

## L'étude de sécurité publique dans les projets urbains



RUCH MP/Agences d'Urbanisme de Lyon

**Depuis 2007, la loi rend obligatoire la réalisation d'une étude préalable sur la sécurité publique pour certains projets de construction et d'aménagement. En 2010, ce dispositif législatif a été généralisé aux opérations de rénovation urbaine et devrait être prochainement encore étendu. Retour sur l'esprit et la portée de ces textes.**

La prise en compte de la sécurité dans les milieux professionnels de l'urbanisme et de l'architecture est un débat toujours vif, marqué par les controverses et les positions idéologiques. En 1995, quand la première initiative législative<sup>(1)</sup> est adoptée, les « urbanistes » font barrage à l'institutionnalisation d'une introduction de cette thématique dans leurs missions. Ce qui les anime alors est la crainte

d'une normalisation des pratiques autour de cet enjeu et les dérives vers un urbanisme sécuritaire. Au fur et à mesure, le partage d'expériences entre professionnels confrontés sur le terrain à des situations d'insécurité a néanmoins apaisé les tensions. L'idée d'une « coproduction » de la sécurité a cheminé. Mais, un développement récent de ce cadre législatif vient déranger cette évolution. Il ne s'agit plus d'inciter à de nouvelles

pratiques professionnelles, mais bel et bien d'obliger les concepteurs urbains à apporter des réponses concrètes en matière de sécurisation des espaces. Les débats reprennent.

### La relation entre l'urbanisme et la sécurité

L'organisation du cadre de vie urbain et l'insécurité entretiennent-elles des relations de cause à effet ? C'est en observant les mutations des métropoles américaines dans les années 1920, alors en pleine industrialisation, que les sociologues américains de l'école dite de Chicago montrent l'influence des caractéristiques de l'environnement urbain sur les comportements des usagers, et notamment certaines déviations. Depuis, les cadres de

pensée et les théories se bâtissent, tout comme, sur le terrain, des méthodes et des pratiques professionnelles se définissent<sup>(2)</sup>. Concrètement, comment aménager les lieux pour réduire les risques de développement – ou la réalité – d'une situation d'insécurité ou d'un sentiment d'insécurité ? Deux grandes familles d'approches se dégagent, sans pour autant s'opposer systématiquement : celle qu'on pourrait rattacher à la perspective de la prévention situationnelle à l'anglo-saxonne (situational prevention) et celle plus axée sur des objectifs d'aménagement urbain favorables à une ambiance urbaine « pacifiée ». La première utilise des techniques et des stratégies cherchant à protéger les cibles potentielles de délit, à sécuriser les espaces vulnérables. La vidéo-surveillance en est la traduction la plus représentative. La seconde approche vise à créer un environnement urbain de qualité dont la sécurité sera une conséquence. Elle travaille sur la composition urbaine, pour minimiser les facteurs propices à une délinquance ou à des incivilités tenant directement aux espaces et aux usages qui en sont faits.

(1) Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

(2) LOUDIER-MALGOUYRES Céline, *La sûreté dans les espaces publics urbains. L'apport des méthodes nord-américaines à la situation française et francilienne*, IAU IdF, 2002.

## Un premier dispositif législatif pour inciter à cette relation

En 1995, la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité, dite loi Pasqua, enrichit le code de l'urbanisme d'une section dans l'article L.111-3-1. L'obligation de réaliser des « études de sécurité publique » dans le cadre de certains types de projets y est précisée. Compte tenu de la longueur des débats qu'a nécessité une approche volontairement interministérielle (sont impliqués l'Équipement<sup>(3)</sup>, l'Intérieur et la Ville), ce n'est qu'une douzaine d'années plus tard, à la faveur d'une nouvelle loi – la loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 – que son décret d'application est publié. Il sera suivi d'une circulaire interministérielle explicitant le dispositif.

Dorénavant, les maîtres d'ouvrage des projets d'aménagement et d'équipement les plus importants sont tenus de prévoir la réalisation d'une étude préalable de sécurité, pour évaluer les

### La sous-commission départementale pour la sécurité publique

« Présidée par le préfet ou son représentant, elle réunit, avec voix délibérative, le directeur départemental de la Sécurité publique, le commandant du groupement de gendarmerie départementale, le directeur départemental de l'Équipement, le chef du service départemental d'incendie et de secours. » Sont aussi membres trois personnes qualifiées représentant les constructeurs et aménageurs, désignés par le préfet, parmi les promoteurs privés ou sociaux, les services constructeurs des collectivités territoriales ou de leurs groupements, les sociétés d'économie mixte d'aménagement ou de construction, les établissements publics d'aménagement... Le maire ou son représentant siège en fonction des affaires traitées avec voix délibérative.

Source : décret n° 2007-1177 du 3 août 2007.

risques qui pèsent sur l'opération et prévoir les mesures préventives correspondantes, en matière de construction, d'aménagement et de gestion des espaces. Cette étude doit être présentée à une « sous-commission départementale pour la sécurité publique »<sup>(4)</sup> chargée d'évaluer son contenu et de rendre un avis.

Les maîtres d'ouvrage peuvent s'appuyer sur un guide méthodologique, conçu conjointement par la direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) du ministère de l'Écologie, la direction générale de la Police nationale (DGNP) et la délégation interministérielle à la Ville (Div).

### L'esprit du dispositif : créer de nouvelles pratiques professionnelles

L'étude doit simplement prouver que la sécurité a constitué un angle de réflexion dans la construction du projet et que, ainsi conçu, ce dernier ne génère pas de situations qui auraient pu être évitées. Son évaluation dans le cadre de la sous-commission ne procède et ne résulte donc que de la tenue du dialogue entre corps de métiers différents, sans grille d'analyse prédéfinie. Dans cet exercice, l'équilibre atteint entre acteurs de la sécurité et de l'urbain dans la composition de la sous-commission, définie par la circulaire, garantit « une approche pluridisciplinaire et non cloisonnée de la sécurité. [...] Si le point de vue des services de sécurité publique est important [...] il ne s'aurait s'imposer de manière unilatérale ».

L'ambition du dispositif, qui découle de son mode d'élaboration interministériel et de son enjeu de conciliation entre milieux professionnels, est donc à la fois prudente et pragmatique<sup>(5)</sup>. Elle est énoncée dans la circulaire, qui se borne à créer de nouvelles pratiques professionnelles et incite à un dialogue interprofessionnel. Le texte, plutôt que de chercher à définir un



L'étude de sécurité publique sert à identifier comment composer l'espace pour créer une ambiance urbaine « pacifiée ».

contenu et des solutions générales, notamment des modèles d'aménagement favorables à la sécurité, cherche ainsi à encourager de nouveaux processus de travail<sup>(6)</sup>. « L'objectif de ce dispositif est de faire en sorte que la prévention de la malveillance dans l'urbanisme et la construction soit prise en compte par les maîtres d'ouvrage au même titre que le développement durable, les qualités environnementales, urbaines et sociales. (...) Loin de vouloir normaliser l'architecture ou l'espace urbain, l'esprit des textes réside davantage dans la mise en place d'un processus de prise en compte de la sûreté dans les projets d'aménagement et de construction qui le justifie et l'instauration d'un dialogue entre les maîtres d'ouvrage et la sous-commission départementale pour la sécurité publique... »<sup>(7)</sup>.

En attendant une véritable « acculturation » des milieux professionnels à ces nouvelles pratiques, la volonté est aussi dans un premier temps de limiter les champs de la loi : dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, cette dernière s'applique aux constructions d'établissements recevant du public (ERP) de première catégorie (effectifs supérieurs à 1 500 personnes) et à la réalisation des zones d'aménagement concerté (Zac) de plus de 100 000 m<sup>2</sup>. Un

« mécanisme déconcentré d'extension de l'obligation » pour des opérations hors seuils définis peut néanmoins être déclenché à l'initiative du préfet ou sur la suggestion du maire.

L'ambition est enfin plus incitative que prescriptive. Pour les opérations de construction, l'étude fait partie du dossier de permis de construire, dont la demande peut être rejetée s'il est considéré que l'étude de sécurité ne remplit pas ses objectifs. Pour les opérations d'aménagement, l'obligation ne ressort que de la tenue du dialogue entre le maître d'ouvrage et la sous-commission. Deux temps sont imposés : l'exposé à la sous-commission des caractéristiques essentielles du projet pour définir les éléments à prendre en compte avec les membres de la sous-commission ; la transmission de l'étude à la sous-commission avant le lancement des travaux de réalisation des voies et espaces publics pour avis

(3) Aujourd'hui, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer.

(4) Sa création est prévue par la loi au sein de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) déjà existante.

(5) VALLET Bertrand, « L'épreuve juridique de la sécurité urbaine », *Pouvoirs locaux*, 2008, n° 78, p. 66-70.

(6) Et s'écarte ainsi de l'idée d'un déterminisme des formes urbaines sur les comportements sociaux.

(7) Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur, n° 2007-10, octobre 2007.



donnant lieu ou non à des suggestions. Le caractère coercitif du dispositif se réduit ainsi à des sanctions concernant la non-réalisation et la non-transmission de l'étude de sécurité, mais non son contenu.

« La prise en compte de la sûreté dans les projets d'aménagement en appelle à la responsabilité de ceux qui en décident le principe ainsi qu'aux maîtres d'ouvrages qui participent à leur réalisation. L'intervention de la sous-commission (...) offre un cadre de dialogue avec les autorités publiques, afin de mettre en place une stratégie sûreté de qualité. Le décret n'a pas souhaité aller au-delà. », précise la circulaire.

### L'extension récente du dispositif : une nouvelle orientation politique

Aujourd'hui, après quelques années d'expérimentation, mais sans qu'un bilan n'ait été réalisé (les compétences ont-elles été acquises ? les sous-commissions sont-elles effectives ?), l'extension du champ d'application du dispositif est en cours.

#### L'étude de sûreté et de sécurité publique

Cette étude comprend trois éléments :

- Un diagnostic, qui vise à la fois les manifestations liées à l'insécurité, mais aussi le contexte social et urbain et ses dynamiques.
- Une analyse du projet, qui entend identifier les risques générés par le projet lui-même et la manière dont il répond aux risques mis en évidence dans le diagnostic.
- Des préconisations qui correspondent à trois domaines : architectural ou urbain (composition urbaine et spatiale) ; technique (mesures de sécurisation comme le contrôle d'accès ou la vidéosurveillance) ; humain et organisationnel (gestion des lieux et d'organisation des partenariats).

Une nouvelle circulaire, datée du 6 septembre 2010, étend l'obligation de réalisation des études de sécurité aux opérations de rénovation urbaine, et un projet de décret visant de nouveaux types d'opérations est soumis au Premier ministre. Le contenu des textes reprend l'esprit du dispositif initial, mais affiche néanmoins un point de vue et des objectifs nouveaux : la volonté de généralisation, la portée obligatoire, la mise en avant de la vidéosurveillance, l'affirmation du rôle des services de police ou de gendarmerie.

Pourquoi ce changement dans l'esprit de la loi ? La réponse se trouve en partie dans la nouvelle politique de sécurité publique en matière de prévention de la délinquance, qui vise dorénavant le repérage des vulnérabilités et l'anticipation des risques, principes clés de la perspective anglo-saxonne de la prévention situationnelle. Le plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012<sup>(8)</sup> en est la traduction. Le développement de la prévention situationnelle y figure parmi les quatre priorités fixées, les études de sécurité et le recours prioritaire à la « vidéo-protection » parmi les cinquante mesures concrètes à appliquer rapidement. Les études de sécurité sont ainsi désormais officiellement affiliées au champ des politiques de sécurité de prévention et leur nombre doit être doublé.

#### Les nouvelles dispositions réglementaires

La circulaire appelle donc les préfets à veiller à la généralisation des études de sécurité dans les projets de rénovation urbaine, parmi les 215 quartiers prioritaires du programme national de rénovation urbaine. Dans ce cadre, les représentants de l'État sont tenus de veiller à la mise en œuvre effective des préconisations issues de l'étude de sécurité réalisée, et notamment « l'examen concerté des conditions de déploiement de la vidéo-protection ». Celui-ci est présenté

comme un outil majeur de prévention, de dissuasion et d'élucidation des faits de délinquance. Le préfet est chargé d'en assurer la promotion « dans des conditions techniques et opérationnelles qui permettent sa pleine efficacité »<sup>(9)</sup>. De manière générale, c'est l'ensemble des techniques de prévention situationnelle qui doivent être privilégiées (les opérations de résidentialisation y sont ici apparentées), de même que les autres dispositifs de la politique de la ville, sont appelés à mettre l'accent sur des mesures concrètes en faveur de la sécurité.

Parallèlement, le texte précise aux préfets qu'ils peuvent s'appuyer sur les directeurs départementaux de la sécurité publique et les commandants de groupement de gendarmerie, dont les missions sont aussi de proposer les mesures de prévention situationnelle adaptées, de coordonner les acteurs dans le traitement des troubles et nuisances, mais aussi de formuler des préconisations concernant la conception des espaces et des équipements urbains, ainsi que les démarches de gestion urbaine de proximité. Un dispositif d'agents départementaux nommés « référents-sûreté » a ainsi été prévu par le PNPD 2010-2012. Les études de sécurité seront donc réalisées par les collectivités en régie ou par des prestataires privés, avec l'assistance de ces référents. Ces derniers siègeront dans les sous-commissions, avec un rôle ainsi accrédité.

Enfin, le projet de décret en cours prévoit l'extension du champ d'application des études de sécurité :

- aux opérations d'aménagement et de construction d'une surface hors œuvre nette supérieure à 70 000 m<sup>2</sup>,
- aux établissements recevant du public (ERP) de 2<sup>e</sup> catégorie (701 à 1 500 personnes),
- à la création d'établissements scolaires du second degré ou d'une gare ferroviaire, routière ou maritime située dans les

départements d'Île-de-France ou par laquelle transite un trafic national ou international de voyageurs,

- aux gares ciblées et aux ERP existants de 1<sup>re</sup> et de 2<sup>e</sup> catégories qui ont déposé un permis de construire qui augmente la surface hors œuvre brute de plus de 10 % ou modifie les accès sur la voie publique ou l'aménagement des abords de l'établissement.

#### Vers une nouvelle logique de confrontation ?

Les conclusions sur l'évolution de ce cadre législatif peuvent être multiples. On observe de fait une prédominance accordée aux services de police sur ce dispositif et ses outils que constituent l'étude de sécurité et la sous-commission. Mais, il faut alors reconnaître que le ministère de l'Intérieur, depuis 2007 au moins, s'en est donné les moyens, en organisant ses services en nommant ses « référents sûreté » dans chaque département, en créant des formations en interne sur la prévention situationnelle. Force est de constater que le ministère de l'Écologie s'est peu intéressé à ce dispositif une fois qu'il a été bâti.

De ce fait, les équilibres ont changé. D'un dispositif basé sur la rencontre professionnelle et l'élaboration de compromis entre des enjeux urbains et des enjeux de sécurité (coproduction), on observe un glissement certain vers une logique plus « sécuritaire ». On peut le regretter car l'approche des textes de 2007 signalait presque une position française singulière dans le paysage européen de la prévention situationnelle et de la prévention de l'insécurité par l'aménagement urbain. C'est la construction de cette position française qui avait d'ailleurs

(8) PNPD, présenté le 2 octobre 2009.

(9) Parmi les actions mises en œuvre, citons l'enveloppe dédiée du FIPD (fonds interministériel de prévention de la délinquance), la contribution des subventions Anru, la signature d'avenants locaux aux conventions pluriannuelles de rénovation urbaine.



Aurélien Lacouche / IAU idF

**L'installation de vidéosurveillance est fortement encouragée par la nouvelle circulaire relative aux opérations de rénovation urbaine.**

réussi à faire échouer un projet de normalisation européenne<sup>(10)</sup> en la matière en le vidant de sa portée normative.

Aujourd'hui, on assiste donc, dans la mise en relation entre l'urbanisme et la sécurité, à une focalisation sur le champ de la prévention situationnelle, et cela, dans une interprétation très technique et sécuritaire qui n'est pourtant pas la seule. On la réduit en particulier à la vidéosurveillance, en s'appuyant sur un principe d'anticipation des risques de délinquance qu'on « surdimensionne » parfois. Les textes l'institutionnalisent dans une logique de légitimation, de banalisation. Sans même que les doutes soient réellement levés au sujet de son efficacité, tous les efforts financiers sont axés sur son déploiement, au détriment d'autres pistes d'actions. Le travail sur des objectifs d'aménagement favorables à une ambiance urbaine « pacifiée » en pâtit, de même que la vision selon laquelle des espaces de vie

de qualité, bien gérés, attractifs, réduisent les risques de délinquance et d'insécurité. Dès lors, cette volonté de croisement des milieux et des enjeux de la sécurité avec ceux de l'urbanisme n'est-elle pas un vœu pieux ?

Deux initiatives sont à présenter dans ce contexte. D'abord, le ministère de l'Écologie a créé, en 2009, une structure dédiée à la formation de ses services déconcentrés (direction départementale du Territoire – DDT) qui siègent dans les sous-commissions départementales de sécurité : le point national d'appui sûreté et sécurité urbaine<sup>(11)</sup>. L'ambition est de pouvoir fournir à ses agents (ingénieurs, urbanistes, architectes) les outils et les connaissances leur permettant de dialoguer à niveau égal avec les autres membres de la commission. Trouveront-ils leur place à côté des « référents sûreté » des services de police ou de gendarmerie, dans le cadre des conseils aux

maîtres d'ouvrage et de l'évaluation de l'étude de sécurité ? Ensuite, le plan urbanisme, construction, architecture (Puca) du ministère de l'Écologie a lancé, en 2010, un programme expérimental intitulé « Qualité et sûreté des espaces urbains »<sup>(12)</sup>. L'objectif est d'expérimenter de nouvelles réponses de maîtrise d'œuvre urbaine en matière de sécurité et de constituer de nouvelles compétences chez les concepteurs et les acteurs de la recherche urbaine (sociologie, aménagement...). L'utilité est aussi de générer une compétence additionnelle dans le champ vaste qui s'ouvre en matière de réalisation des études de sécurité publique, à côté des « référents sûreté » des services de police et de gendarmerie, mais aussi des bureaux d'études privés spécialisés en conseils en sûreté.

Ces démarches viendront-elles rééquilibrer les choses ?

**Céline Loudier-Malgouyres** ■

(10) Le projet a donné lieu à un document : *Prévention de la malveillance. Urbanisme et conception des bâtiments. Partie 2 : Urbanisme*, CEN/TR 14383-2, février 2008.

(11) Rattaché au Centre d'études techniques de Lyon, département Ville et Territoires. Renseignements : pan-surete-securite-urbaine.cete-lyon@developpement-durable.gouv.fr

(12) Il est porté par le Puca, service interministériel rattaché à la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), en partenariat avec le Forum français pour la sécurité urbaine (FFSU) et l'Institut national des hautes études de sécurité et de justice (INHESJ).

### Les villes face à l'insécurité

Depuis trente ans, l'insécurité progresse en tant qu'enjeu majeur du débat métropolitain. Ce numéro des *Cahiers* interpelle les différents champs de connaissance, afin de faire le point sur la façon dont s'opère désormais le partage des rôles dans la production de la sécurité urbaine.

*Les Cahiers*, n° 155, juin 2010 • 88 pages • 18 euros  
Vente au 01 77 49 79 38



### Pour en savoir plus

- LOUDIER-MALGOUYRES Céline, *La sûreté dans les espaces publics urbains. L'apport des méthodes nord-américaines à la situation française et francilienne*, IAU idF, 2002.
- LOUDIER-MALGOUYRES Céline, VALLET Bertrand, « L'influence de la sécurité sur la conception urbaine », dans « Les villes face à l'insécurité », *Les Cahiers de l'IAU idF*, n° 155, juin 2010.
- Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ; décret n° 2007-1177 du 3 août 2007 pris pour l'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme et relatif aux études de sécurité publique ; circulaire INT/K/07/00103/C du 1<sup>er</sup> octobre 2007 ; circulaire DHUP/DLPAJ/SGCIV du 6 septembre 2010.
- *Guide des études de sûreté et de sécurité publique, dans les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de construction. Comment commander, réaliser et suivre une étude de sûreté et de sécurité publique ?*, La Documentation française, Paris 2007.
- VALLET Bertrand, « L'épreuve juridique de la sécurité urbaine », *Pouvoirs locaux*, n° 78, 2008.
- LANDAUER Paul, *L'architecte, la ville et la sécurité*, Paris, Puf, coll. « La Ville en débat », 2009.
- WYVEKENS Anne, « L'évolution des libertés publiques. Préservation des libertés et exigences de sécurité », *Cahiers français*, n° 354, janvier-février 2010.

#### Directeur de la publication

François Dugeny

#### Directrice de la communication

Corinne Guillemot

#### Responsable des éditions

Frédéric Theulé

#### Rédactrice en chef

Marie-Anne Portier

#### Maquette

Vay Ollivier

#### Diffusion par abonnement

76 € les 40 numéros (sur deux ans)

#### Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

[www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)

#### Librairie d'Île-de-France

15, rue Falguière 75015 Paris

Tél. : 01 77 49 77 40

ISSN 1967 - 2144