

LE CONTENU D'UNE ÉTUDE DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

1. Un **diagnostic**, qui vise à la fois les manifestations liées à l'insécurité, mais aussi le contexte social et urbain et ses dynamiques.

L'ambition est de dépasser les simples statistiques policières pour tenter de comprendre les ressorts socio-urbains des phénomènes d'insécurité existants ou des risques identifiés. Entretiens, observations, visites apportent une compréhension fine de ce qui se passe sur le terrain. La mission du prestataire doit comprendre des échanges avec les parties concernées pour réaliser ce travail : référents sûreté, services de police, bailleurs sociaux, gestionnaires, etc. Elle doit également permettre de faire le lien avec les dispositifs existants en matière de sécurité et de prévention, comme les Contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance.

2. 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.

Ici s'établit le croisement des phénomènes analysés dans le diagnostic et de ce que le projet préfigure en termes d'usages ; en découlent une identification de risques potentiels ou au contraire des situations positives que va générer le projet.

3. Des **préconisations**, qui correspondent à trois domaines : architectural ou urbain (composition urbaine et spatiale) ; techniques (mesures de sécurisation comme le contrôle d'accès ou la vidéosurveillance) ; humain et organisationnel (gestion des lieux et organisation des partenariats).

Les « check-lists » de préconisations établies d'avance peuvent s'avérer des outils ambivalents. Utiles pour l'organisation du travail, ils procèdent néanmoins par approches systématiques, alors qu'au contraire, tout démontre qu'il est préférable d'avancer de façon itérative, de construire du sur-mesure en suivant la question générique « quelle forme pour quel problème ? ». Le contenu de l'ESSP sera réellement utile et opérationnel si les méthodes développées s'adaptent au contexte du projet.

RESSOURCES

Un groupe de travail du Club Ville Aménagement s'est réuni autour de la visite de quatre sites pendant l'année 2011. L'objectif des travaux, co-pilotés par François Wellhoff et Bertrand De Larquier et bénéficiant de la participation du CETE de Lyon / Point d'Appui National Sûreté Sécurité Urbaine, était de faire le point sur l'avancée des expériences en matière de prise en compte de la sécurité, depuis la parution des textes réglementaires en 2007.

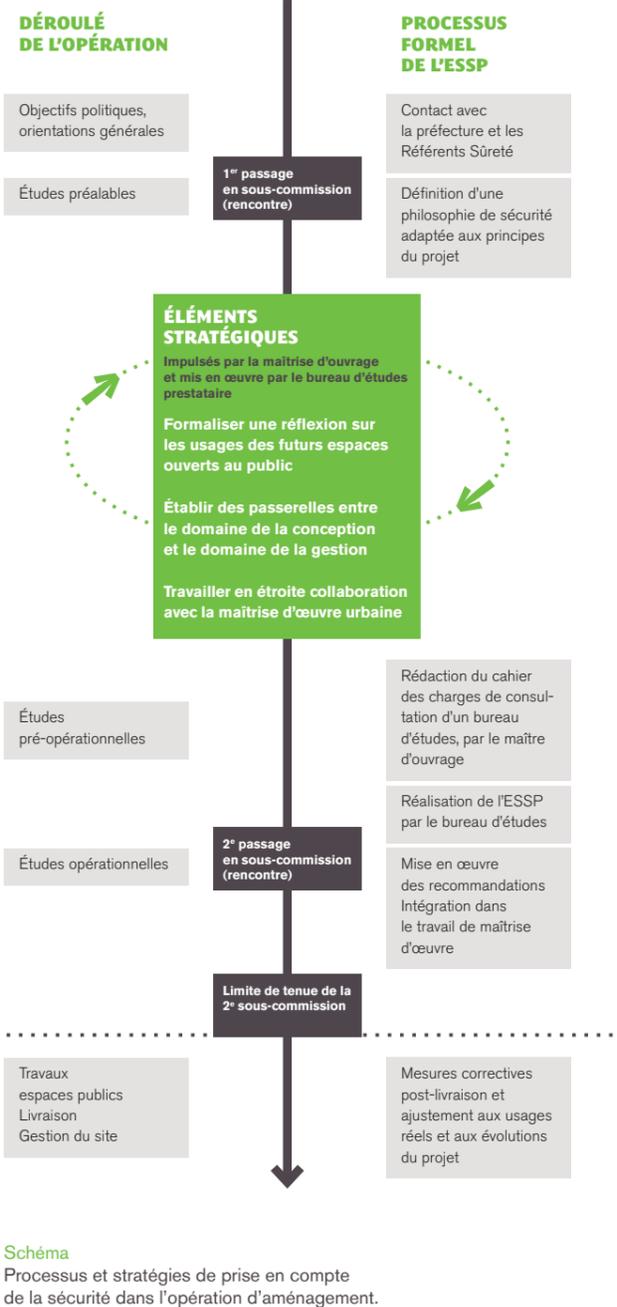
Les sites analysés ont été Toulouse (SEM Oppidéa), Lille (SAEM Euralille), Marne-la-Vallée (Epamarne-Epafrance) et Marseille (EPA Euroméditerranée).

Voir le document produit « Aménagement et sécurité, l'ESSP une démarche intégratrice », Club Ville Aménagement, 2012.

Voir également la récente publication du PUCA rendant compte du programme de recherche-action du PUCA : « Qualité et sûreté des espaces urbains. Onze expériences novatrices », PUCA, janvier 2012.

Textes réglementaires : 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^{er} octobre 2007. Circulaire DHUP/DLPAJ/SGCIV du 6 septembre 2010. Décret n°2011-324 du 24 mars 2011 relatif aux études de sécurité publique.

Céline Loudier-Malgouyres, consultante, GIE « Réussir l'Espace Public » (REP).



AMÉNAGEMENT ET SÉCURITÉ

club
ville
aménagement

L'ESSP UNE DÉMARCHÉ INTÉGRATRICE

Les opérations d'aménagement et de construction sont pour certaines aujourd'hui soumises à l'obligation de réaliser une étude de sûreté et de sécurité publique. Le législateur souhaite ainsi que l'aménagement urbain participe à sa hauteur à la coproduction de sécurité. Les pratiques déjà menées montrent que la prise en compte de la sécurité, loin d'être à considérer comme une simple contrainte technique, représente une véritable plus-value pour le projet. La réflexion sur les usages des futurs espaces publics ou collectifs, l'anticipation de la gestion ultérieure ou transitoire, l'étroite collaboration avec la maîtrise d'œuvre urbaine sont des éléments stratégiques pour y parvenir.

1. LA SÉCURITÉ URBAINE : UN LARGE CHAMP D'ACTIONS

L'insécurité renvoie à des phénomènes de différente gravité : les atteintes aux biens et aux personnes, les trafics, mais aussi les troubles à la tranquillité (conflits, incivilités, détournements d'usages), les dysfonctionnements liés à la circulation ou au stationnement, au manque d'entretien ou de surveillance qui génèrent des problèmes de fréquentation et de fonctionnement des espaces, enfin le sentiment d'insécurité ou de simple vulnérabilité chez l'utilisateur.

La sécurité urbaine renvoie dès lors à différents champs d'action : la protection des biens et des personnes (surveillance et intervention) ; la gestion des espaces (entretien, maintenance, réparation des dégradations et atteintes diverses) ; la régulation des usages (gestion des conflits, lutte contre les occupations illicites...) ; l'accompagnement social (prise en charge des publics fragilisés).

2. LE RÔLE DE L'AMÉNAGEMENT DANS LA COPRODUCTION DE SÛRETÉ

Depuis la loi de 2007 et la publication de son décret d'application, les projets d'une certaine ampleur (aménagement et construction) sont dans l'obligation de réaliser une étude de sûreté et de sécurité publique. L'objectif est d'anticiper un certain nombre de problèmes d'insécurité que le projet pourrait générer. Le rôle de l'aménagement est donc officialisé en matière de contribution à la sécurité urbaine et devient un champ d'action comme les autres. Mais sur quelles bases et comment ?

Les textes réglementaires qui encadrent la réalisation de ces études poursuivent en fait deux objectifs : créer de nouvelles pratiques professionnelles chez les acteurs de l'aménagement autour de la sécurité urbaine, inciter à un dialogue professionnel entre les acteurs de l'aménagement et ceux de la sécurité (services de police, services gestionnaires, acteurs de la prévention...). Les textes ne donnent pas de solutions générales, de modèles d'aménagement favorables à la sécurité, ils se bornent à présenter un processus de travail que formalise l'étude de sûreté et de sécurité publique. De nouveaux décrets parus en 2010 et 2011 ont étendu le champ d'application de la loi à des projets de moindre envergure et l'ont systématisé pour les grandes opérations de rénovation urbaine. Ils ont valorisé certaines méthodes comme la vidéosurveillance. Mais l'esprit initial ne change pas fondamentalement, il reste toujours plus incitatif que prescriptif.

Les textes ont ainsi mis en place un dispositif réglementaire visant à aider la maîtrise d'ouvrage dans la prise en compte de la sécurité. Souple, il permet une application adaptée à chaque projet et rend le maître d'ouvrage assez libre dans le pilotage du processus. Dès lors, l'enjeu qui apparaît est comment la maîtrise d'ouvrage va s'emparer de ce nouveau sujet : s'en tenir aux obligations réglementaires et respecter la seule procédure formelle ou bien chercher à enrichir son projet sur la base de cette nouvelle réflexion ?

3. L'ATOUT DE LA SÛRETÉ POUR LE PROJET URBAIN

Le dispositif est récent et les pratiques s'élaborent progressivement. Mais les quelques expériences menées par des aménageurs montrent aujourd'hui que le projet gagne à ne pas à considérer la sécurité comme une simple contrainte technique supplémentaire, comme pour les normes incendie par exemple. A ce titre, il y perdrait plutôt de l'argent et du temps. Le niveau de sécurité est lié au niveau de qualité de

l'espace, précisément aux espaces ouverts au public (espaces publics et espaces collectifs). Dans le cadre d'un projet urbain, ce principe est à la base de la réflexion en matière de sécurité. Il n'y a cependant pas de modèle de qualité urbaine et c'est plutôt d'une façon de travailler dont il s'agit. L'analyse des études déjà réalisées montre que cet objectif de qualité revient à travailler sur les composantes programmatiques et spatiales de l'opération, et sur ce que cela induit sur les usages futurs des espaces, leur nature et leur fonctionnement, ensuite sur ce que cela impacte sur la gestion ultérieure (exploitation, entretien, surveillance, régulation des usages). La gestion est la condition essentielle et garante *in fine* de la sécurité, mais elle dépend de tout l'amont, c'est-à-dire de la conception de l'aménagement des lieux et leurs usages. On comprend que les espaces publics, ou collectifs (dont les ERP), se trouvent au cœur de ces réflexions, mais l'interface avec les espaces privés des logements ou des bureaux par exemple doit en faire partie.

Le maître d'ouvrage doit animer deux principes, qui devront se traduire par un travail en étroite collaboration avec la maîtrise d'œuvre :

- ◆ Faire la passerelle entre les domaines de la conception et les domaines de la gestion : projeter la gestion des espaces une fois aménagés en prenant l'avis des gestionnaires des espaces (dont la police).
- ◆ Intégrer la réflexion sur les futurs usages des espaces ouverts au public à construire à travers une approche socio-urbaine : définir ces usages en même temps que l'on définit le programme, les fonctions puis la conception des espaces, croiser un travail sur la forme et sur le fond, les espaces et la vie du site.

Le temps investi dans ces réflexions sur les usages et sur la gestion des espaces se retrouve à terme dans la réussite du projet : parce que les risques de dysfonctionnements et de problèmes dans les usages seront minimisés, les mesures correctives à apporter post-livraison réduites, les aménagements pérennisés, la charge de gestion simplifiée et donc le service mieux rendu, l'image du site positive. En ce sens, la prise en compte de la sécurité est une plus-value pour le projet.

4. CONCRÈTEMENT, PILOTAGE ET GOUVERNANCE D'UNE ÉTUDE DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Quel projet ? L'obligation de réaliser une étude de sécurité dépend du type de projet et de sa localisation.

→ L'ARMATURE DU DISPOSITIF RÉGLEMENTAIRE

L'étude de sûreté et de sécurité publique (ESSP) doit comprendre trois éléments (trois phases) : un diagnostic, une analyse du projet, des préconisations architecturales ou urbaines, techniques et organisationnelles.

Deux passages en « sous-commission départementale pour la sécurité publique » sont prévus pour conseiller la maîtrise d'ouvrage dans la réalisation de l'ESSP* :

- Premier passage (1^{re} saisine) pour l'aider à lancer l'étude, identifier les enjeux de sécurité et réaliser un diagnostic de qualité,
- Second passage (2^e saisine) pour rendre un avis sur l'étude réalisée et pousser à ajuster le projet.

* Au-delà des saisines, un dialogue continu avec la sous-commission est cependant souhaitable.

La maîtrise d'ouvrage a la charge d'élaborer le cahier des charges de consultation pour recruter le bureau d'études qui réalisera l'ESSP et sera potentiellement missionné pour une assistance à maîtrise d'ouvrage d'accompagnement sur la sécurité.

Des Référents sûreté sont nommés dans chaque département au sein des services de police (de la Direction Départementale de la Sécurité Publique – DDSP) ou de gendarmerie pour assurer le suivi de la démarche. Ils représentent le Ministère de l'Intérieur et, au-delà, les acteurs de sécurité : ils siègent à la sous-commission départementale et ont un rôle de conseillers auprès du maître d'ouvrage.

Des agents des Directions Départementales des Territoires représentent le ministère de l'Écologie. Ils siègent en sous-commission et ont un rôle de conseil (ou d'alerte) sur toutes les questions relatives à l'aménagement et à l'urbanisme. Ils sont formés par le ministère de l'Écologie à travers le Point national d'appui Sûreté Sécurité du CETE de Lyon.

Ce sont principalement les grandes opérations qui sont concernées (un seuil de 70 000 m² de SHON pour les opérations d'aménagement) et les territoires des grandes agglomérations de plus de 100 000 habitants, ou encore les opérations de rénovation urbaine prévoyant la démolition d'au moins 500 logements. Les opérations de construction des Etablissements Recevant du Public sont aussi concernées. Si un ERP est présent sur le site de l'opération d'aménagement, chaque opération doit faire l'objet d'une étude distincte, qui peut néanmoins être menée par un seul et même prestataire.

Comment enclencher la procédure ? Le maître d'ouvrage ou son délégataire doit **prendre contact**

avec les services de Préfecture qui assurent le secrétariat de la sous-commission départementale de sécurité publique pour déterminer si son projet est soumis à cette obligation et les moments clés de l'étude par rapport au projet, notamment les deux passages en sous-commission. Les services de Préfecture mettront en contact le maître d'ouvrage avec les Référents sûreté (DDSP ou Gendarmerie) chargés de déterminer avec eux les enjeux de sécurité qui se posent au projet et le moment utile pour enclencher et réaliser l'étude.

Quand ? Le phasage de l'étude n'est pas défini par la loi, seuls les passages en sous-commission donnent des « bornes » au processus sans pour autant se référer aux étapes administratives d'un projet. La première saisine doit avoir lieu le plus en amont possible pour aider à concevoir l'étude. La seconde saisine doit avoir lieu avant le commencement des travaux de réalisation des voies et espaces publics pour que l'avis émis puisse donner lieu à des corrections. L'étude se réalisera donc **entre le lancement des études préalables et la fin des études opérationnelles**. Le maître d'ouvrage de l'étude pourra ainsi être l'aménageur délégué même si la participation de la collectivité reste incontournable tout au long du processus. Mais attention, si l'étude intervient trop en amont et qu'aucun lien n'est établi entre la maîtrise d'œuvre urbaine et le bureau d'études, les recommandations peuvent rester théoriques. Si à l'inverse, le projet est trop avancé, l'étude ne pourra qu'apporter des correctifs techniques au projet.

Comment travailler avec le prestataire ? Le maître d'ouvrage rédige le cahier des charges de consultation pour choisir un bureau d'étude prestataire de l'étude. Ce document doit logiquement comprendre une présentation du projet, les enjeux urbains, les grands principes, et le périmètre d'étude, la définition de ce dernier pouvant être inclus dans la mission du prestataire. C'est aussi l'occasion de fixer une sorte de philosophie de la sécurité sur le projet, avec l'aide de la sous-commission, si le 1^{er} passage a eu lieu, ou des référents sûreté. Plusieurs types de bureaux d'études réalisent ce genre de prestation : maîtres d'œuvre eux-mêmes, bureaux d'études spécialisés sécurité ou alliant des compétences de sécurité, de sociologie, d'urbanisme... Dans une optique d'enrichissement du projet, tout l'enjeu est alors de les faire travailler avec l'équipe de conception qui intervient sur le projet. Pour cela, une Assistance à maîtrise d'ouvrage d'accompagnement en matière de sécurité peut donner l'occasion d'influencer positivement le projet, pendant et après la réalisation de l'étude, puisque le projet se fait sur le temps long et demande des ajustements et des adaptations régulières. Cela permet aussi de mieux préparer la phase de remise en gestion des espaces publics, et d'anticiper ces questions de gestion.