

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 777



PRÉVENTION-SÉCURITÉ

Juin 2018 • www.lau-ldf.fr

L'INVESTISSEMENT CROISSANT DES BAILLEURS SOCIAUX DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ

POUR LES BAILLEURS SOCIAUX, LA SÉCURITÉ ET LA TRANQUILLITÉ CONSTITUENT DÉSORMAIS UN CHAMP D'ACTION À PART ENTIÈRE. FACE AUX ATTENTES DES LOCATAIRES, DES PERSONNELS, DES PRESTATAIRES, ET EN RÉPONSE AUX OBLIGATIONS JURIDIQUES, ILS ONT ÉTÉ AMENÉS À REPENSER LEUR RÔLE. FOCUS SUR LA CONTRIBUTION DU MONDE HLM À LA COPRODUCTION DE LA SÉCURITÉ QUOTIDIENNE.

En novembre 2017, le groupe bailleurs de l'Observatoire du logement social en Île-de-France (OLS) s'est réuni à l'IAU îdF pour débattre des questions de sécurité au sein du parc social. À partir des retours d'expériences partagées à cette occasion, des travaux menés par l'IAU îdF sur le sujet, et du plan stratégique récemment élaboré par l'Aorif¹, cette *Note rapide* fait le point sur l'implication des organismes HLM en matière de sécurité.

LA SÉCURITÉ-TRANQUILLITÉ : UN CHAMP D'ACTION POUR LES BAILLEURS

Fortement stigmatisés, les quartiers d'habitat social sont trop souvent désignés comme des lieux de désordres. À l'évidence, il faut s'affranchir de ces clichés et insister sur l'hétérogénéité des situations. Néanmoins, les bailleurs sociaux partagent globalement le sentiment d'être confrontés à des problématiques d'insécurité sur leur patrimoine et s'estiment plus ou moins contraints d'agir en conséquence.

Des problématiques de nature et d'intensité variables

Récurrentes dans le débat public, ces problématiques affectent l'expérience vécue des résidents. D'après les résultats 2017 de l'enquête *Victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France*², les habitants du parc locatif social sont en proportion deux fois plus nombreux que la moyenne des Franciliens à considérer que leur quartier n'est pas sûr (19,6 % contre 9,4 %).

Dans le même sens, l'enquête collective de satisfaction menée par l'Aorif³ en 2017 montre que parmi les locataires du parc social insatisfaits de la qualité de vie dans leur quartier (40 % des locataires en quartiers prioritaires de la ville/QPV, 20,8 % des locataires hors QPV), 72 % pointent pour principal motif l'insécurité (76 % en QPV, 68 % hors QPV).

AORIF
L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
D'ÎLE-DE-FRANCE

IAU

INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

Île de France

Observatoire
du logement social
en Île-de-France



À gauche : la médiation sociale est un dispositif mis en place pour pacifier les espaces, gérer les conflits et assurer une veille sociale et technique.

À droite : la sécurisation du patrimoine par la vidéosurveillance se déploie dans le parc HLM, non plus seulement dans les parkings, mais plus largement dans les espaces communs et aux abords des immeubles.

L'OBSERVATOIRE DU LOGEMENT SOCIAL EN ÎLE-DE-FRANCE

Outil d'aide à la décision, l'OLS a pour mission de favoriser la connaissance et la diffusion d'informations dans le domaine du logement social, ainsi que les échanges entre les différents acteurs concernés.

Créé en 2000, il associe :

- la direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (Drihl) ;
- l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France (Aorif)¹ ;
- la Fédération des entreprises publiques locales d'Île-de-France (EPL) ;
- la direction régionale de la Caisse des Dépôts (CDC) ;
- l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU îdF) ;
- la délégation régionale d'Île-de-France d'Action Logement Services.

Cette notion d'insécurité n'est cependant pas simple à baliser. Elle se rapporte à des faits de délinquance avérés (dégradations, vols, trafics, agressions), mais aussi, et plus largement, à des enjeux de cohabitation et des nuisances liées aux modes d'occupation des espaces communs. Elle recouvre des phénomènes de nature et d'intensité variables, des réalités sensibles et mouvantes parfois difficiles à objectiver. C'est pourquoi, au sein du mouvement HLM, certains voudraient pouvoir disposer de critères permettant de répertorier les sites les plus touchés pour mieux dimensionner leur réponse.

Des obligations juridiques et des exigences de qualité de service

L'action des organismes HLM en matière de sécurité n'est pas nouvelle. Elle relève de leur rôle traditionnel de garants des lieux. En tant que bailleurs, ils doivent en assurer la jouissance paisible aux locataires (art. 1719 du code civil), et plusieurs dispositions juridiques ont été prises en vue de renforcer leurs prérogatives sur le plan de la prévention technique de la malveillance, de la surveillance humaine et de la coopération avec les forces de l'ordre. En tant qu'employeurs, ils sont en outre tenus d'assurer la protection de leurs employés (art. L.4121-1 du code du travail), ce qui constitue un enjeu particulièrement sensible s'agissant des agents de proximité, les plus exposés aux risques d'agression. Ceci étant, l'action des organismes HLM en matière de sécurité ne résulte pas seulement de cette double obligation juridique. Elle a aussi à voir avec leur politique commerciale, une dimension de la qualité de service et de l'attractivité des sites.

Ainsi, en réponse aux attentes de leurs personnels, de leurs locataires et des pouvoirs publics, les bailleurs sociaux témoignent d'un investissement croissant sur le terrain de la sécurité quotidienne. Cet investissement se caractérise notamment par la création de fonctions dédiées (référénts sûreté), mais il impacte l'organisation des bailleurs dans son ensemble. Il s'inscrit en effet dans un mouvement plus large de coproduction de sécurité, consacrant l'idée qu'il s'agit de l'affaire de tous, avec un enjeu d'anticipation des responsabilités de chacun.

Des positionnements divers selon les organismes

Cependant, cette tendance de fond ne saurait masquer la pluralité des positionnements : en pratique, les politiques mises en œuvre et les moyens engagés varient fortement selon les organismes, les territoires d'implantation et le maillage local des acteurs. Aussi, une tension apparaît entre la diversité des situations et la volonté de structuration collective des réponses (discours, outils, process). Elle répercute des interrogations sur les contours du rôle à jouer aux côtés des intervenants classiques de la prévention/sécurité. Pour clarifier ce rôle, l'Union sociale pour l'habitat (USH) a établi une doctrine qui positionne les bailleurs comme « acteurs de la tranquillité résidentielle et partenaires de la sécurité publique ». Tout l'enjeu est de savoir quel contenu opérationnel lui donner.

UNE DÉCLINAISON FRANCILIENNE : LA DÉMARCHE DE L'AORIF

En Île-de-France, les problématiques de sécurité et de tranquillité observées sur différents patrimoines ont conduit l'Aorif à structurer son intervention.

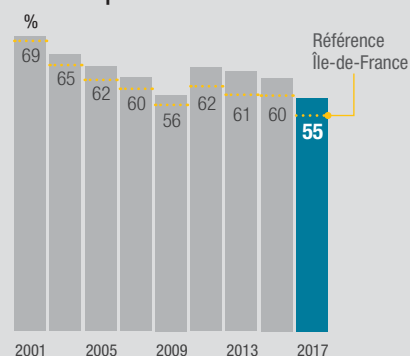
Un besoin d'action collective et de partenariat

Suite à des remontées faisant état de situations préoccupantes (agressions de personnels ou de prestataires, trafics, occupation des halls, incivilités répétées, etc.), le conseil d'administration a souhaité engager une démarche qui permette de mieux définir et renforcer l'intervention de l'Aorif sur ce champ. C'est ainsi qu'avec l'appui du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) et l'accompagnement du cabinet Cronos, l'Aorif a élaboré un plan stratégique sur la sécurité et la tranquillité dans le parc social francilien.

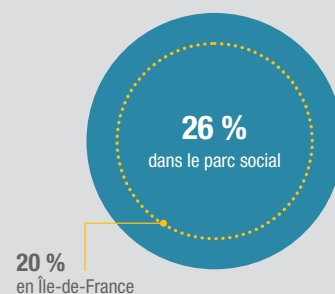
Validé en octobre 2017, ce plan doit apporter des réponses aux problèmes rencontrés par les organismes HLM sur une partie de leur parc. Ces problèmes ne se limitent pas seulement à des questions de tranquillité, mais concernent aussi

55 %
des habitants du
parc social francilien
se sentent
en insécurité

Un sentiment **plus répandu**
dans le parc social

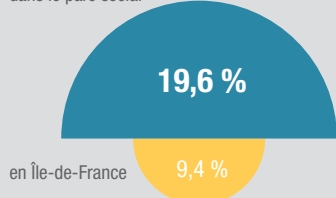


Davantage peur d'être seuls
le soir dans leur quartier

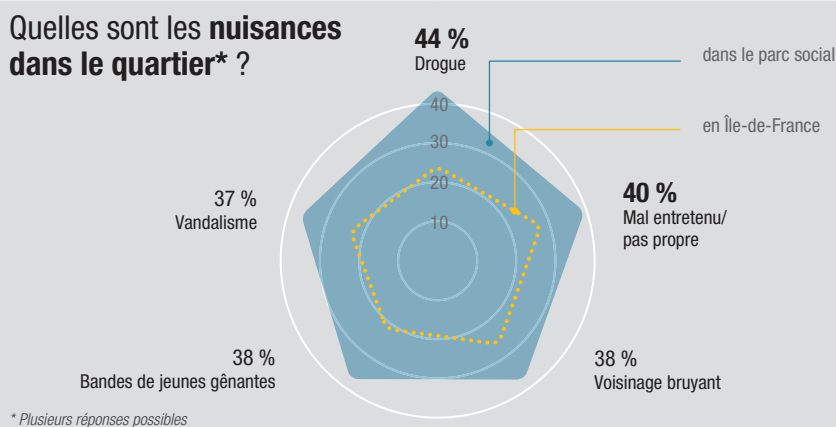


Les habitants ont deux fois plus
tendance à estimer que
leur quartier n'est pas sûr

dans le parc social

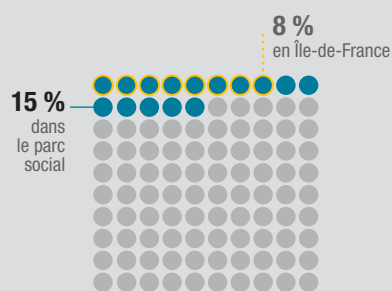


Quelles sont les **nuisances**
dans le quartier* ?

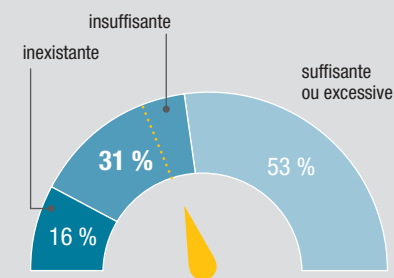


* Plusieurs réponses possibles

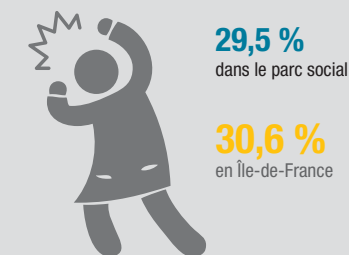
Un quartier souvent considéré
comme « pas agréable à vivre »



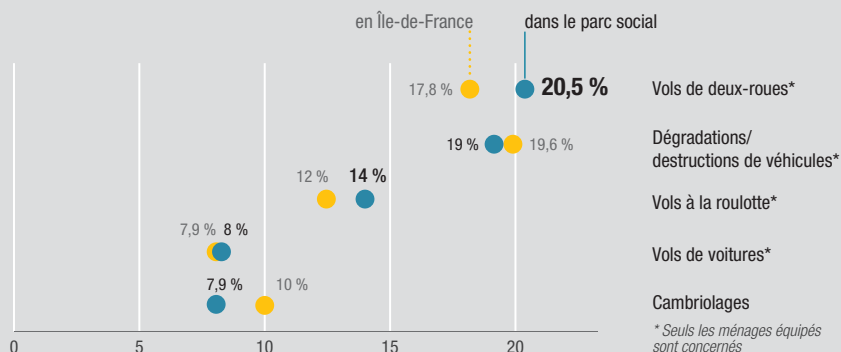
Une **présence de la police**
plus souvent jugée **insuffisante**



Ils ne sont pas plus **victimes**
dans leur quartier



Victimations concernant les **biens des ménages**



* Seuls les ménages équipés sont concernés

Début 2017, 10 500 Franciliens âgés de 15 ans et plus, représentatifs de la population régionale par département, ont été interrogés par téléphone sur leurs conditions de vie, et plus particulièrement en matière de sécurité. Parmi eux, près de 2 000 résident dans des logements de type HLM (parc social). Il s'agit de la neuvième enquête **Victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France**, reconduite tous les deux ans depuis 2001, financée par la région Île-de-France. Rapport final de l'enquête 2017 disponible sur notre site Internet : <https://bit.ly/2Jff4cG>



Dyrus Cornu/Docteur Vira/Picturastank

L'observatoire, un outil de connaissance essentiel

« La connaissance est au cœur de la politique de tranquillité résidentielle. C'est parce que je connais que je suis en capacité d'agir efficacement dans mon cœur de métier et d'alerter les partenaires sur les problématiques les plus saillantes. C'est parce que je connais que je peux communiquer en interne sur les actions à mettre en œuvre, et auprès des locataires pour leur expliquer les surcoûts induits par les dysfonctionnements. C'est parce que je connais que je peux intégrer pleinement la prévention situationnelle dans les outils programmatiques, pour mieux construire ou mieux réhabiliter. »

François Dreux, chargé de mission politique de la ville et sûreté, Lille Métropole Habitat



Hélène Joiner/AUIdF

Le gardien d'immeuble, indispensable garant des lieux

« Il faut croire en l'humain. (...) Le rôle des gardiens d'immeubles est central. Chez AB-Habitat, ils sont environ une centaine, logés sur site, et nous restons fermes sur ce principe. Ce sont nos yeux et nos oreilles. Ce sont eux qui connaissent les locataires et le territoire, eux qui nous font les retours dont nous avons besoin pour apporter les bonnes réponses. Ce positionnement n'est tenable que si l'ensemble des acteurs (bailleur-employeur, police, justice, ville et EPCI, locataires et leurs représentants, etc.) lui assure un soutien au quotidien. »

Brahim Terki, directeur délégué à la tranquillité publique et aux affaires juridiques, AB-Habitat



Christophe Berthier/AUIdF

Les habitants, des partenaires à associer

« L'un des enjeux, c'est de travailler avec les habitants sur les questions de sécurité. On utilise notre service d'astreinte, en incitant les habitants à l'appeler de jour comme de nuit. Nos procédures ont été élargies pour qu'il puisse, dans certaines circonstances, mobiliser une intervention d'agents de sécurité. Nous communiquons avec les habitants, notamment en 2018 au travers d'une campagne d'affichage sur l'occupation abusive des parties communes, pour les inviter à se mobiliser dans la limite de leurs possibilités. Nous sommes bien conscients de ce qu'ils vivent, mais nous voulons véritablement en faire des partenaires. »

Émilie Vasquez, responsable sécurité-sûreté, Osica

parfois des questions de sécurité, face auxquelles les organismes ne sont pas toujours suffisamment outillés. Pourtant, ils ont des répercussions sur l'ensemble des activités :

- difficulté à assurer la gestion quotidienne avec des personnels de proximité exposés ;
- refus d'intervention sur site des prestataires ;
- demandes de mutations difficiles à satisfaire des locataires ;
- coût économique des équipements de sécurité et des réparations suite à des dégradations, etc.

Sur une partie de leur parc, certains bailleurs se sentent démunis, en incapacité d'assurer les standards « qualité » définis en interne pour l'ensemble du patrimoine. La tranquillité et la sécurité deviennent donc des enjeux fondamentaux, nécessitant une montée en compétence sur le sujet, un outillage adapté et un renforcement des partenariats à l'échelle régionale, départementale et locale.

Un plan stratégique en trois axes

Le plan stratégique sécurité-tranquillité prévoit d'articuler l'intervention de l'Aorif autour de trois axes.

- **1^{er} axe : définir des positions communes sur des enjeux stratégiques.** Pour favoriser une compréhension partagée et construire des interventions collectives, il s'agit d'abord d'améliorer l'observation pour recueillir des données, produire des analyses et élaborer des diagnostics territoriaux. Il s'agit également de détecter les enjeux sensibles, conduire des travaux prospectifs, structurer les réflexions collectives pour ensuite définir des actions et des positions communes. Parmi les thèmes pressentis : le rôle de la prévention et l'implication des habitants, la médiation, la prévention de la radicalisation, les gênes liées aux trafics, etc.

- **2^e axe : développer des partenariats institutionnels et opérationnels aux échelles départementales et territoriales.** Pour intervenir efficacement sur les questions de sécurité et de tranquillité, il est nécessaire de travailler avec les autres acteurs directement concernés. Les partenariats existants demandent donc à être consolidés aux différentes échelles. Pour l'Aorif, il s'agit aussi d'être identifié comme un interlocuteur légitime sur ce champ, de permettre aux organismes d'être reconnus comme des partenaires actifs de la sécurité et de la tranquillité, de les aider à maîtriser le cadre institutionnel et d'organiser des modalités partenariales claires avec la police, la justice et les collectivités.

- **3^e axe : outiller les organismes face aux enjeux de tranquillité et de sécurité.** L'objectif est d'accompagner la montée en compétence des organismes par la mise en place d'une veille thématique (récolte et diffusion d'informations), le développement d'un réseau d'échanges,

la création d'outils communs, le soutien aux organismes dans le traitement des situations complexes, au travers d'une approche territorialisée de résolution des problèmes.

En somme, l'Aorif affiche son ambition de structurer l'action collective des organismes HLM pour dépasser les limites de l'initiative isolée de chacun, ce qui suppose de renforcer ses capacités d'expertise et de faire vivre ce plan aux différentes échelles de la région Île-de-France.

LA MISE EN ŒUVRE SUR LE TERRAIN

À l'image de cette démarche engagée par l'Aorif, les bailleurs s'efforcent d'apporter des réponses aux problèmes de sécurité. Néanmoins subsistent en pratique des enjeux qui font débat et cristallisent les questions de positionnement entre tranquillité résidentielle, sûreté et sécurité publique – des notions aux contours labiles dont les frontières sont relativement poreuses en situation.

La nécessité de la présence humaine

Dans l'ensemble, les bailleurs sociaux considèrent que la gestion quotidienne des sites constitue un premier niveau de réponse sur lequel ils sont pleinement légitimes à intervenir. Celle-ci renvoie à la condition des personnels de proximité, et notamment à celle des gardiens. En contact permanent avec le public, en prise directe avec les problèmes, ils sont exposés en première ligne. En cas d'atteinte ou de situation menaçante, ils peuvent exercer leur droit de retrait.

Aussi, la protection des personnels s'impose comme un axe central de la stratégie de sécurité des bailleurs, englobant toute une série de mesures (sécurisation technique des agences et des loges, dispositifs d'accompagnement psychologique et judiciaire en cas de victimation, logement de fonction hors site, etc.).

Ceci étant, les gardiens et autres agents de proximité sont aussi considérés comme des ressources, des acteurs contribuant directement à l'ambiance résidentielle. C'est une dimension de leur rôle qui conduit à valoriser leurs compétences relationnelles, ce dont rendent compte les référentiels métiers et les programmes de formation (gestion des conflits, etc.). Une dimension qui, pour certains bailleurs, passe par l'assermentation d'une partie de leurs personnels, alors habilités à constater par procès-verbal les infractions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde.

Se pose également la question d'une présence humaine complémentaire sur les créneaux horaires les plus problématiques (soirées, week-ends), d'une intervention précisément ciblée sur la régulation des troubles à la tranquillité. Mais là encore les possibilités sont diverses et significatives de référentiels d'action distincts : médiation sociale, sécurité privée, ou service interne tel le Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS) [Malochet, 2015].

QU'EST-CE QUE LA PRÉVENTION SITUATIONNELLE ?

Depuis la fin des années 1990, la prévention situationnelle s'impose comme un nouveau paradigme des politiques publiques de prévention de la délinquance. D'origine anglo-saxonne, elle veut agir sur les manifestations de la délinquance plutôt que sur ses causes sociales. Pour cela, elle joue sur les conditions environnementales du délit et vise à supprimer les vulnérabilités des espaces publics jugées propices au développement de la délinquance. La prévention situationnelle se diffuse ainsi largement dans l'aménagement urbain via des techniques plus ou moins sécuritaires (suppression des impasses et recoins, renforcement de l'éclairage public, taille de la végétation, déploiement de contrôles d'accès et des caméras de vidéosurveillance, etc.).

Entre prévention sociale et prévention situationnelle

Pour agir sur les enjeux de sécurité, les bailleurs cherchent aussi à travailler sur l'appropriation des espaces, le lien social et l'implication des habitants. Nombre d'entre eux manifestent l'intérêt d'associer les locataires, avec des interrogations persistantes sur les modes de faire par-delà la seule logique de signalement des méfaits. Les actions en ce domaine restent encore limitées.

Parallèlement, les bailleurs agissent sur l'aménagement des espaces et la configuration de leur patrimoine. L'attention portée au cadre physique, les opérations de résidentialisation (clôture des résidences), la systématisation des dispositifs de contrôle d'accès et la diffusion de la vidéosurveillance, attestent du développement de la prévention situationnelle (encadré p.5) dans le monde HLM. C'est un levier que les bailleurs identifient d'emblée, d'autant plus aisément qu'il renvoie à leur métier de constructeur.

Redéfinir la teneur des partenariats

Le partenariat est un autre axe majeur de leurs stratégies de sécurité. À ce titre, les démarches inter-bailleurs sont encouragées, notamment sur les territoires où les patrimoines s'imbriquent. À l'instar de l'Observatoire des troubles à la tranquillité mis en place par les bailleurs du Nord, il s'agit de forger des outils permettant aux organismes HLM de partager leur diagnostic et de travailler ensemble en ce domaine.

Pour ce qui relève de l'action répressive, les bailleurs doivent aussi compter avec la police et la justice, l'enjeu étant de rendre le partenariat plus opérant. Outre les procédures relevant de la justice civile (expulsions locatives pour troubles de jouissance ou en cas de condamnation pénale), un sujet récurrent se pose dans le champ pénal : la contraventionnalisation des occupations abusives des espaces communs, considérant que les dispositions législatives en vigueur (délit d'entrave) sont inefficaces en l'état.

À l'échelle des villes, il s'agit aussi de faire vivre le partenariat concrètement. Avec les forces de l'ordre en particulier, les relations varient, les bailleurs oscillant entre le souci d'établir des liens étroits de coopération et des stratégies d'interpellation frontale pour rappeler les services de l'État à leurs propres responsabilités⁴. À l'heure de la police de sécurité du quotidien, la question de la contribution des bailleurs sociaux dans la coproduction de sécurité mérite d'être à nouveau balisée. L'occasion de redéfinir et de raviver les dynamiques partenariales localement ? ■

Camille Gosselin, urbaniste, **Virginie Malochet**, sociologue, coordination **Hélène Joinet**, urbaniste mission Prévention Sécurité (Sylvie Scherer, directrice) avec **Florent Berger**, chef de projet régional, Aorif

1. L'Aorif-L'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France est l'association professionnelle qui regroupe les organismes HLM œuvrant en Île-de-France et adhérent à l'une des fédérations de L'Union sociale pour l'habitat (offices publics pour l'habitat, entreprises sociales pour l'habitat, coopératives d'HLM et sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété). Huit entreprises publiques locales (EPL) en sont membres associés.
 2. Enquête menée auprès d'un échantillon de 10 500 Franciliens.
 3. Enquête menée auprès d'un échantillon de 34 000 locataires pour 44 organismes franciliens et 320 000 logements sociaux.
 4. Par exemple, quand Plaine Commune Habitat, après des épisodes de violence urbaine, attaque l'État pour « rupture d'égalité républicaine », ou quand l'Opac de l'Oise décide de laisser vacants les logements d'une résidence touchée par un important trafic de stupéfiants au motif que l'État n'y garantit pas la sécurité.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquette

REDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE

Laurie Gobled

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

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



RESSOURCES

- Gosselin Camille, Malochet Virginie, « Jusqu'où ne pas aller trop loin ? ». Les bailleurs sociaux face aux enjeux de sécurité », *Espaces et Sociétés*, n° 171, 4/2017, pp. 129-143.
- Gosselin Camille, Malochet Virginie, *Acteurs de la tranquillité, partenaires de la sécurité. Les bailleurs sociaux dans un rôle à dimension variable*, IAU îdF, avril 2016.



- Gosselin Camille, *Quel traitement des enjeux de sécurité dans la rénovation urbaine ?*, IAU îdF, février 2015.
- Heurtel Hélène, *Victimation et sentiment d'insécurité en Île-de-France. Le rapport final de l'enquête 2017*, IAU îdF, mars 2018.
- Malochet Virginie, *Habitat social et sécurité : un champ innovant ? Synthèse du petit déjeuner décideurs-chercheurs*, IAU îdF, octobre 2016.
- Malochet Virginie, *Le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS). Sociographie d'une exception parisienne. Synthèse*, IAU îdF, mars 2015.
- Aorif, « Sécurité et tranquillité dans le parc social francilien. Plan stratégique de l'Aorif », *Les Cahiers de l'Aorif*, #8, février 2018.

Sur le site de l'IAU îdF

Rubriques Société et habitat, Prévention Sécurité : analyses, débats, rencontres, études et publications.



INSTITUT
 D'AMÉNAGEMENT
 ET D'URBANISME

