces : entretien et maintenance, présence humaine, surveillance formelle, suivi, règlements
Pour évaluer si l'espace ou le projet répond à ces notions, on peut, par exemple, se poser la question de savoir si la configuration spatiale rend la capacité de gestion difficile, par une architecture particulière, un découpage complexe des espaces appelant une multiplicité de gestionnaires.

- Usages des espaces : surveillance informelle, fréquentation, appropriation positive, responsabilisation
Il faut notamment s'interroger sur l'animation des espaces, leur position, leur éventuel isolement et voir s'ils en souffrent (nombreuses dégradations, sentiment d'insécurité...), étudier la possibilité de les relier physiquement ou visuellement à des espaces publics pour améliorer la capacité de surveillance informelle.

- Lisibilité des espaces : définie *a minima* comme une cohérence entre le statut, la fonction, les usages et les modes de gestion des espaces, nécessitant donc une affectation claire et une hiérarchisation de ces espaces

Il faut ici s'interroger sur le maillage des voiries comme élément structurant, sur la délimitation entre deux types d'espace, sur le réseau des espaces publics comme moyen de hiérarchisation, etc.

- Utilité du projet aux actions de prévention et de lutte contre l'insécurité
L'espace ou le projet facilite-t-il les missions de surveillance et d'intervention des acteurs chargés de l'ordre public ? Par exemple, les espaces sont-ils accessibles et visibles aux patrouilles ou la configuration du site se prête-t-elle à l'ilotage ?

L'espace ou le projet accompagne-t-il les actions de prévention de la délinquance : si besoin est, y-a-t-il des équipements pour les actions socio-éducatives, l'accueil et les services à la population ou encore à plus grande échelle, le traitement des franges du site facilite-t-il l'intégration à son environnement ou au contraire marque-t-il une coupure ? Etc.

Aménagement urbain et sécurité,
une relation qui s'affirme

Dans la durée du projet et avec l'ensemble des acteurs concernés

Orienter le contenu des projets urbains, pour qu'ils intègrent et participent à l'objectif de sécurité, demande une démarche particulière qui repose sur deux objectifs :

- organiser un dialogue entre les responsables du projet d'aménagement et tous les acteurs de la sécurité,
- guider le maître d'ouvrage dans une série de questionnements qui lui permettra d'évaluer et d'orienter le parti d'aménagement de son projet vers des notions favorables à la sécurité.

Mais avant tout, la démarche sera adaptée. Il n'y a pas de réponse toute faite, mais des orientations à décider selon le contexte.

L'institutionnalisation de la relation entre aménagement et sécurité

À partir des années 1990, des projets institutionnels inspirés en partie des expériences anglo-américaines voient le jour en France et marquent une généralisation de l'intégration des questions de sécurité dans l'aménagement urbain, notamment :

- L'article 11 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS) de 1995 qui prévoit des études de sécurité publique en préalable à certains projets d'aménagement, mais dont le décret tarde à paraître ;
- Des travaux en cours du Comité européen de normalisation sur la «*prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des bâtiments*» ;
- Le rapport Peyrat de 2001 pour le Secrétariat d'État au Logement, consacré à la sécurité du logement social, qui affiche l'objectif de «*produire [...] des espaces gérables et défendables [...], éviter les bâtiments anxio-gènes, les effets de sanctuarisation, les densités excessives et les obscurités lugubres.*»

Un cadre et un pilotage fort

Pour influencer le projet urbain, créer de nouveaux réflexes, réunir des acteurs issus de champs différents..., la conduite de la démarche demande un cadre légitime et organisé qui concerne la sphère décisionnelle.

Son pilotage et sa mise en place reviennent alors au maître d'ouvrage. La volonté politique des élus locaux, des incitations financières ou les cadres institutionnels (voir encadré) fournissent des leviers possibles ou des lieux d'ancrage.

La mission sera d'organiser la prise en compte de la sécurité dans la durée du projet et d'y faire participer l'ensemble des acteurs concernés : acteurs du projet, gestionnaires des espaces, acteurs de la sécurité (de l'ordre public à la prévention), etc.

Les outils contractuels et partenariaux, tels que les chartes, les conventions, etc., seront à privilégier pour formaliser la démarche. Les cahiers des charges, les plans directeurs, les «*référentiels*» sont les documents techniques qui permettront ensuite d'organiser et d'orienter les actions à mettre en place.

Du diagnostic au suivi du projet

En termes de processus, la prise en compte de la sécurité passe par l'ensemble des phases du projet. Mais elle gagne à être intégrée en amont, pour devenir une composante même du projet et non une contrainte supplémentaire.

Dans la phase d'appel à projet : L'objectif de sécurité peut être mentionné dans les appels d'offre, les études de marché de définition, etc., et confié à un expert ou un consultant spécialisé au sein de l'équipe du projet.

Dans la phase des études préalables : L'élaboration d'un diagnostic fera ressortir le lien entre les caractéristiques spatiales et urbaines du site en projet, les problèmes de sécurité rencontrés ou potentiels et les dynamiques existantes, c'est-à-dire les acteurs, les dispositifs et les outils présents autour du projet et de son territoire. Les quatre facteurs de la grille de questionnement fournissent là un cadre à l'analyse des espaces.

Ce diagnostic croisé et partagé implique un certain nombre d'acteurs (police, acteurs locaux, habitants, collectivités, etc.) et de sources d'informations différentes. Le rôle de pilote est donc fondamental pour légitimer cette collecte d'informations et pour l'organiser selon des définitions partagées par l'ensemble des acteurs impliqués.

Enfin, le diagnostic doit être réactualisé tout au long du projet et dans sa phase aval, puisque la délinquance, les troubles à la sécurité comme le sentiment d'insécurité évoluent avec le temps et le changement de contexte.

Dans les phases de programmation et de conception :

Les résultats du diagnostic trouveront une destination en termes de stratégies, spécifiques à chaque projet. Stratégies de conception - visant la lisibilité des espaces, leur gestion, leurs usages - et stratégies partenariales seront élaborées à l'aide d'une grille de questionnement et fourniront autant d'orientations à intégrer dans la définition du parti d'aménagement.

Dans la phase de programmation, elles permettront d'apprécier les risques ou les bénéfices des activités programmées. Dans la phase de conception des espaces, elles donneront lieu à des orientations d'aménagement.

Aménagement urbain et sécurité,
une relation qui s'affirme

Il revient à l'instance de pilotage d'arbitrer et de gérer les conflits entre ces différentes orientations et avec les autres composantes du projet.

Dans la phase de suivi :
Avant la livraison du projet, la gestion des espaces devrait être anticipée. Il s'agit de définir ou d'identifier les responsabilités dans ce travail de gestion, les dispositifs à utiliser («cercle» de gestion, conventions de gestion de proximité entre l'ensemble des acteurs impliqués) mais aussi les financements. Cette phase permet aussi de réagir à l'évolution de la situation et de garantir la pérennité du projet.

Le choix pour une procédure de révision

La prise en compte de la sécurité peut aussi se réaliser au moment de la validation du projet, avant l'attribution du permis de construire. Une fois le projet créé, il s'agit donc d'évaluer le parti d'aménagement pour déterminer sa vulnérabilité à l'insécurité. La méthode par questionnement fournit là un outil d'évaluation, de même que la consultation des acteurs de la prévention et de la lutte contre l'insécurité.

Les conclusions aboutissent à une validation effective ou à une décision de révision du projet et de réorientation de certaines de ses composantes, mais dont il faudra mesurer l'applicabilité à ce stade du projet.

Les lieux d'ancrage de la démarche

- Les dispositifs de la rénovation urbaine, pour ses enjeux propres, sont clairement favorables à ces démarches : opérations de renouvellement urbain, gestion urbaine de proximité, etc.
- Ceux de sécurité publique, comme les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, sont des lieux intéressants pour inciter à la mise en réseau des champs de la sécurité et de l'aménagement urbain.
- Les textes institutionnels, comme l'article 11 de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité de 1995 ou le projet de norme européenne,

s'il est adopté, représentent des lieux d'ancrage légitimant ce type de démarche.

- On peut enfin s'interroger sur l'intégration de ces démarches ou de leurs objectifs, dans les documents d'urbanisme et les outils de planification comme les plans locaux d'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale, en particulier en ce qui concerne les projets d'aménagement et de développement durable, puisque la prise en compte de la sécurité dans l'aménagement ne cherche pas tant à déterminer des règles de construction qu'à donner des objectifs de développement urbain à un enjeu, lui-même urbain, qu'est la sécurité.

Les projets urbains

Différents projets urbains ou projets de ville ont mis en œuvre une réflexion sur la prise en compte de la sécurité dans l'aménagement. Le projet du Val d'Europe, la politique municipale de Lyon et un certain nombre de projets de restructuration de grands ensembles font déjà référence en la matière. Aujourd'hui, de plus en plus de professionnels de l'aménagement intègrent la sécurité dans leurs pratiques : par exemple le projet de Seine-Arche mené par l'établissement public d'aménagement de Seine-Arche, le projet de restructuration du Val Fourré sur le territoire de Mantes-en-Yvelines, etc. (Ces expériences ont notamment été analysées pour les 4^{es} entretiens du Club ville aménagement en novembre 2004.)

Pour le projet du Val d'Europe à Marne-la-Vallée une charte a été élaborée pour intégrer l'objectif de la sûreté urbaine dès la phase amont de la création du Centre urbain.



© Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise



© EPAFRANCE

La ville de Lyon a mis en place, en 2002, une commission consultative de «prévention situationnelle» pour apprécier l'implication des différents projets de construction et d'aménagement de la ville sur la sécurité et la tranquillité. L'objectif est aussi de participer à la qualité des espaces publics lyonnais.