

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 698



P. Lecroart/IAUIdF

PRÉVENTION-SÉCURITÉ

Septembre 2015 • www.lau-idf.fr

LES ÉTUDES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE EN ÎLE-DE-FRANCE

93 %

des études de sécurité publique (ESP) en Île-de-France concernent des projets de construction d'établissements recevant du public (ERP)

Deux tiers

des ESP sont menées par des bureaux de conseil en sûreté

DIFFICILE DE TIRER UN BILAN DES ÉTUDES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE (ESP).

NON COMMUNICABLES, LES ESP DÉROGENT AU PRINCIPE DE LIBRE ACCÈS

AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. RÉCEPTIONNÉ AVEC PEU D'ENTHOUSIASME PAR LES MÉTIERS DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT, CE DISPOSITIF EST ENCORE SOUVENT MÉCONNU DES MAÎTRES D'OUVRAGE. À PARTIR DU RECENSEMENT EFFECTUÉ SUR LA PÉRIODE 2008-2013 PAR LE POINT D'APPUI NATIONAL SÛRETÉ ET SÉCURITÉ URBAINES DU CEREMA¹, ET LES RÉFÉRENTS SÛRETÉ DES DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE, IL EST NÉANMOINS POSSIBLE D'IDENTIFIER QUELQUES ÉLÉMENTS SAILLANTS.

Le principe d'études de sécurité publique est institué par la loi Pasqua de 1995. Ce n'est que douze ans plus tard qu'elles sont réellement mises en œuvre par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Leur champ d'application est ensuite étendu en 2010 pour les opérations de rénovation urbaine, puis, en 2011, avec un abaissement du seuil de surface. Principal outil de la prévention situationnelle porté par le comité interministériel de prévention de la délinquance, les ESP ont principalement vocation à « repérer les vulnérabilités et anticiper les risques² » au sein de projets d'aménagement et de construction.

En France, le dispositif figure comme une des premières passerelles entre le monde de l'architecture, de l'urbanisme et celui de la sécurité. L'esprit initial fut notamment de favoriser un travail partenarial, le plus en amont possible, afin que la sécurité puisse être pensée dès la conception du projet, au moment de l'élaboration des grandes orientations stratégiques [Loudier-Malgouyres, 2010]. Huit ans après leur institution, force est de constater que les ESP suscitent encore beaucoup de scepticisme de la part des concepteurs. En conséquence, les maîtres d'ouvrage ne leur accordent pas toujours un budget suffisant, ni un intérêt profond.

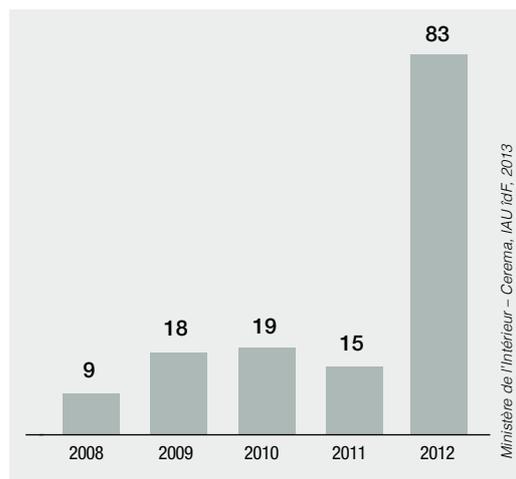
PRINCIPALES OPÉRATIONS VISÉES : LES CONSTRUCTIONS

En Île-de-France, 93 % des études de sécurité publique concernent des projets de construction d'établissements recevant du public (ERP). Cette tendance vaut aussi au niveau national (89 %). Les ERP brassent un large panel de structures : en Île-de-France, près d'un tiers des études de sécurité porte sur des établissements commerciaux. Viennent ensuite les établissements scolaires (23 %), culturels (16 %), religieux (11 %), sportifs (8 %), administratifs (7 %), de santé (3 %), et enfin les gares (2 %). Dans ce cadre, l'étude de sécurité est nécessaire pour l'obtention du permis de construire et c'est parfois la seule motivation qu'elle génère. Elle est menée dans un temps défini,

soit quatre à cinq mois avant que le permis ne soit déposé. À ce moment, l'ESP peut éventuellement venir modifier les grandes orientations du projet.

Une fois l'étude élaborée, le passage en sous-commission départementale est déterminant. Si l'avis de la sous-commission est négatif, le permis de construire peut être refusé. Si l'avis est concluant, aucun suivi de la mise en œuvre des recommandations n'est cependant prévu. Une visite de réception avant l'ouverture de l'équipement est pourtant organisée par la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), avec les services d'incendie et de secours pour vérifier le respect des normes contre les risques d'incendie et d'accessibilité aux personnes handicapés. Lors de cette visite, si les préconisations de l'ESP n'ont pas été respectées, cela ne bloquera pas l'ouverture de l'équipement. Autrement dit, le dispositif est peu contraignant.

Évolution du nombre d'études de sécurité publique menées en Île-de-France (2008 - 2012)



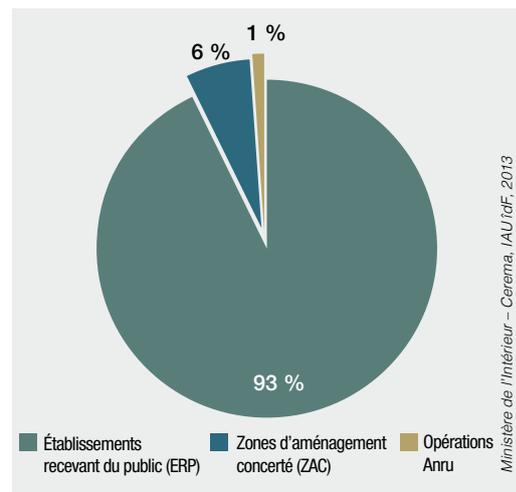
D'autre part, l'articulation est difficile entre le projet et son environnement. La prise en compte de la sécurité peut notamment venir interroger les questions d'éclairage, la gestion des flux, ainsi que les périmètres d'insertion urbaine de l'équipement. L'étude vise principalement l'équipement en construction : les préconisations sont exclusivement destinées au maître d'ouvrage, alors qu'elles pourraient aussi concerner les différents acteurs qui gèrent l'ensemble du site d'insertion.

UN DISPOSITIF À LA MARGE POUR LES ZAC ET LES OPÉRATIONS ANRU

En Île-de-France, seules neuf zones d'aménagement concerté (ZAC) ont fait l'objet d'une ESP. À l'inverse des constructions, ces études ne sont pas menées dans un laps de temps circonscrit, en amont de la conception. En conséquence, elles sont entreprises soit trop tôt, alors qu'aucun projet spatial n'est défini, soit trop tard, lorsque la programmation est déjà arrêtée et les grands principes de conception urbaine figés.

Pour des raisons de confidentialité, et sauf exception, l'étude n'est pas communiquée à l'ensemble des partenaires du projet et ses principes ne sont pas souvent intégrés à de futurs cahiers des charges. Le dispositif n'a alors qu'une faible portée sur le projet à long terme et ne peut prendre en compte l'évolution de la situation de sécurité.

Répartition des études de sécurité publique selon les opérations d'aménagement (1^{er} janvier 2008 - 1^{er} juin 2013)



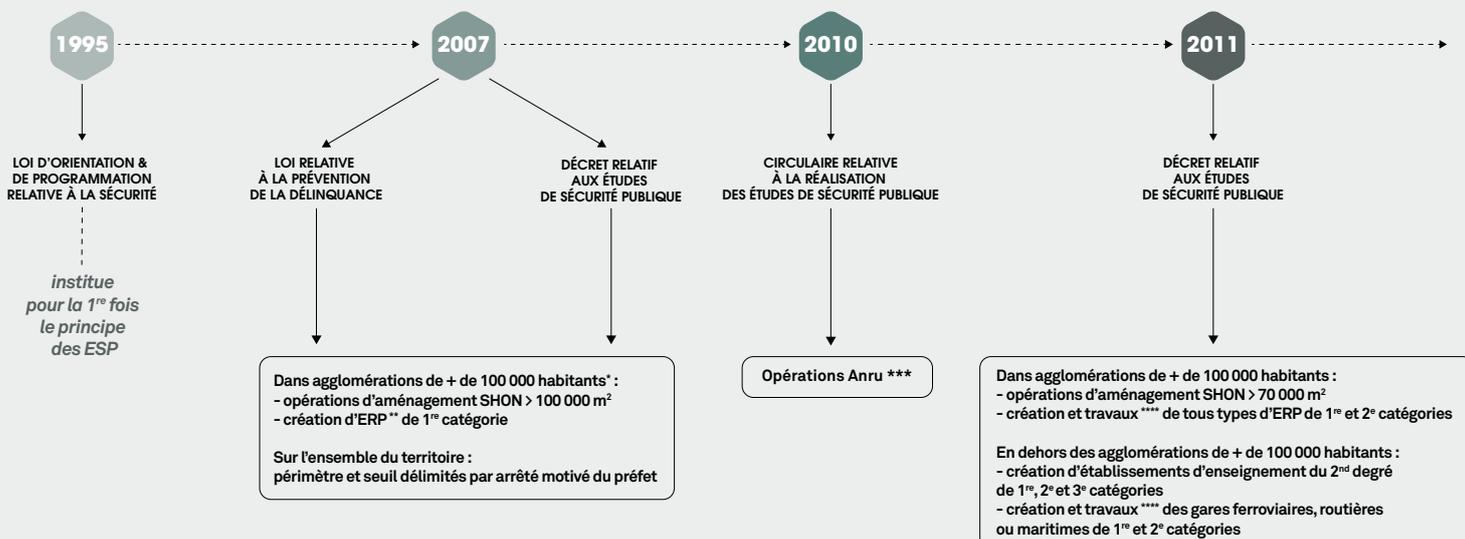
C'est à partir de 2010 que les études de sécurité deviennent obligatoires, sous certaines conditions, pour des opérations de rénovation urbaine. En Île-de-France, entre 2008 et 2013, une opération et deux projets Anru ont mis en œuvre une ESP, de façon tardive, sur des projets déjà fortement avancés. Ces études se sont parfois difficilement articulées aux grands objectifs des projets et ont davantage mis l'accent sur des correctifs techniques et des éléments de sécurisation (vidéosurveillance, intensité de l'éclairage, contrôle d'accès, etc.). Pourtant, on a pu observer que si l'étude s'inscrit dans un cadre défini, elle peut avoir une portée opérationnelle. Ainsi, par le biais d'un travail de terrain poussé, en s'appuyant sur les usages existants, une ESP peut venir amorcer la définition d'un projet de requalification qui s'inscrit dans la continuité d'un projet de rénovation urbaine [Gosselin, 2015].

QUI RÉALISE LES ESP ?

En Île-de-France, près des deux tiers des ESP sont menés par des bureaux de conseil en sûreté. Ces derniers se sont fortement développés ces dernières années pour accompagner les acteurs locaux sur le champ de la prévention situationnelle. Outre la réalisation des ESP, ils suivent régulièrement les maîtrises d'ouvrage dans leurs démarches de sécurité et de prévention des risques.

Ces bureaux de conseil assurent également des missions d'audit, de conseil et d'évaluation concernant, par exemple, les dispositifs de vidéosurveillance. Ils sont également actifs dans le domaine de la formation, auprès du personnel de médiation, des agents de proximité des bailleurs sociaux, ou encore des collectivités locales.

Chronologie juridique des études de sécurité publique



* Unité urbaine Insee de + de 100 000 habitants en 2011.

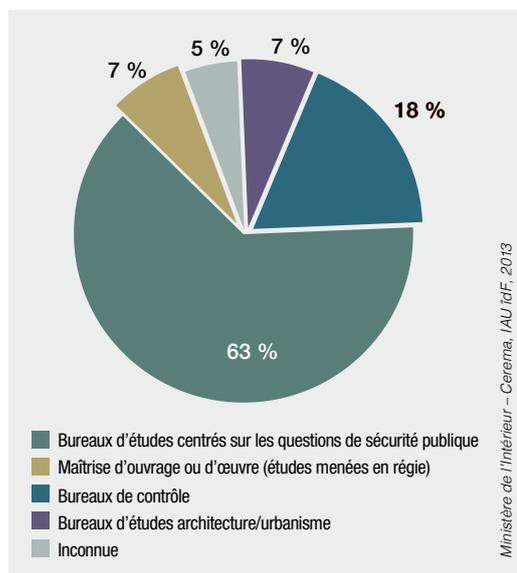
** ERP : établissement recevant du public :

- 1^{re} catégorie > 1 500 personnes
 - 2^e catégorie 701 > 1 500 personnes
 - 3^e catégorie 301 > 700 personnes

*** C'est l'opération, et non le projet de rénovation urbaine, qui est soumise à l'étude de sécurité publique à partir du moment où elle comporte une démolition d'au moins 500 logements, et désignée par arrêté du préfet par ce qu'elle est susceptible de présenter des risques pour la protection des personnes et des biens.

**** Travaux et aménagements soumis à permis de construire ayant pour effet soit d'augmenter de + de 10 % l'emprise au sol, soit de modifier les accès sur la voie publique.

Les bureaux d'études impliqués (1^{er} janvier 2008 - 1^{er} juin 2013)



Si les bureaux de conseil en sûreté réalisent la majorité des ESP, d'autres structures y répondent aussi :

- 18 % des études de sécurité publique franciliennes ont été réalisées par des bureaux de contrôle. Initialement, ces derniers ont vocation à vérifier le respect des normes de construction : solidité de l'ouvrage, notice de sécurité incendie, sécurité des personnes, etc. ;
- 7 % ont été effectuées par un bureau d'études dont l'urbanisme ou l'architecture constitue le cœur de

métier. La crainte des urbanistes et architectes envers « un urbanisme sécuritaire » explique en partie le détachement de ces professions pour ces questions. En outre, peu de formations universitaires en urbanisme et architecture envisagent de traiter ce champ ;

- 7 % ont été menées directement par les maîtrises d'ouvrage ou d'œuvre. Ce choix se fait parfois pour des raisons financières, parce que l'étude n'a pas été prévue ni budgétée. L'exécution en interne peut également traduire un sentiment d'obligation envers ce dispositif.

LES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

En réponse au décret du 3 août 2007, le métier de référent sûreté est créé au sein de la Police et de la Gendarmerie nationales. S'adressant à des fonctionnaires en poste, une formation de quatre modules est dispensée en quatre semaines sur les thèmes suivants : le cadre réglementaire de la prévention technique de la malveillance, les audits de sûreté, le déploiement des dispositifs de vidéosurveillance, les études de sécurité publique.

En Île-de-France, le ministère de l'Intérieur dispose de services dédiés à la prévention situationnelle. Le suivi des ESP constitue la base de leurs activités. Deux services emblématiques sont à présenter :

- la direction départementale de sécurité publique (DDSP) de la Seine-Saint-Denis et l'unité de prévention et sécurité urbaine (UPSU), qui constituent la « maison mère » de la prévention technique de la malveillance. Dans un premier temps, cette unité

a vocation à répondre aux besoins de sécurité et de protection des entreprises nouvellement implantées en Seine-Saint-Denis, suite à la Coupe du monde de football de 1998. À la demande de ces entreprises et du préfet, l'unité accompagne les salariés et effectue des recommandations afin de protéger les personnes et les biens des atteintes dont elles sont régulièrement victimes. Actuellement, l'UPSU est sollicitée pour former, accompagner des bailleurs, commerçants, collectivités locales, dans leurs démarches de prévention de la malveillance ;

- le SIS (service information sécurité) est un service dédié à la prévention situationnelle, composé de 23 agents. Depuis 2013, il est rattaché directement au cabinet du préfet de police de Paris. Historiquement, il fut créé en 1982 pour répondre à une vague de cambriolages qui affectaient la capitale et devait mener, à ce titre, des audits de risques. Le service est compétent sur Paris et la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne). Il est un relais pour les maîtrises d'ouvrage et accompagne ces dernières pour des missions d'audit et dans l'élaboration des ESP. Le service est fortement impliqué dans le dispositif des ESP. Il dispose d'une voix délibérative lors de la sous-commission départementale et, dans certaines conditions, peut être le rapporteur de l'étude.

BILAN ET ENJEUX DU DISPOSITIF

L'ESP est le premier dispositif français à lier le champ de la sécurité à celui de l'aménagement. Dans le meilleur des cas, il a permis de sensibiliser certains porteurs de projets et de dégager en conséquence des budgets, en engageant un travail d'échanges entre acteurs. Cependant, il peut aussi être désigné comme un dispositif coûteux et normatif, venant contraindre le porteur de projet par la fermeture des espaces et le déploiement de caméras de vidéosurveillance. En outre, trois types d'enjeux peuvent être soulevés concernant ce dispositif :

- les ESP sont principalement investies par le ministère de l'Intérieur, qui se donne également les moyens de former chaque année des fonctionnaires dédiés à la prévention situationnelle. La constitution d'un socle de connaissances théoriques et la montée en compétence de ces agents aboutissent à la formation d'une culture professionnelle forte. Il en résulte un déséquilibre dans l'appréhension de ces enjeux, entre les métiers de l'urbanisme et ceux de la sécurité ;
- en raison de leur confidentialité, il est difficile de juger de la qualité des études réalisées. Les bureaux d'études qui investissent ce champ brassent un large panel de compétences et de savoir-faire. Certains professionnels sont favorables à une certification des bureaux de conseil en sûreté, afin de garantir une qualité d'expertise dans ce domaine. Cependant, cela ne doit pas se traduire par la mise au ban des métiers et acteurs aux horizons professionnels différents. La sécurité a besoin d'être réfléchie par de multiples approches ;
- on peut également établir qu'une ESP qui reçoit un avis positif en sous-commission départementale n'est pas gage d'un travail poussé sur ces questions. D'un point de vue méthodologique, le dispositif laisse une certaine liberté dans sa mise en œuvre. Finalement, tout dépend du niveau d'exigence du maître d'ouvrage ainsi que de la bonne volonté du bureau d'études et sa capacité (moyens et temps) à travailler sur les enjeux de sécurité, en impliquant différents acteurs et, éventuellement, en menant un travail de terrain. L'étude de sécurité publique ne peut se limiter à la diffusion de correctifs techniques. Ainsi, le maître d'ouvrage reste le chef d'orchestre du dispositif. L'étude de sécurité publique constitue un cadre dans lequel il est possible de travailler à une réelle plus-value pour le projet et sa conception. ■

Camille Gosselin
urbaniste, IAU îdF

Gersende Franc
architecte urbaniste de l'État
responsable du Point d'appui national sûreté et sécurité urbaines, Cerema

RESSOURCES

- Club ville aménagement, *L'étude de sûreté et de sécurité publiques (ESSP) : une démarche intégratrice*, 2012.
- Gosselin Camille, *Quel traitement des enjeux de sécurité dans la rénovation urbaine ?*, IAU îdF, février 2015. <http://bit.ly/1Tng6yp>
- Loudier-Malgouyres Céline, « L'étude de sécurité publique dans les projets urbains », *Note rapide*, n° 529, IAU îdF, novembre 2010. <http://bit.ly/1gpEYaF>



1. Le Point d'appui national sûreté et sécurité urbaines du Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) dispose d'un observatoire national sur les études de sécurité publique. Il effectue un recensement qui s'appuie sur les données issues des zones policières, et non celles des zones gendarmeries. Ces données y sont régulièrement mises à jour. Celles présentées dans cette Note comprennent les études réalisées sur la période du 1^{er} janvier 2008 au 1^{er} juin 2013, en Île-de-France.
2. Plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, 2010-2012.

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION

Valérie Mancret-Taylor

RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

François Pineau

INFOGRAPHIE

François Pineau
Jean-Eudes Tilloy

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki,
sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU île-de-France

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144
ISSN ressource en ligne
2267-4071



www.iau-idf.fr



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

