

Accompagner les copropriétés en difficulté : prévenir pour ne plus avoir à guérir ? L'exemple de la mise en œuvre d'actions préventives sur le territoire d'Annemasse Agglo (74)

Marie Chamosset

▶ **To cite this version:**

Marie Chamosset. Accompagner les copropriétés en difficulté : prévenir pour ne plus avoir à guérir ? L'exemple de la mise en œuvre d'actions préventives sur le territoire d'Annemasse Agglo (74). Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01238842

HAL Id: dumas-01238842

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01238842

Submitted on 7 Dec 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

iug
institut d'urbanisme
de grenoble

upmf
Grenoble
Université Pierre-Mendès-France
Sciences sociales & humaines

Accompagner les copropriétés en difficulté
Prévenir pour ne plus avoir à guérir?

L'exemple de la mise en oeuvre d'actions préventives sur le territoire d'Annemasse Agglo (74)

Marie CHAMOSSET
Sous la direction de Paulette Duarte

Projet de Fin d'Etudes
Master Urbanisme et Projet Urbain
Juin 2015

Annemasse Agglo

<table>
<tr><td>AUTEUR</td><td colspan="3">Marie CHAMOSSET</td></tr>
<tr><td>TITRE DU PROJET DE FIN D'ETUDES</td><td colspan="3">Accompagner les copropriétés en difficultés. Prévenir pour ne plus avoir à guérir ?</td></tr>
<tr><td>DATE DE SOUTENANCE</td><td colspan="3">10 juillet 2015</td></tr>
<tr><td>ORGANISME D'AFFILIATION</td><td colspan="3">Institut d'Urbanisme de Grenoble – Université Pierre Mendès France</td></tr>
<tr><td>DIRECTRICE DE MEMOIRE</td><td colspan="3">Paulette DUARTE</td></tr>
<tr><td rowspan="2">COLLATION</td><td>NOMBRE DE PAGES</td><td>NOMBRE D'ANNEXES</td><td>NOMBRE DE REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</td></tr>
<tr><td>105</td><td>5</td><td>61</td></tr>
<tr><td>MOTS CLES ANALYTIQUES</td><td colspan="3">Copropriétés en difficulté - Copropriétés fragiles - Dispositif préventif - Prévention de la dégradation des copropriétés - Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement en Copropriété - Veille et Observation en Copropriété – observation des copropriétés – Parc de relégation</td></tr>
<tr><td>MOTS CLES GEOGRAPHIQUES</td><td colspan="3">Annemasse Agglo, Haute Savoie</td></tr>
<tr><td>RESUME</td><td colspan="3">En publiant, en janvier 2012, son rapport *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés. Une priorité des politiques de l'habitat,* Dominique Braye, Président de l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (Anah), posait les bases d'un véritable « plan copropriétés » au retentissement national. Entendu par la loi Alur, ce document apparaît comme un manifeste alertant sur l'ampleur du parc de copropriétés fragiles ou en difficultés dont le risque imminent de déqualification en fait une « bombe à retardement ».

La réforme profonde de l'intervention publique en copropriété s'inscrit dans un nouveau paradigme des politiques de l'habitat privé, dont la prévention se dessine comme le nouveau fer de lance.

Historiquement très impliquée dans l'accompagnement des copropriétés déqualifiées, la communauté d'agglomération d'Annemasse Agglo développe une démarche préventive à l'égard de ses copropriétés potentiellement fragiles. Au regard des spécificités locales, notamment en matière de relégation, ce mémoire interroge l'efficacité de ce nouveau paradigme préventif.

The official report named « *Preventing and curing difficulties encountered by French condominiums. A priority for housing policies* », was published in January 2012 by Dominique Braye, President of the National Agency of habitat (ANAH), and laid the foundations for a « national condominiums plan ». The ALUR law echoes many of the recommendations of this *manifesto* that draws</td></tr>
</table>

	the attention on the imminent risk generated by the numerous fragile condominiums, described as a « time bomb ». The radical reform of the public intervention policy in condominiums shapes a new paradigm based on *prevention*. Annemasse Agglo has been highly involved to accompany deteriorated condominiums in the past. From now, they develop preventive actions toward fragile condominiums. This thesis questions the effectivity of such a new paradigm through a territorial approach.

Remerciements

Je tiens à remercier Paulette Duarte (Enseignante-Chercheur et Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble), ma directrice de mémoire, de m'avoir accompagnée tout au long de ce travail,

Je remercie Fanny Vuaillat (Enseignante-Chercheur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble) pour avoir accepté d'être membre du jury de soutenance de mémoire,

Je remercie chaleureusement Thomas Lucet, pour son écoute, son implication et son précieux soutien, tant dans le cadre de la rédaction de ce mémoire que tout au long de cette année d'apprentissage,

Je remercie également Benoît Duperthuy pour sa présence et la confiance qu'il a su m'accorder tout au long de cette année,

Merci à Maud, Catherine, Coralie, Marianne, Anne-Sophie et Véronique pour leurs conseils avisés et leur bonne humeur,

Merci enfin à toute l'équipe de la Direction des Politiques du Territoire et de l'Economie.

Sommaire

1 PORTRAIT DE LA COPROPRIETE : DES COMPLEXITES JURIDIQUES AUX DIFFICULTES SOCIOLOGIQUES 12

1.1 UN LONG PROCESSUS DE CONSTRUCTION JURIDIQUE 13

1.2 QUESTIONNER L'APPREHENSION DU RISQUE EN COPROPRIETE 17

2 L'EVOLUTION DE LA VISION DE LA « COPROPRIETE EN DIFFICULTE » DE LA THEORIE A L'INTERVENTION.....23

2.1 UNE INTERVENTION PUBLIQUE QUI NE VA PAS DE SOI (DE LA LOI 1965 AUX ANNEES 1980) 24

2.2 LES ANNEES 1990 ET L'INJONCTION A L'INTERVENTION EN COPROPRIETE DEGRADEE : LE BRUSQUE EVEIL DES ACTEURS PUBLICS 25

2.3 DES ANNEES 2000 A AUJOURD'HUI : DE L'ACTION CURATIVE EVOLUTIVE..... 43

3 LA PREVENTION : UN NOUVEAU PARADIGME D'INTERVENTION VIABLE ? 53

3.1 EPISTEMOLOGIE DE LA PREVENTION 54

3.2 POURQUOI PREVENIR ET CONTRE QUOI ? CONTEXTE D'UNE MISE EN ŒUVRE POLITIQUE 56

3.3 VERS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE OPERATIONNELLE : QUELS OUTILS POUR QUELLES FINALITES ?..... 65

3.4 L'EVOLUTION DES CADRES LEGISLATIFS : DE LA LOI SRU A LA LOI ALUR ... 76

3.5 MISE EN ŒUVRE ET LIMITES DU PARADIGME DE LA PREVENTION : ETUDE DE CAS AU SEIN DU TERRITOIRE D'ANNEMASSE AGGLO 85

3.6 LES LIMITES DU PARADIGME DE LA PREVENTION : UN PREMIER BILAN SUR LA MISE EN ŒUVRE DES OUTILS DE PREVENTION..... 96

CONCLUSION 102

BIBLIOGRAPHIE 104

TABLE DES MATIERES 107

TABLE DES ANNEXES.....109

Introduction

« Il est urgent que la copropriété soit promue au rang d'enjeu national et qu'une action globale soit entreprise ».

Dominique Braye

Le ton est donné. Si peu médiatisé jusqu'alors, le sujet de la copropriété ne cesse de retentir depuis quelques années dans les hémicycles politiques, textes de loi et revues spécialisées. L'écho trouve sa source dans un rapport, entendu comme une sonnette d'alarme. « *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés. Une priorité des politiques de l'habitat* » se dresse comme un manifeste déclamant l'urgence d'une évolution paradigmatique de l'appréhension des difficultés rencontrées par le parc de copropriétés français. Rédigé en janvier 2012 par Dominique Braye, Président de l'Anah, il convient, trois ans après sa parution, d'élaborer un bilan de la mise en œuvre de ses préconisations.

Ni association, ni société démocratique, l'objet hybride que forme la copropriété est complexe et par essence fragile. Sa complexité émane de son statut juridique défini par la loi du 10 juillet 1965. Sa fragilité tient à ce qu'elle met en scène des individus dont les comportements et les stratégies se révèlent parfois contradictoires.

L'article 1 de la loi du 10 juillet 1965 en définit le statut :

« Tout immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis dont la propriété est répartie, entre plusieurs personnes, par lots comprenant chacun une partie privative et une quote-part de parties communes. »

La « copropriété » n'est donc pas la « propriété ». Cette nuance n'est pas toujours claire dans les esprits. L'assimilation des deux termes par les copropriétaires eux-mêmes est à la source de nombreux blocages dans la gestion de la copropriété.

En 2011, 77% des habitants occupaient un appartement au titre de résidence principale dans une copropriété[1]. Loin d'être anecdotique, la part de logements en copropriétés n'a eu de cesse d'augmenter au cours des dernières décennies. Implantés le plus souvent dans des territoires denses, les immeubles en copropriété font partie intégrante du paysage urbain et leur bonne gestion contribue à l'équilibre du quartier. A l'inverse, le cumul de difficultés au sein de ces ensembles peut fortement altérer l'image de la ville et mettre en situation de péril habitants et riverains. En cela, la garantie de leur stabilité constitue un enjeu politique de taille.

Si une grande majorité de copropriétés fonctionne sans encombre, les potentiels obstacles à leur bonne gestion sont nombreux et recouvrent un large éventail : difficultés financières, techniques, socio-économiques, de gestion, peuvent communément être rencontrées dans le cycle de fonctionnement d'une copropriété. Or, le mode de gouvernance pensé dans le cadre de la loi de 1965, ne permet pas de juguler dès leur apparition les dysfonctionnements mineurs, liés à des travers quotidiens. La nature des difficultés rencontrées varie en fonction de l'âge, du type, de l'organisation, du statut ou encore de l'implantation de la copropriété. L'Anah a d'ailleurs proposé une étude reliant chaque période de construction à des

[1] Données Filocom 2009

dysfonctionnements spécifiques[2]. Cette étude établit un découpage des problématiques rencontrées en copropriétés selon trois périodes : 1950 – 1959 ; 1960 – 1974 ; 1975 – 1984. Forme architecturale, composition des matériaux, implantation urbaine sont autant de critères corrélés à des périodes et susceptibles de faire varier la nature des difficultés rencontrées. Pour autant, ce travail de systémisation demeure nébuleux et peu efficace. A terme, le cumul des difficultés aboutit à l'enclenchement d'une spirale de déqualification où tous les dysfonctionnements sont confondus et généralisés.

Face à l'ampleur de la problématique, les décideurs publics n'ont pu ignorer l'injonction à intervenir sur ce pan du parc de logements privés à partir des années 1990. A cette époque, le fonctionnement de la copropriété est peu connu de la sphère publique et la légitimité des interventions dépasse l'entendement de nombreux élus locaux et du grand public. Les interventions sont donc strictement limitées aux situations d'urgence, le plus souvent liées à d'importantes carences de travaux ayant pour corollaire le développement de situations de mal logement. Les outils d'intervention développés par l'Anah, principal opérateur de l'Etat dédié aux copropriétés, se destinent aux copropriétés « dégradées ». Les aides aux travaux, ciblant spécifiquement les difficultés techniques du bâti, ont ainsi permis la remise sur pied temporaire de nombreuses copropriétés. Or, en l'absence d'accompagnement de moyen terme à la gestion de la copropriété, permettant de rectifier la stratégie patrimoniale des copropriétaires, les bienfaits procurés par la réhabilitation du bâti n'ont pu être pérennisés. Dans la plupart des cas, les interventions publiques qui se sont révélées coûteuses ont donc manqué leur cible. Ce type d'intervention renvoie à une démarche *curative*. Les symptômes apparents ont été traités en urgence, dans la plus stricte ignorance de leur origine.

Au fil des années, ces démarches coûteuses se sont accompagnées d'une amélioration de la connaissance du fonctionnement de ces ensembles, révélant toute leur complexité. Dans l'ensemble, à mesure que la copropriété faisait l'objet de théorisation, l'éventail d'actions publiques s'est élargi. L'approche systémique s'est peu à peu substituée à la vision causale. La copropriété formant un tout, le tâtonnement des interventions publiques s'est appliqué à prendre en considération et à intervenir sur davantage de facteurs générateurs de difficulté. Malgré la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, qui a permis d'impulser une légère évolution de l'approche interventionniste, les démarches d'interventions publiques n'ont pu s'écarter du paradigme curatif.

Aujourd'hui, l'inefficacité de ces politiques, associée à la raréfaction des fonds publics, rendent insoutenable la poursuite de ces politiques. Le rapport Braye estime à un total de 40 à 80 milliards d'euros le coût des travaux nécessaires à la remise en l'état du parc de copropriétés construites entre les années 1950 et 1980 au cours des dix années à venir. Une grande partie des copropriétaires ne sont pas en mesure de subvenir à l'ampleur de ces travaux de réhabilitation. Les dispositifs curatifs aujourd'hui en place sur les copropriétés les plus en difficultés ne pourront être élargis à l'ensemble du parc dans les années à venir, faute de financements.
A moyen terme, la fragilisation d'une partie du parc de copropriétés se dessine comme une véritable « bombe à retardement » pour l'Etat français. Le rapport estime à 15% la part de copropriétés présentant aujourd'hui des signes de fragilités, soit 1 million de logements, susceptibles de faire basculer ces ensembles dans une spirale de déqualification. Là encore, ce vivier d'ensembles, demain en situation de difficultés aigues, voient à l'œuvre « une dégradation progressive et relativement silencieuse, jusqu'à ce que tout le monde soit mis

[2] ANAH, *Les copropriétés des années 50 à 80. Un parc à enjeux*, mars 2011, 15 p.

devant le fait accompli »[3]. La dévalorisation actuelle de l'image de certaines copropriétés, en raison du processus de paupérisation à l'œuvre, fait planer sur elles un risque de développer une problématique de *relégation*.

C'est donc au travers d'une intention politique forte que Dominique Braye a alerté sur la nécessité d'un changement de paradigme de l'action en copropriété.

Repenser le fonctionnement de la copropriété

Face à la complexité du fonctionnement de la copropriété, distinguer les causes des conséquences des difficultés relève de la gageure. Dès lors, il convient d'accepter l'existence et la venue de ces difficultés mais d'armer les individus en charge de la gestion de ces ensembles pour les juguler dès leur apparition. Cette approche renvoie à un nouveau paradigme : celui de la *prévention*. Cette démarche, supposée moins dispendieuse, repose sur un travail de responsabilisation des copropriétaires censés devenir les *acteurs* du fonctionnement de ces organisations.

La mise en œuvre d'une telle évolution nécessite des actions fortes. En cela, le rapport Braye, porteur d'une intention politique marquée, se situe à la jonction d'évolutions juridiques, réglementaires et opérationnelles. Du point de vue juridique, la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (Alur), du 24 mars 2014, propose une révision profonde du fonctionnement de la copropriété, visant entre autres une réorientation des comportements des acteurs. Du point de vue opérationnel, l'Anah opère une redéfinition de son champ d'intervention. Ainsi, la nécessité d'une évolution du rôle des acteurs de la copropriété, amenés à développer une stratégie patrimoniale, ne peut se révéler efficace sans un renouvellement profond des modes d'interventions publiques. Car dans l'attente d'une diffusion de ces changements comportementaux qui ne pourra avoir cours qu'à long terme, les copropriétés enlisées dans un processus de déqualification devront en permanence faire l'objet d'un programme d'accompagnement global.

Adapter la prévention en copropriétés à un territoire sous tension : l'exemple d'Annemasse Agglo (74)

Il convient d'interroger, dans une approche territoriale, l'efficacité des dispositifs proposés dans un cadre national, mais également de questionner la pertinence de la démarche engagée au vu du fonctionnement de la copropriété imposé par ses cadres juridiques.

La communauté d'agglomération Annemasse – Les Voirons Agglomération, communément appelée Annemasse Agglo, recouvre un territoire de douze communes bordant la frontière suisse. Abritant 83 000 habitants, le territoire connaît une forte croissance démographique (+ 20% en 20 ans). Son cœur d'agglomération très urbain concentre à lui seul 80% de la population.

[3] Maires de France, « Copropriétés dégradées. Prévenir plutôt que guérir » n°301, avril 2013.



Figure 1 : Situation géographique d'Annemasse Agglo

La proximité de Genève implique une grande spécificité de ce territoire :

- plus de 110 nationalités y cohabitent,
- on y observe d'importants écarts de revenus (rapport interdécile deux fois supérieur à la moyenne nationale, avec 12,45% de la population vivant sous le seuil de pauvreté)[4],
- en moyenne, 1/5 habitant est renouvelé tous les 5 ans.

Le parc de logements, tourné vers l'investissement locatif, présente des caractéristiques très urbaines avec la présence de 71% d'immeubles collectifs, concentrés en cœur d'agglomération.

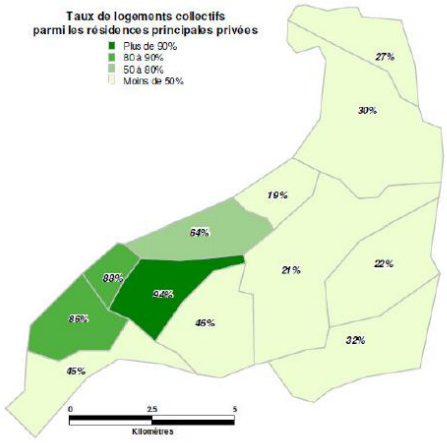


Figure 2 : Une concentration des logements en copropriétés au sein des communes les plus urbaines.[5]

[4] Annemasse – Les Voirons Agglomérations – Etude préalable pour un dispositif POPAC, 2015, 106p.

[5] Annemasse – Les Voirons Agglomérations – Etude préalable pour un dispositif POPAC, 2015, 106p.

Ces particularités ont de nombreuses répercussions sur le parc de copropriétés, avec notamment :

- de nombreuses situations d'habitat indigne dues à la tension du marché qui n'incite pas les propriétaires bailleurs à réaliser des travaux de réhabilitation),
- des modes d'occupation d'usage et d'occupation illégaux
- la réalisation par le passé de programmes intégralement dédiés à l'investissement privé, comprenant des typologies architecturales insoutenables (majorité de studios et de T1, répartis sur plusieurs bâtiments, acquis par une majorité de bailleurs étrangers).

Dans ce contexte, une intervention publique qui vise à garantir les équilibres sociaux et à résoudre les difficultés qui découlent du dynamisme territorial trouve toute sa légitimité. Annemasse Agglo est donc déjà intervenu à plusieurs reprises sur le parc de copropriétés, au travers :

- en 2003, d'une OPAH copropriétés dégradées sur *Helvétia Park*, ayant abouti au portage d'une majorité de lots par la commune et un bailleur social.
- De 2007 à 2012, d'une OPAH généraliste, qui ciblait 13 copropriétés mais qui n'a permis une intervention que sur 6 d'entre elles.
- De 2 Plans de Sauvegarde sur les copropriétés « La Tour Plein Ciel » à Annemasse et « Le Salève » à Gaillard, en cours.

Mais face à l'ampleur des difficultés et au manque d'efficacité des dispositifs curatifs mis en place malgré leur coût, le 3ème Programme Local de l'Habitat 2012 – 2017 identifie un enjeu d'amélioration de la connaissance des difficultés rencontrées et de prévention des déqualifications.
Dans ce contexte, la mise en place du Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement en copropriété (POPAC), dispositif opérationnel mis en place par l'Anah en 2012, doit permettre d'éviter de voir certaines copropriétés considérées comme fragiles, basculer dans une spirale de déqualification, et d'améliorer la connaissance du parc de copropriétés.

Au regard du contexte évolutif national, il convient d'analyser les atouts et limites de ce dispositif, inaugurant potentiellement un nouveau paradigme d'intervention en copropriétés.

Dans un contexte de restriction des deniers publics, l'Etat et les établissements publics mettent en œuvre des stratégies pour limiter leurs investissements tout en maximisant leur efficacité. **Le paradigme préventif qui semble de plus en plus se substituer à l'action curative en copropriété, apparaît-elle comme un simple *ersatz* de l'intervention publique ou au contraire, se dessine-t-elle comme un véritable levier pour redresser les copropriétés et en pérenniser le bon fonctionnement ?**

Que vise la prévention en copropriété ? Quelles difficultés vient-elle solutionner ? Quels leviers sont donc utilisés pour faire entrer la copropriété dans l'ère préventive ? La prévention constitue-t-elle la condition *sine qua non* au rétablissement des copropriétés menacées de fragilisation ? L'action préventive a-t-elle vocation à se substituer l'action curative ? Ou ces deux paradigmes d'actions doivent-ils continuer à exister de manière concomitante ?

La première partie de ce travail est consacrée à l'analyse des impacts de la complexité juridique de l'objet de la copropriété sur l'appréhension des difficultés. La notion de « copropriété en difficulté » est ensuite interrogée selon un prisme chronologique. Nous verrons dans la dernière partie que le paradigme de la prévention est intrinsèquement lié à l'évolution de la vision de la copropriété. L'étude de la mise en œuvre de dispositifs préventifs sur le territoire d'Annemasse Agglo permettra d'illustrer ces propos.

1 Portrait de la copropriété : des complexités juridiques aux difficultés sociologiques

1.1 Un long processus de construction juridique

Qu'est ce que la copropriété ? Ni typologie architecturale, ni organisation sociale, la notion de copropriété renvoie avant tout à un statut juridique déterminant les règles de partage et de gestion d'un bien immobilier. Le cadre contemporain de la copropriété défini par la loi du 10 juillet 1965 est issu d'un long processus de construction, sur lequel il convient de revenir. Le mode original de gouvernance qu'il fait émerger propose un fonctionnement d'une grande complexité, que les copropriétaires peinent à s'approprier. Dès lors, l'apparition de difficultés, même mineures, pourtant récurrentes tout au long du cycle d'une copropriété, est problématique et ne trouve pas toujours de réponses. La complexité juridique apparaît-elle comme le point de départ de la déqualification d'une copropriété ?

1.1.1 Généalogie de l'organisation de la copropriété

1.1.1.1 Une structuration ancienne

« *Tu juges bien qu'une ville bâtie en l'air, qui a six ou sept maisons les unes sur les autres, est extrêmement peuplée, et que, quand tout le monde est descendu dans la rue, il s'y fait un bel embarras* »

Montesquieu, *Les Lettres persanes.* Lettre XXIV Rica à Ibben

Aussi récente soit il, le statut juridique de la copropriété défini au XXème siècle résulte d'une longue tradition d'organisation de groupements collectifs. L'histoire de ces groupements volontaires, constitués entre individus, est ancienne. Loin de renvoyer à une forme primitive d'organisation sociale dans laquelle l'installation en communauté assurerait la protection de tous, l'émergence de ces groupements s'explique davantage par la contrainte matérielle de raréfaction du foncier dans la ville. Dans ce cas, le groupement se définit comme le truchement par lequel les intérêts communs peuvent être satisfaits. La structuration, l'organisation et le fonctionnement de ces modes d'habiter n'allant pas de soi, il convient d'en analyser l'évolution progressive et d'étudier les facteurs ayant contribué à leur complication.

➢ La Rome antique

La structure des logements de la Rome antique distingue la *domus,* c'est-à-dire la villa individuelle, de l'*insulae*, correspondant à des groupements de logements répondant à la hausse du prix des terres et destinés à l'exploitation locative intensive. En 456 avant J.-C., la loi d'Icilius autorise la création du lotissement permettant à des plébéiens de s'associer pour acquérir une parcelle et d'y construire une bâtisse dont ils se répartissent les étages. Pour réguler l'expansion de ces constructions, pour limiter les situations de périls impactant l'environnement urbain et afin de lutter contre les abus des propriétaires, le pouvoir romain a édicté des règles d'urbanisme tout en sanctionnant les défauts d'entretien des bâtiments.

➢ Le Moyen-Age

Les villes médiévales, par leur ceinture fortifiée, connaissent une injonction à la densité. Dès lors, les maisons individuelles ne peuvent subvenir aux besoins de logements des populations. Des immeubles de plusieurs étages sont donc bâtis sur d'étroites parcelles. Le découpage de ces entités, fréquemment verticales, permet à certaines familles fortunées d'être propriétaires de pans entiers d'immeuble, du rez-de-chaussée aux

combles. Malgré l'exiguïté des appartements, la cohabitation, résultant de phénomènes de sous-location, est de coutume.

➢ Le XIXème

La réglementation de la copropriété par étage intervient pour la première fois à l'art. 664 du Code Civil. Au XIXème siècle, la structuration juridique de ces bâtiments intervient en vue de contrôler les comportements des populations y vivant. Cet article génère notamment l'émergence de communautés financières pour l'entretien des gros murs et du toit, à l'époque considérés comme les seules parties communes de l'immeuble. Le bâtiment est alors réparti en étages. Il incombe au propriétaire de l'étage du dessus de réaliser la volée d'escaliers d'accès à son niveau.

Art. 664

« Lorsque les différents étages d'une maison appartiennent à divers propriétaires, si les titres de propriété ne réglant pas le mode des réparations et reconstructions, elles doivent être faites ainsi qu'il suit :
Les gros murs et le toit sont à la charge de tous les propriétaires, chacun en proportion de la valeur de l'étage qui lui appartient ;
Le propriétaire de chaque étage fait le plancher sur lequel il marche ;
Le propriétaire du premier étage fait l'escalier qui y conduit, le propriétaire du second étage fait, à partir du premier, l'escalier qui conduit chez lui et ainsi de suite. »

La copropriété se conçoit alors comme la superposition de propriétés individuelles. La législation permet avant tout de régler les dépenses de construction et de réparation.

On ne peut évoquer cette période contemporaine à la Révolution Industrielle sans mentionner l'action du baron Haussmann sur l'évolution des modes d'habiter, et notamment au sein des immeubles. Les classes ouvrières étant reconduites en périphéries des villes, les centres urbains rénovés assistent à l'homogénéisation sociale « par le haut » de leurs nouveaux immeubles. Néanmoins, ces bâtiments bourgeois laissent transparaître une stratification sociale en fonction de la hauteur des étages. Aux plus fortunés reviennent en effet les étages les mieux dotés en équipements (eau courante, accessibilité…), alors même que les moins dotés sont reclassés aux derniers étages. Cette vision cloisonnée de l'immeuble disparaît peu à peu avec l'arrivée d'équipements de confort (tels que l'ascenseur), permettant une homogénéisation sociale à l'échelle de l'immeuble.

A la même époque, les critiques dénoncent ces organisations individualistes qui ne fournissent pas de protections aux plus démunis, et aboutissent à l'élaboration de formes alternatives d'habitat. Le familistère de Guise en est un exemple. Ce bâtiment abritant 495 habitants, à destination des populations ouvrières et présentant une vocation sociale implique l'ensemble de ses habitants pour assurer le fonctionnement de ses parties communes : restaurant, lingerie, espace culturel. Son statut est celui d'association.

1.1.1.2 La formalisation du début du XXème siècle

➢ La Loi du 28 juin 1938

C'est à Grenoble qu'a émergé la structure contemporaine de la copropriété. Face aux carences de l'article 664, des praticiens grenoblois ont développé un mode d'organisation standardisé. Le groupement d'acquéreurs effectue en effet une combinaison d'achat de tantièmes de terrain et s'engage à la réalisation de marchés individuels de travaux. La nécessité d'un recours au prêt permet rapidement d'envisager la création de sociétés

morales. Ainsi parvient-on en 1938 à l'élaboration d'une loi conférant un statut à la copropriété désormais divisée en parties communes et autorisant les sociétés de construction. Les copropriétaires sont rassemblés en un syndicat « représentant légal de la collectivité », lui même représenté par un syndic. Les charges d'exploitation du bâtiment sont réparties selon les valeurs respectives des fractions divises de l'immeuble. La loi émet également la possibilité de rédiger un règlement de copropriété. Le syndicat délibère en assemblée générale.

Au lendemain de la Second Guerre Mondiale, la France connaît une croissance fulgurante du nombre de copropriétés. Face au développement et à la modernisation des équipements communs, cette première loi s'est rapidement révélée inadaptée. Toute modification ou amélioration de l'immeuble était notamment soumise à un vote à l'unanimité du syndicat, la plupart des projets se trouvant ainsi voués à l'échec.

1.1.2 La loi du 10 juillet 1965

1.1.2.1 L'objet de la loi

Le projet de loi du 8 juillet 1964 vise trois objectifs :

- faciliter la gestion collective de l'immeuble,
- augmenter le nombre de décisions prises par la majorité des copropriétaires,
- préserver les droits de chacun des copropriétaires contre les abus de la majorité.

La loi 65-557 du 10 juillet 1965 tient compte de cette évolution et fixe les cadres contemporains de la copropriété.

➢ La notion de « co-propriété »

C'est l'Article 1 qui délivre une définition synthétique de la copropriété :
« Tout immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis dont la propriété est répartie, entre plusieurs personnes, par lots comprenant chacun une partie privative et une quote-part de parties communes. »

Chaque copropriétaire est propriétaire à titre exclusif de ses parties privatives et propriétaire en indivision forcée avec les autres copropriétaires des parties et équipements communs à l'immeuble. En contrepartie de son droit de propriété indivis sur les parties communes, le copropriétaire a obligation de participer au paiement des charges. Il est attribué à chaque lot une quote part de parties communes, déterminée par la valeur, la consistance, la superficie et la situation du lot. La quote-part permet de calculer la proportion de la participation des copropriétaires aux charges relatives à la conservation, à l'entretien et à l'administration des parties communes.

➢ Le règlement

Le règlement de copropriété est obligatoire, a valeur contractuelle, et son respect vaut tant pour les copropriétaires que pour les locataires. Il permet, entre autres, de fixer les conditions de jouissance des parties privatives, les conditions d'utilisation des parties communes, la destination de l'immeuble, la répartition des charges entre copropriétaires et la méthode de calcul pour établir les quotes-parts de chacun.

1.1.2.2 Définition des instances et du fonctionnement de la copropriété

Le syndicat des copropriétaires constitue la personne morale qui rassemble l'ensemble des propriétaires d'une copropriété. Il doit s'assurer du bon fonctionnement de la copropriété et garantir sa conservation. Il

prend des décisions en assemblées générales sur le budget prévisionnel annuel pour faire face aux dépenses courantes de maintenance, de fonctionnement et d'administration des parties communes.

Le Conseil syndical est l'instance exécutive de la copropriété qui établit la liaison entre le syndic et le syndicat de copropriétaires. Il a pour rôle d'assister le syndic dans ses missions et de contrôler sa gestion, notamment en vérifiant la comptabilité et la gestion du budget prévisionnel. Elu en assemblée générale pour 3 ans, il est composé d'un président et de quelques membres du bureau.

Le syndic constitue le gestionnaire de la copropriété. Elu en assemblée générale et mandaté pour 1 an, il peut être soit bénévole, soit professionnel. Son rôle consiste à administrer l'immeuble et à en garantir la conservation, à assurer l'exécution des dispositions du règlement, à établir le budget prévisionnel, à percevoir les charges, à archiver les documents nécessaires au fonctionnement de la copropriété. Il rend compte de sa gestion en assemblée générale, qu'il organise en anime.

L'assemblée générale apparaît comme l'instance décisionnelle du syndicat. Le nombre de voix des copropriétaires est calculé en fonction de la quote-part de parties communes comprises dans son lot. Aujourd'hui, l'assemblée générale peut se tenir sans quorum, quel que soit le nombre de copropriétaires présents. Les décisions sont prises selon les règles de majorité fixées par les textes de loi, en fonction de leur nature et de leur importance. Les règles de majorité changent en fonction de l'enjeu de vote. Les règles juridiques fixent, en tantième, la majorité selon le type de vote.

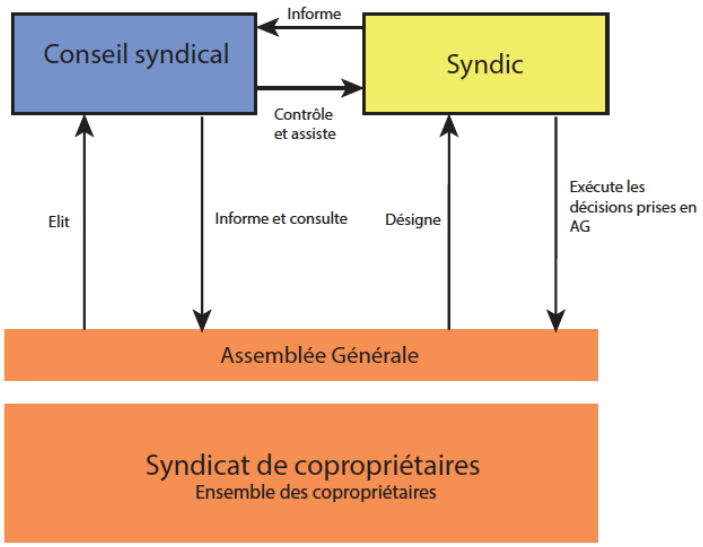


Figure 3 : Le fonctionnement juridique de la copropriété

1.1.2.3 Les améliorations juridiques d'une micro-société démocratique

Face à la complexité de la loi de 1965 et à la multiplication des incertitudes jurisprudentielles, de nombreuses lois sont venues corriger ou améliorer le cadre législatif de la copropriété, notamment d'un point de vue de la gouvernance. Parmi celles-ci figurent :

- La loi du 28 décembre 1966 modifie le droit de vote du propriétaire majoritaire en vue d'éviter qu'il n'exerce à lui seul un pouvoir trop important sur le fonctionnement de la copropriété.

➢ La loi du 22 juin 1982 (loi Quillot) incite à la participation des locataires à la gestion de la copropriété.

➢ La loi du 31 décembre 1985 rend plus transparent le fonctionnement et la gestion de la copropriété à l'adresse des copropriétaires. Elle leur reconnaît notamment un droit d'accès aux pièces justificatives des charges. Le statut du syndic est modifié puisqu'il se voit dans l'obligation de préciser le budget prévisionnel et d'ouvrir un compte séparé.

➢ La loi du 21 juillet 1994 (Habitat) implique un certain nombre de modifications :

- en matière de travaux, la loi autorise la constitution de fonds de réserve pour les futurs travaux ;
- un privilège est créé au profit du syndicat afin de mieux garantir le recouvrement des charges en cas de vente de lots ;
- les majorités de vote sont rabaissées afin de faciliter la réalisation de travaux d'amélioration et d'entretien.

➢ La loi du 31 décembre1985 (loi Bonnemaison) fait du conseil syndical un organe de droit de la copropriété, confortant le rôle des représentants élus mais ne situant pas leur rôle quant au contenu de leur mission. Le conseil syndical apparaît comme l'organe vigilant qui propose des priorités d'action au syndic dans l'exécution de sa mission

1.2 Questionner l'appréhension du risque en copropriété

A l'heure d'une refonte des cadres institutionnels de la copropriété impulsée par la loi Alur, il convient d'identifier à la source les dysfonctionnements du système de la copropriété de la loi 1965. La place du risque au sein de ces organisations sera questionnée au prisme d'une double vision juridique et sociologique. En d'autres termes, nous nous attacherons à définir si le cadre institutionnel de la copropriété favorise ou non la fragilisation de cette organisation.

1.2.1 Le fonctionnement de la copropriété selon un prisme sociologique

1.2.1.1 Tension entre l'individuel et le collectif

Au sein de la copropriété, l'unité de base est le lot. La propriété de chacun n'est donc pas matérielle mais répartie en quotes-parts s'exprimant par fractions. La copropriété constitue donc une série de propriétés à la fois privatives et en indivision forcée. Ce paradoxe appelle à une tension.

La loi de 1965 confère donc un cadre démocratique à ceux qui vivent en copropriété. Cette micro-démocratie tend à protéger chaque individu propriétaire des possibles méfaits de la collectivité. Le système de vote à la majorité en constitue un exemple puisque le copropriétaire, par son seul vote, peut paralyser l'ensemble des programmes de travaux prévu par le syndic de copropriété. Par ailleurs, le règlement des charges par chaque copropriétaire est par nature contraire à la vision libérale de la propriété. Cette contribution étant indispensable au bon fonctionnement de la copropriété, tout manquement, volontaire ou involontaire de la part des copropriétaires, porte atteinte à l'équilibre de l'organisation.

Ces exemples témoignent de la tension permanente entre jouissance individuelle, considérée comme l'apanage de la propriété privée, et injonctions collectives indispensables à l'équilibre de la copropriété.

L'organisation juridique, en affirmant l'autonomie de chaque copropriétaire, avant tout érigé en propriétaire, néglige la vulnérabilité du collectif qui compose la copropriété. Dans les faits, et en adoptant un point de vue utilitariste, c'est bien pour préserver son cadre de vie et éviter la dégradation de son patrimoine que le copropriétaire contribue à la gestion et à l'entretien des parties communes de la copropriété. Or, le moindre manquement au paiement des charges de la part d'un des copropriétaires peut générer des tensions et des sentiments d'inégalité mettant en péril l'ensemble de la structure. En cela, la solidarité financière forcée entre copropriétaires constitue un véritable tabou auxquelles bien des assemblées générales sont confrontées.

Traditionnellement, une organisation se définit par le but qu'elle poursuit. L'intérêt commun apparaît donc comme le principe d'action. Dans les faits, il est dans l'intérêt de tous que chacun paie les charges qui lui incombe. Comment alors justifier la survenue d'impayés de charges ? La théorie de *l'acteur stratégique* développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg[6] suppose que les comportements des acteurs ne peuvent uniquement être expliqués par la cohérence du système ou de l'organisation auxquels ils se rattachent. En effet, les actions collectives dépendent des acteurs qui les impulsent. Leur rationalité propre ainsi que la divergence des buts qu'ils poursuivent, permet d'expliquer les aléas de l'organisation. L'intérêt commun peut ne pas être poursuivi dans le cas où l'acteur après avoir réalisé un calcul stratégique, n'y trouve pas son intérêt.

C'est parce que le système juridique de la copropriété ne définit pas de solutions pour pallier les impayés de charges lorsqu'un copropriétaire est défaillant que cette organisation est par essence vulnérable. C'est ce qu'ont essayé de combattre les nombreuses réformes qui se sont succédées au cours des dernières décennies. En 1994, la loi Charette, au travers du « privilège spécial immobilier », donne au syndicat de copropriété la possibilité, lors de la vente d'un bien par un des copropriétaires, de transférer ses impayés à d'autres créanciers, y compris à la banque qui a accordé un prêt lors de l'acquisition. Par ailleurs, pour faciliter certains travaux de rénovation et d'entretien, la majorité de vote en assemblée générale a été rabaissée. Mais ces mesures isolées n'ont pas permis une simplification généralisée du fonctionnement de la copropriété.

1.2.1.2 La copropriété comme système abstrait (A. Giddens)

Lorsqu'il intègre une copropriété, l'acquéreur achète avant tout un bien immobilier privatif : l'appartement. Dans les faits, il peut avoir conscience d'être rattaché à ce type d'organisation, mais aucun document juridique ne l'engage à se renseigner sur son fonctionnement. Le grand paradoxe sur lequel repose donc ce système est celui de l'existence d'un accord implicite entre ses membres sans engagement juridique. C'est donc du bon vouloir et de l'esprit d'initiative de ses acteurs que la copropriété peut espérer un fonctionnement sain et sans anicroche. Dans le cadre d'une dynamique vertueuse, dans laquelle chaque acteur (conseil syndical, syndic de copropriété et copropriétaires), s'affranchissant de la simple sphère de la propriété individuelle, se trouverait investi dans le gestion de la copropriété et engagerait une démarche patrimoniale de moyen terme, rien ne pourrait contrevenir à son bon fonctionnement.

En cela, la copropriété est comparable aux systèmes abstraits décrits par A. Giddens. « La confiance dans les systèmes prend la forme d'engagements anonymes où est entretenue la foi dans le fonctionnement d'une

[6] CROZIER M., FRIEDBERG E. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, 1981.

spécialité dont le profane est quasiment ignorant »[7]. Bien que n'en comprenant pas les rouages, l'usager croit profondément en son fonctionnement et a une foi complète en sa fiabilité. Le contenu de la boîte noire du fonctionnement de la copropriété n'est donc connu que par quelques experts, souvent extérieur à l'organisation. Ainsi, le système juridique permet un fonctionnement sans anicroche tant que la relation de confiance entre les acteurs de la copropriété est stable. Toutefois, au moindre problème, la structure de confiance s'effondre car aucun cadre ne permet de guider les acteurs pour pallier les dysfonctionnements ni anticiper les dérapages.

En d'autres termes, l'ensemble des règles ascendantes qui s'impose à la copropriété, de par sa complexité, ne peut être entièrement assimilé par les acteurs. Loin d'enjoindre ces derniers à la proactivité et à l'initiative patrimoniale, ces règles sont donc avant tout subies.

En partant du postulat que la pérennité d'un système repose sur la capacité de ses acteurs à se saisir des règles de fonctionnement, doit-on attendre des copropriétaires qu'ils soient à l'origine de la régulation et de l'administration de l'organisation à laquelle ils sont rattachés ? D'un système abstrait, la copropriété deviendrait un construit social. Or pour assurer la pérennité d'un système collectif, les règles devraient être instituées au travers des interactions entre les acteurs. Marie-Pierre Lefeuvre évoque la nécessité de recourir à un « processus d'apprentissage collectif », soit « un processus à travers lequel un ensemble d'acteurs, partie prenante d'un système d'action, apprennent – c'est-à-dire inventent et fixent – de nouveaux modèles de jeu, avec leurs composantes affectives, cognitives et relationnelles ».[8] Or le plus souvent, les copropriétaires ne connaissent pas les rouages du système juridique de la copropriété mais croient en leur fiabilité. Les non initiés, privé de cet « apprentissage » assimilable à une *praxis* sociale, ne sont pas en mesure d'anticiper l'avenir.

De cette analyse découle un questionnement portant sur le rôle des pouvoirs publics dans cet apprentissage. Comment ces derniers peuvent-ils en effet apporter les outils indispensables à l'appropriation de ces règles de fonctionnement par les acteurs de la copropriété ?

1.2.1.3 La non prise en compte du risque

La société de confiance évoquée plus haut écarte par nature la prise en compte du risque. Nécessairement amenée à rencontrer des difficultés liées à un facteur d'incertitude sociologique (la copropriété est composée de membres dotés d'une rationalité individuelle), la copropriété est un système incertain. La société de confiance à laquelle adhèrent les nouveaux acquéreurs se porte bien si tous les copropriétaires intègrent la notion de gestion mutuelle des risques. Toutefois, une structure de confiance ne doit pas occulter la notion de risque. Cette dernière se révèle vertueuse voire nécessaire, lorsqu'elle permet aux acteurs d'une société de se projeter dans l'avenir de façon à anticiper et à éviter son occurrence[9].

Comment définir le risque dans le cadre de la copropriété ?
Longtemps, l'investissement dans un bien immobilier a été considéré comme un gage de sécurité, permettant à l'individu de s'affranchir des préoccupations liées à ses besoins primaires : le propriétaire est un être autosuffisant. Or aujourd'hui, les propriétaires sont de plus en plus confrontés à des aléas, voire à

[7] M.-P. LEFEUVRE, *La copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance*, L'Aube Editions, St Etienne, 1999, p.29.

[8] Ibid.
[9] BECK, U. *Risk society : toward a new modernity*, 1992. 272 p.

des risques. L'entretien de cette propriété est indispensable à la préservation de sa valeur. Dans le cadre de la copropriété, la préservation de cette valeur nécessite une concertation collective. L'accès à la copropriété ne peut nécessairement se traduire par un enrichissement ni par une ascension sociale immuable des acquéreurs. Trois types de risques bousculent cette idée reçue[10] :

- le risque d'insolvabilité peut à tout moment survenir. Chômage, décohabitation, éclatement de la structure familiale sont autant de facteurs susceptibles d'affecter la solvabilité des ménages ;
- Le risque de perte de valeur du bien peut également survenir. Les fluctuations du marché immobilier, mais également le niveau d'entretien du bien, peuvent influencer la valeur du bien. Pour pallier ce risque, les copropriétaires ont tendance à s'organiser en communautés pour assurer la préservation de leur patrimoine ;
- Le risque d'échec social.

L'endettement, consubstantiel à l'accès à la propriété, rend la gestion des risques mentionnés plus haut nécessaire. Dans le cadre de la copropriété, où la préservation patrimoniale dépend de la stratégie de tous les copropriétaires, le nouvel acquéreur aura tendance à privilégier les organisations composées de copropriétaires aux profils similaires au sien. Aux Etats-Unis, le système des Communautés résidentielles fermées (*Common Interest Development)* rend possible ce genre de pari. Les acquéreurs sont séduits par ce type de cohabitations au sein desquels tous partagent le même niveau de revenu et de fait, le même intérêt à la préservation de leur patrimoine. Selon J. Rifkin, « Pour des millions d'Américains, l'acquisition dans un *CID* est censée mieux préserver leurs droits de propriété »[11]. La certitude que son voisin adopte un comportement similaire au sien rend la mutualisation des risques moins difficile.

La législation française n'autorisant pas le syndicat de copropriété à bénéficier d'un regard sur les acquéreurs des logements, le mode de gestion s'en trouve bien modifié. Tant que les copropriétaires poursuivent le même enjeu de valorisation de leur patrimoine, la mutualisation des risques n'est pas problématique.

Peut-on pour autant imputer les difficultés rencontrées par les copropriétés françaises à l'impossibilité d'effectuer un filtrage social ? Les conséquences sociétales des CID américains ne doivent pas être négligées : communautarisme social, ghettoïsation, exclusion sociale… Les difficultés relevées seraient donc davantage imputables au statut même conféré par la loi de 1965, impliquant de manière non contractuelle la collectivisation des risques, rendant alors l'organisation vulnérable aux moindres défaillances des individus qui la composent. Rendant tabou le risque, le cadre juridique écarte la possibilité d'une rationalisation des risques collectifs. La loi de 1965 repose sur une vision paternaliste de la copropriété, érigeant le copropriétaire, non pas en *homo economicus* rationnel cherchant à minimiser les risques, mais davantage en « bon père de famille »[12] adoptant à l'égard de ses congénères un comportement exemplaire.

---

[10] VORMS B. *L'accession à la propriété et la maîtrise des risques*, 1999.

[11] LEFEUVRE, M.-P. « Confiance et rationalité de la méconnaissance des risques dans la (co)propriété », In : *Cahiers internationaux de sociologie*, 2003/1 n° 114, p. 73-92.

[12] Ibid.

1.2.2 Le cadre juridique comme obstacle à la résolution des difficultés

1.2.2.1 Des règles de majorité source de blocage

Le bon fonctionnement de la copropriété, et notamment la tenue d'un plan de travaux, est soumis aux conditions de majorité fixées par la loi 1965. Si les décisions de gestion courante peuvent être prises à la majorité simple, les autres décisions, notamment celles relatives aux travaux, requièrent une majorité absolue. La présence d'un nombre minimal de copropriétaires en assemblée générale est donc indispensable. Aujourd'hui perçue comme source de paralysie, cette mesure visait, à l'origine de la loi, à contourner l'écueil d'une prise de contrôle entière de la copropriété par une minorité active détenant un grand nombre de voix. La nécessaire présence d'une majorité de copropriétaires lors de votes sur la gestion du bâtiment vise donc à protéger les intérêts individuels. A cet argument peut également être ajouté le besoin de s'assurer de l'engagement de l'ensemble des copropriétaires sur le financement de travaux parfois coûteux. Enfin, le recueil d'une majorité absolue permet d'éviter les potentielles contestations ultérieures.

Aussi légitimes qu'ils puissent paraître, ces objectifs recherchés sont aujourd'hui sources de blocages paralysant la gestion des copropriétés. Les syndics déplorent en effet un taux d'absentéisme grandissant lors des assemblées générales, auquel il faut ajouter les fréquentes divergences de points de vues entre les copropriétaires, pouvant nuire à l'intérêt de la collectivité.

Face aux carences juridiques, le syndic apparaît comme l'entité la plus à même d'arbitrer les difficultés. Toutefois, malgré la complication des réglementations, les exigences relatives à la compétence du syndic demeurent minimales. Cette activité peut être exercée à titre bénévole alors même que les réglementations sur son exercice sont peu nombreuses. De plus, le syndic ne dispose toujours pas d'outil efficace lui permettant de prévenir ou de résoudre les situations d'impayés.

A l'heure où le parc de copropriétés accuse un vieillissement certain, la réalisation de travaux de rénovation demeure difficile. Tant que le système juridique ignorera cette nécessité de travaux, la paralysie du système de la copropriété est à craindre. Pour autant, un changement complet de paradigme est-il souhaitable ?

1.2.2.2 Un statut juridique qui s'applique de façon identique quelle que soit la taille et la complexité technique et juridique de l'immeuble

Lorsqu'une copropriété regroupe plusieurs centaines de lots, le conseil syndical prend des proportions démesurées. Le consensus devient donc difficile à trouver dans la mesure où le dialogue n'est même pas envisageable. Les copropriétés, construites dans les années 1960 et formant des grands ensembles génèrent depuis leur création des difficultés décisionnelles en raison de l'ampleur du nombre de copropriétaires.

1.2.2.3 Le manque de dispositions légales pour informer et sensibiliser le copropriétaire

Le fonctionnement de la copropriété ne va pas de soi. Or en aucun cas le système de copropriété tel qu'il a été pensé par la loi 1965 ne préconise des mesures pédagogiques à l'adresse des nouveaux acquéreurs n'ayant jamais eu le statut de copropriétaire. Le sens de la gestion patrimoniale est pourtant un pré requis indispensable pour assurer le bon fonctionnement des bâtiments : avoir une vision pluriannuelle de l'entretien de la copropriété, connaître dès son arrivée la situation de la collectivité, l'existence ou non d'impayés de charges, la réalisation antérieure de travaux, sont autant d'informations susceptibles d'orienter l'achat de l'acquéreur.

Une rigidité à abroger ?

Un regard élargi à d'autres pays permet de mettre en évidence la rigidité des cadres de fonctionnement de la copropriété française. La loi de 1965 laisse en effet peu de place aux libertés d'organisation contractuelle susceptibles de transformer les copropriétaires en véritables acteurs de leur patrimoine. Contrairement à d'autres pays, comme le Canada ou le Royaume-Uni, aucune disposition ne permet d'aider à la résolution de problèmes quotidiennement rencontrés, tels que les conflits de voisinage ou les impayés. Dès lors, faut-il envisager une abrogation radicale du modèle juridique de la loi de 1965 ?

Cette analyse exclusivement juridique occulte la dimension culturelle intrinsèque à la gestion de la copropriété. Certains pays comme la Canada ne disposent pas de textes prolifiques concernant la réglementation de ces ensembles. Pour autant, la « culture de la copropriété », axée sur une stratégie patrimoniale forte, est latente. Peut-on ainsi envisager d'inculquer cette « culture de la copropriété » aux copropriétaires français ? Dans l'affirmative, quelles démarches devraient être mises en œuvre pour atteindre ce but ?

2 L'évolution de la vision de la « copropriété en difficulté »

De la théorie à l'intervention

Accession à la propriété par des ménages à revenu modeste, vieillissement du bâti, altération des équipements communs par l'accumulation d'actes d'incivilité, mauvaise isolation thermique… la copropriété est par essence une entité fragile soumise à de nombreux aléas. En cela, les failles juridiques inhérentes au statut de la copropriété issu de la loi 1965 ne peuvent à elles seules justifier l'ampleur des difficultés rencontrées par les copropriétés.

Avec le temps, la vision des difficultés rencontrées par les copropriétés s'étoffe et se complexifie. Face à cette complexité, les acteurs se voient forcés d'abandonner la traditionnelle vision de causalité au profit d'une vision systémique. Des évolutions théoriques découlent une adaptation des démarches interventionnistes.

2.1 Une intervention publique qui ne va pas de soi (de la loi 1965 aux années 1980)

Depuis les années 1950, les politiques publiques en matière d'habitat privé ont considérablement évolué. Trois périodes se succèdent :

- De 1950 à 1960, l'Etat reconstructeur intervient sur les centres villes bombardés, l'éradication des taudis et la densification des villes.
- De 1960 à 1974, la période faste des Trente Glorieuses permet à l'Etat de se tourner vers une production de masse de logements de confort et de grands ensembles. La taille de ces nouvelles organisations donne à voir les limites juridiques du modèle de la copropriété introduit par la loi 1965. La rigidité de ses cadres met en évidence l'idée que cette loi n'est adaptée qu'à un seul modèle de copropriété.
- A partir de 1975 et du choc pétrolier, les premières réglementations thermiques apparaissent. Les typologies architecturales évoluent et la taille des opérations se réduit.

Au cours des années 1970, la problématique de dégradation de portions du parc privé impulse la création de l'Anah. Cet établissement public à caractère administratif a pour mission d'aider à l'amélioration des logements locatifs détenus par des propriétaires privés. Les subventions versées par l'Anah permettent le financement de travaux au sein de logements de plus de quinze ans destinés à la location au titre de résidence principale. Son action sur les copropriétés dégradées ne se développe que plus tard.

La reconnaissance de la dégradation des copropriétés comme facteur notable contribuant au malaise urbain n'a pas été aisée. Il a fallu attendre que cette problématique s'étende à l'ensemble du territoire national pour qu'elle fasse l'objet d'une attention politique particulière. Dans un premier temps, la dégradation des ensembles HLM a monopolisé le débat politique au cours des années 1970. La procédure Habitat et Vie Sociale (HVS) destinée à réhabiliter les quartiers à grande majorité HLM dégradés, est remplacée en 1984 par le Développement Social des Quartiers (DSQ), visant à améliorer les aspects de la vie quotidienne des quartiers d'habitat social. A l'issue de ces opérations de grande ampleur, élus locaux et techniciens mesurent les conséquences de l'absence d'intervention sur les rares copropriétés privées présentes au sein de ces quartiers. En 1992, le Comité Interministériel des Villes (CIV) engage une réflexion sur les copropriétés en difficulté. C'est donc à partir des années 1990 que le traitement public des difficultés sur ces ensembles est légitimement accepté.

2.2 Les années 1990 et l'injonction à l'intervention en copropriété dégradée : le brusque éveil des acteurs publics

Les années 1990 sont marquées par une prise de conscience politique de l'impact de la dégradation des copropriétés sur les environnements urbains dans lesquels elles s'inscrivent. L'intervention publique se justifie avant tout au nom de la protection des occupants d'éventuelles situations de mal logement ou de périls. Outre les problématiques sécuritaires associées, la dégradation d'un seul bâtiment peut en effet entrainer la dévalorisation de pans entiers du marché immobilier. La collectivité ou l'EPCI se doit donc d'intervenir pour limiter la propagation de la dévalorisation immobilière à l'échelle de l'ensemble d'un quartier voire d'une ville. Par ailleurs, le phénomène de vieillissement du parc français de copropriétés à l'œuvre au cours des années 1990 alerte peu à peu les élus des communes les plus urbaines, déclenchant ainsi un mouvement d'intervention inédit. Appuyé par des travaux de recherches sur les causes de dégradation des copropriétés, ce mouvement d'interventionnisme public s'est incarné au travers d'instances et de dispositifs qu'il convient d'étudier.

2.2.1 Penser la copropriété selon son rapport au risque

2.2.1.1 La copropriété comme système

Au cours des années 1990, Marie-Pierre Lefeuvre théorise la notion de « copropriété en difficulté » au travers d'une approche sociologique[13]. Partant de la copropriété modèle, celle qui fonctionne dans « les règles de l'art », l'auteur décline quatre profils types de copropriétés dont la gestion et le fonctionnement varient. L'analyse repose sur sept piliers : les relations entre copropriétaires, le fonctionnement de la structure de gestion, l'entretien des espaces communs, les rapports avec les pouvoirs publics, le rapport au risque, la stratégie patrimoniale et de gestion. Il convient d'en analyser les différences.

La copropriété hétéronome

Ce modèle correspond à la copropriété dite « normale », fonctionnant dans les « règles de l'art ». Les relations entre copropriétaires sont bonnes et les assemblées générales sont consensuelles. Le conseil syndical tient un rôle un rôle d'intermédiaire entre les copropriétaires mais n'intervient que rarement pour régler des dissonances. Les espaces communs sont bien maîtrisés puisqu'ils font l'objet de la vigilance de chacun.
Des accords peuvent être signés avec la municipalité, notamment sur la question de la gestion des espaces extérieurs.
L'existence du risque est cependant occultée. Comme l'organisation constitue pour chacun une structure de confiance, les copropriétaires n'envisagent pas d'évolution négative. Tous les copropriétaires adhèrent aux mêmes valeurs sans pour autant construire une stratégie patrimoniale de long terme. Cette structure de confiance développe chez les acteurs un sentiment de sécurité passif.
Le fonctionnement de ce type de copropriété est donc stable. Toutefois, le suivi à la lettre du cadre légal par ses acteurs ne permet pas d'assurer la pérennité de son système dans lequel l'incertitude est niée.

La copropriété autonome

La copropriété autonome désigne la copropriété ayant fait l'objet d'une réhabilitation.

[13] M.-P. LEFEUVRE, *La copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance*, St Etienne, 1999, 183 p.

La réalisation des travaux a permis de désamorcer les conflits entre copropriétaires, notamment grâce à l'influence d'une minorité active. Si la menace de dégradation du bâti a été écartée, le problème de la gestion des impayés demeure d'actualité, mais dans des dimensions plus maîtrisables. Le syndic apparaît comme le moteur de la résorption des impayés.
Les acteurs de la gouvernance sont davantage impliqués que dans la copropriété hétéronome. Le conseil syndical constitue notamment un organe très actif, qui n'hésite pas à intervenir sur des questions de gestion courante ou d'entretien des espaces communs.
Les relations avec la municipalité sont bonnes. Cette dernière est intervenue en soutien pour la réalisation de travaux.
A la suite de mauvaises expériences, les risques sont désormais mutualisés. La réalisation de travaux a nécessité une pleine conscience de la mutualisation des risques d'impayés. Loin d'être occulté, le risque constitue le cœur de la stratégie patrimoniale.
L'ambitieux programme de travaux a obligé la copropriété à s'organiser autour d'une stratégie, témoignant de l'indépendance et de la capacité de l'organisation à s'autoréguler. Le changement est l'œuvre d'un organe de décision très bien structuré.

La copropriété acéphale

Ce type de copropriété incarne la copropriété en difficulté.
Les relations entre les copropriétaires sont tendues. Face à l'absence d'arbitrage, certains conflits mènent au procès.
Le conseil syndical se démobilise et les assemblées générales sont marquées par un fort absentéisme. Le syndic, professionnel ou bénévole, se retrouve isolé et ne joue plus son rôle d'expert.
Face au délitement de la cohésion, les espaces communs sont les premiers indices de la dégradation de la copropriété. Ils ne sont plus entretenus, se salissent et contribuent à la dévalorisation de l'image du bâtiment.
La mairie est sollicitée à plusieurs reprises et de manière ponctuelle pour résoudre des conflits de voisinage mais ne s'engage pas dans une intervention exhaustive.
Les conflits émanent le plus souvent d'une mauvaise gestion du risque d'impayés. Les copropriétaires ne peuvent donc pas être rassemblés par des difficultés qu'ils n'ont pas su anticiper.
L'importance des impayés rend impossible d'envisager la réalisation de travaux. La gestion et l'entretien courants ne sont plus assurés. Compte tenu de la situation, une ingérence extérieure est nécessaire.

La copropriété hétérocéphale

Ce modèle de copropriété correspond à la copropriété dégradée ayant recours à la tutelle publique.
Les relations entre copropriétaires sont très tendues.
Conseil syndical et syndic étant démissionnaires, la puissance publique joue le rôle d'arbitre et d'intermédiaire. Le système décisionnel fonctionne à l'extérieur de la copropriété.
Les copropriétaires n'ont plus aucune stratégie patrimoniale, ce qui engendre la dégradation des espaces communs.
Le lien établi avec la puissance publique est une relation de dépendance. Cette dernière se substitue intégralement aux administrateurs traditionnels de la copropriété.
L'ingérence publique rend inutile toute nouvelle solidarité pour pallier le risque. Le changement est désormais attendu de l'extérieur. Une situation d'assistanat se développe. La collectivité intervient donc « en pompier », afin de sauver les habitants de situations de péril ou de mal logement. En aucun cas elle n'a pour but d'instiller une stratégie patrimoniale ou de pérenniser l'assainissement du bâtiment.

Cette étude menée sur quatre copropriétés parisiennes permet de dresser plusieurs constats. Tout d'abord, aucune copropriété, quelle que soit sa dynamique, n'est épargnée du risque d'une dévalorisation. Par ailleurs, la mise en place d'une stratégie patrimoniale, fruit d'une solidarité entre les acteurs de la copropriété, ne va pas de soi. Le bon fonctionnement apparent d'une copropriété n'est pas toujours révélateur d'une dynamique d'*empowerment*. Nous l'avons vu, l'application à la lettre des règles de la copropriété, dans la mesure où elle se confond avec un phénomène d'occultation du risque, ne garantit pas la pérennité de l'organisation. Par ailleurs, cette analyse démontre l'effet pernicieux d'une intervention publique à un stade avancé de la dégradation. L'ingérence se concentrant le plus souvent sur le bâti, la situation malsaine interne à l'organisation ne fait pas l'objet d'une revitalisation. La collectivité se substituant aux instances de gouvernance le temps des travaux, rien n'assure une réorganisation en un système vertueux. L'ingérence publique curative se traduisant par une mise sous tutelle ne permet pas d'assainir intégralement la situation. Bien au contraire, on peut se demander si ces interventions ne contribuent pas davantage à fragiliser les fondements de la copropriété.

Les conclusions de cette étude publiée à la fin des années 1990 peuvent être assimilées aux prémices de la prévention. Selon la sociologue, la copropriété doit en effet pouvoir gagner son autonomie en recréant ses propres règles ainsi que son propre projet, basé sur la reconnaissance du risque. C'est à cette mission que doit être confrontée la collectivité.

Le tableau ci-dessous récapitule la méthode de classification employée.

Tableau résumé des quatre formes de système d'action organisée

	Copropriété hétéronome	Copropriété autonome	Copropriété acéphale	Copropriété hétérocéphale
Relations entre copropriétaires	Entente	Régulation par un groupe dominant	Processus anomiques	L'effet perturbateur de l'intervention publique ajoute à l'absence de dynamique intégratrice
Position du conseil syndical	Contrôle de la gestion et des parties communes	Gestion et régulation du système de voisinage, en collaboration avec le syndic	Substitut ou assistant du syndic	Participation très affaiblie à la gestion et revendication auprès des pouvoirs publics
Position du syndic	Dépositaire des règles formelles	Expert et médiateur	Défaillant ou submergé	En retrait ou auxiliaire des acteurs de l'intervention publique
Appropriation des parties communes	Contrôle fort	Contrôle fort et organisé	Abandon complet	Abandon complet
Rapport entre la copropriété et la municipalité	Coopération	Coopération	Aide épisodique	Quasi-tutelle
Rapport au risque	Risque occulté	Mutualisation	Rejet de la copropriété	Prise en charge publique entraînant le refus de toute solidarité
Sens donné aux travaux	Nécessité technique, à échéance normale	Vecteur de changement	Nécessité occultée par la majorité/sujet de doléance des minorités	Renouveau rêvé et changement octroyé
Stratégie de gestion	Récursive	Projective	*Improvisation permanente* [205]	Dépendante de l'intervention publique
Rapport à l'avenir	Prévoyance ou enfermement dans un temps routinier	Prévision	« Imprévoyance forcée »	« Futur sans amarre de la rêverie »

Source: LEFEUVRE, M.-P. La copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance, St Etienne , 1999, 183 p.

Figure 4

2.2.1.2 Observer le rapport au risque en copropriété : analyse d'une assemblée générale de la copropriété « Le St James » à Annemasse Agglo

La copropriété ici observée est constituée en Association Syndicale Libre. Juridiquement, ce statut désigne une personne morale de droit privé ayant pour objet la gestion et l'entretien de biens et d'ouvrages communs à plusieurs propriétés. Comprenant trois bâtiments répartis en deux copropriétés, cette organisation, comme toute ASL, ne peut être gérée que par un seul et unique syndic. Les copropriétaires étant tenus de délibérer et de payer les charges de l'ASL, plusieurs assemblées générales ont nécessairement lieu : une pour chaque copropriété, et une pour l'ASL. Il est à noter que le fonctionnement de l'ASL n'est pas rattaché à la loi de 1965 mais à un décret antérieur datant du 18 décembre 1927.

Les deux copropriétés rassemblées comprennent 70 copropriétaires.

Par commodité, nous nous pencherons sur l'étude de l'assemblée générale d'une des deux copropriétés, sans pour autant occulter sa spécificité juridique.

Cet ensemble, décrit en aparté par le syndic comme une copropriété au fonctionnement « normal », connaît depuis un an quelques perturbations dans son quotidien. L'hiver dernier, les garages en sous sol ayant servi de refuge à deux squatteurs ont fait l'objet de nombreuses dégradations (salissures, cambriolages, dégradations des équipements…). Les dégâts générés ont nécessité des réparations dont la charge a été prélevée sur le budget de l'ASL. Pour éviter la réitération de cette mauvaise expérience, le conseil syndical a suggéré la mise en place d'un système de vidéo surveillance. Avec l'appui du syndic, le conseil syndical a invité un représentant d'entreprise spécialisée dans la vente de ce type d'équipements, afin d'en expliquer les enjeux et objectifs. Un audit réalisé en amont chiffre à 10 000€ le coût total de l'installation de l'équipement.

Par ailleurs, on déplore un découvert de 2000€ pour un des copropriétaires.

En outre, un des copropriétaires occupants (que nous appellerons Monsieur A), présentant des fragilités psychologiques, aux dires des copropriétaires présents lors de l'assemblée, est régulièrement l'auteur de tapages nocturnes. Il semble par ailleurs héberger des personnes en difficulté, irrespectueuses des équipements de la copropriété.

Ces deux éléments venant perturber le quotidien des copropriétaires occupants ainsi que des locataires, sont assimilables à des « risques » selon le vocable employé par Marie-Pierre Lefeuvre. Il convient donc d'en analyser les effets et d'étudier les réactions suscitées, au prisme de la méthodologie élaborée par la sociologue dans son ouvrage intitulé *La copropriété en difficulté. Faillite d'une structure de confiance.*

Relation entre copropriétaires	Les difficultés rencontrées au cours des derniers mois ont semblé avoir renforcé la cohésion de voisinage. Dans l'ensemble, les copropriétaires occupants ainsi que les locataires s'entendent bien et les relations sont cordiales. Un noyau dur semble se former autour des jeunes membres du conseil syndical. Les difficultés rencontrées avec Monsieur A n'entament en rien la bonne entente. Cependant, le degré d'implication des copropriétaires varie selon leur statut. Etaient présents lors de l'assemblée une majorité de propriétaires occupants. Les propriétaires bailleurs, représentant 2/3 du syndicat, étaient largement sous représentés. De fait, les résolutions nécessitant la majorité de l'article 26 (2/3 des voix du syndicat avec 50% en nombre des membres du syndicat) n'ont pu être adoptées.
Position du conseil syndical	Le Conseil syndical, pratiquement inchangé depuis deux ans, est composé de sept membres relativement jeunes et dynamiques. Tous prennent très au sérieux leur rôle, se rencontrent une fois tous les deux mois et échangent régulièrement par mail. Plusieurs rôles se dessinent : Le traducteur : Un des membres du conseil syndical a fait venir l'expert en système de surveillance afin de convaincre l'ensemble du syndicat de copropriétaires de l'utilité de ce genre de dispositif au regard des problèmes rencontrés. Conscient des risques, cet acteur favorise le porter à connaissance de l'existence de menaces et propose des solutions pour y remédier. C'est donc la figure d'un *traducteur* qui émerge ici. Lors de l'assemblée générale, l'ensemble du projet a été présenté par cette personne qui n'a pas hésité à reformuler à plusieurs reprises l'objet du projet ainsi que les arguments avancés, le syndic se contentant d'assister. L'interface : Les nuisances générées par Monsieur A ont pu perturber les relations de voisinages. Plusieurs membres du conseil syndical sont entrés en contact avec cette personne afin de lui faire prendre conscience de l'impact de son comportement sur le reste de l'immeuble (tapage nocturne, dégradation de l'ascenseur…). A l'égard du voisinage, ces individus ont fait le nécessaire pour de désamorcer la colère et le ressentiment à l'adresse de Monsieur A, prônant notamment la bienveillance et le respect. Le défenseur des intérêts communs : le président du conseil syndical a dû intervenir auprès d'une des personnes hébergée par Monsieur A ayant causé de nombreuses dégradations auprès des équipements de l'immeuble. Le président lui a expliqué avec autorité que cette situation ne devait en aucun cas se reproduire. Le porteur de lien social : A l'issue de l'assemblée générale, un des membres du conseil syndical a annoncé la tenue annuelle de la fête des voisins qu'il s'apprêtait à organiser. La dynamique vertueuse que connaît cette copropriété est donc indéniablement impulsée par le conseil syndical.

Appropriation des parties communes	Garage, hall d'entrée et ascenseurs sont globalement respectés. Le projet intercommunal de construction d'un tram reliant Genève à Annemasse Agglo a donné lieu à un certain nombre d'expropriations ou de rachat de portions de terrains privés. La copropriété étudiée est dans ce cas puisqu'une partie des espaces verts à l'alignement de la route a été rachetée par la collectivité. Cette nouvelle a été plutôt bien accueillie par les copropriétaires qui se réjouissent d'avoir à « payer moins de charges d'entretien sur un espace non utilisé ». Toutefois, nécessitant la majorité de l'article 26, la résolution n'a pu être adoptée en raison de la sous-représentation du syndicat de copropriétaires. La question du devenir des fleurs sur les plates-bandes a été abordée par un copropriétaire qui souhaitait pouvoir les replanter ailleurs dans la copropriété.
Rapport entre la copropriété et la municipalité	La collectivité n'est pas impliquée dans le fonctionnement de cette copropriété. La cession d'une portion de 145m^2 de terrain dans le cadre du projet du tram à l'intercommunalité s'est déroulée sans heurt.
Rapport au risque	Les mois qui ont précédé cette assemblée générale ont sans doute donné lieu à une prise de conscience des copropriétaires de la fragilité de ce type d'organisation. La réaction à ce risque a été saine puisqu'elle a permis la consolidation du dynamisme du conseil syndical. Ce dernier a développé une rhétorique préventive à l'égard des autres copropriétaires afin d'alerter sur la nécessité de prendre des mesures pour limiter ce caractère fragile. Cette conscience du risque permet de sortir de l'état de passivité, récurrent au sein de copropriétés de ce type.
Sens donné aux travaux	Seul bémol de la séance, les travaux envisagés (peinture des pannes de poutres/traverses afin de protéger le bois) n'ont pas été votés. Un des copropriétaires a déploré la médiocrité des travaux réalisés par le passé par l'entreprise candidate et a su convaincre le syndicat de ne pas attribuer le marché à cette dernière à nouveau. En dépit de l'opposition de plusieurs membres du conseil syndical, le syndicat s'est donc prononcé contre la réalisation de ces travaux afin de mettre l'entreprise en concurrence.
Rapport à l'avenir	Le rapport à l'avenir est pragmatique. La culture de la copropriété et du patrimoine supportée par le conseil syndical est transmise au reste du syndicat. La présentation des évolutions imposées par la loi Alur par le gestionnaire de copropriété, et notamment de la mise en place d'un fonds de réserve, a fait l'objet de toute l'attention des copropriétaires.

2.2.2 Comprendre les copropriétés en difficulté : une préoccupation publique

Au cours des années 1990, la copropriété en difficulté n'a de définition que juridique : un syndicat de copropriétaires est jugé en difficulté lorsqu'un juge l'a constaté. Pour dépasser cette vision, les réflexions engagées donnent lieu à de nombreux colloques auxquels participent des acteurs et institutions issus d'horizons différents.

2.2.2.1 L'exemple de la classification de l'IAURIF

D'un point de vue factuel, les dysfonctionnements sont appréhendés en fonction de symptômes de différentes natures. En 1998, l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme en Ile-de-France) a établi, en réponse à une commande de la Direction Régionale des Equipements d'Ile-de-France, une typologie des critères de fragilités touchant les copropriétés. Parce que *ce qui se conçoit bien s'énonce clairement,* et parce qu'il est nécessaire de comprendre les maux avant d'administrer un remède, cette liste de critères exogènes et endogènes se veut exhaustive :

- environnement urbain et social
- marché local de l'habitat
- stratégie dominante des bailleurs
- vacance
- réalisation de travaux
- occupation et vie sociale
- fonctionnement des instances et aspects juridiques
- gestion financière

L'ampleur et la complexité des critères à prendre en compte rendent leur utilisation et leur gestion difficile. Toutefois, c'est sur la base de cette liste simplifiée que l'Anah déploie sa méthode pour diagnostiquer les copropriétés en difficulté[14]. Les indicateurs endogènes sélectionnés sont les suivants :

- Technique

Le niveau de dégradation des bâtiments lié à l'incapacité des copropriétaires à financer des travaux, peut conduire à des situations de péril ou de mal logement. Selon le guide méthodologique, les difficultés techniques varient en fonction de la date de construction des bâtiments. Les copropriétés construites avant 1948 sont souvent petites et situées en centre ville, et peuvent connaître des difficultés dans leur organisation foncière et juridique. Les équipements communs et de confort, qui n'étaient pas prévus à l'origine, ont dû être ajoutés. La vétusté est le plus grand danger. Dans l'ensemble, 53% des copropriétés ont été construites avant 1949.

Les copropriétés construites entre 1950 et 1960 pâtissent souvent d'une mauvaise qualité de construction, donnant lieu à des isolations phoniques et thermiques de piètre qualité.

Les copropriétés datant des années 1970 et antérieures à la régulation thermique de 1975 souffrent parfois de problèmes d'isolation. La spécificité de l'organisation juridique peut générer une complexité de gestion.

Les constructions des années 1980 à 1999 disposent de matériaux de construction et d'appareillage de mauvaise qualité. Une problématique d'endettement des ménages arrivés en tant que primo accédants est à noter au sein de ces copropriétés.

Les freins à la réalisation de travaux sont de divers ordres :

[14] ANAH, *Traitement des copropriétés en difficulté en opérations programmées,* Les guides méthodologiques Habitat solidaire, Paris, mars 2010, 50 p.

- Le manque de sensibilisation des copropriétaires aux enjeux d'entretien est courant. Comme il a été évoqué plus haut, le risque de dégradation du bâtiment et la nécessité d'un entretien continu sont des variables souvent mal connues des copropriétaires ;
- Un projet de travaux à l'échelle de la copropriété peut également se révélé difficile à mener. Il arrive en effet que la mise en œuvre de certains travaux ne relève que de lots privatifs sur lesquels la copropriété n'a qu'un pouvoir de recommandation ;
- La paupérisation des ménages rend incertain le paiement régulier des charges d'entretien du bâtiment. Le vote pour la réalisation de travaux est donc bien souvent source de discorde lors des assemblées générales. Ces copropriétaires ne sont pas toujours égaux économiquement pour contribuer à la réalisation de travaux.

➢ Financier

Les impayés de charges représentent une menace réelle pour la stabilité de la copropriété dans la mesure où elle est un frein à la réalisation de travaux. Le niveau de charges dépend de l'ampleur des équipements publics, mais également de leur vétusté. Bien souvent, le niveau de fragilité d'une copropriété est évalué en fonction du montant des impayés.

➢ Social

Cette catégorie concerne tant le statut des copropriétaires que leur solvabilité. Le statut à lui seul permet d'anticiper la vitesse de rotation des occupants. Une part trop élevée de propriétaires bailleurs est souvent un signe avant-coureur de fragilité. Par ailleurs, le départ en masse de propriétaires issus de classes moyennes, relayés par des propriétaires primo accédants susceptibles d'être impécunieux constitue un facteur de fragilisation.

➢ Fonctionnement et gestion

Le caractère démissionnaire des instances de gestion (syndic et conseil syndical), le fort absentéisme au cours d'assemblées générales sont des facteurs d'alerte.

➢ Juridique

La taille et la complexité de la copropriété peuvent générer des dysfonctionnements. Le niveau de fragilité dépend également de la lisibilité et de la clarté des documents et instances juridiques (règlement de copropriété…).

➢ La nature de la copropriété

Typologie des appartements, taille des parcelles, composition architecturale, sont autant de facteurs susceptibles de favoriser la paupérisation des occupants et d'attirer les investisseurs en quête de rentabilité.

A ces facteurs endogènes de fragilisation viennent s'ajouter les facteurs exogènes qui impactent l'environnement dans lequel est implantée la copropriété au travers d'éléments plus ou moins déqualifiants. Ces facteurs sont le plus souvent liés à la localisation géographique de la copropriété, à la desserte par les transports en commun, à la présence d'équipements publics à proximité, à la proximité d'une frontière, à la nature plus ou moins tendue du marché ou à l'existence de risques particuliers.

De la combinaison de ces facteurs résulte la fragilisation, voire la dégradation des copropriétés. La dévalorisation interne à l'organisation peut être accentuée, voire impulsée par des facteurs exogènes, générateurs de lourds effets déqualifiants. En revanche, la distinction des causes et des conséquences n'est pas aisée. De fait, il convient d'abandonner la vision de causalité au profit d'une vision

systémique. Il s'agit bien de l'enclenchement d'une spirale de difficultés : les impayés de charges mettent un terme à l'entretien du bâti et des espaces communs, donnant lieu à une dégradation du bâtiment, à une dévalorisation de la copropriété sur le marché immobilier, puis au départ des copropriétaires les plus solvables, relayés par des propriétaires impécunieux ou par des bailleurs indélicats, conduisant à une accentuation des impayés. Cette nébuleuse de maux urbains associables à la dévalorisation des copropriétés peut se traduire par un phénomène de relégation de ces ensembles, qu'il conviendra d'identifier.

2.2.2.2 Distinguer les difficultés selon leur nature

Souvent associée à la difficulté, la dégradation relève en réalité de l'aspect matériel de la copropriété : état du bâti et des façades, entretien des espaces extérieurs et équipements communs, situations de périls voire d'insalubrité… La dégradation est bien souvent la plus visible des difficultés rencontrées par les copropriétés. C'est en cela qu'elle permet d'alerter plus facilement les pouvoirs publics.

La dévalorisation des logements et de la copropriété renvoie à la place de la copropriété par rapport au marché du logement.

La paupérisation des occupants se traduit bien souvent par le départ des copropriétaires occupants solvables, relayés par des propriétaires primo accédants moins dotés voire par des bailleurs indélicats. Un turn-over rapide est souvent caractéristique de l'enclenchement d'une spirale de paupérisation.

Les carences de gestion et d'administration sont également génératrices de difficultés. Absence de participation en assemblées générales, impayés, conflits de voisinages sont bien souvent source de blocage et obèrent la gestion et le fonctionnement courants de la copropriété.

Face à la reconnaissance de la grande complexité propre aux facteurs sources de difficultés, il convient d'analyser les solutions envisagées par l'Etat afin d'y remédier.

Parc de relégation : le grand mal social de la copropriété en difficulté

Le parc de relégation est une notion couramment employée dans le milieu de la politique de la ville ou du logement. Pour autant sa définition aux contours flous fait l'objet de nombreuses tergiversations au niveau national.

Face à un parc de logements structurellement inadapté et à un parc social trop restreint, certaines copropriétés devenues parc social de fait, engagées de longue date dans une spirale de dégradation, absorbent les carences du parc public. Elles hébergent alors des populations trop précaires pour avoir accès au parc social ou en situation de marginalisation. La présence de marchands de sommeil ou de bailleurs indélicats, mus par une logique d'hyper rentabilité locative, favorise largement une dynamique négative au sein de ces ensembles, donnant lieu à des problématiques d'occupation et d'usage.

Ces ensembles observent des problématiques d'occupation. Souvent, les propriétaires bailleurs indélicats sont prêts à louer leurs biens à des tarifs inférieurs à la moyenne du marché à la condition que les locataires soient peu exigeants sur les conditions d'habitation. N'effectuant pas les travaux nécessaires à l'entretien du logement et des parties communes, ces propriétaires louent leurs biens à des populations en situation précaire, prêtes à faire des concessions sur l'état du logement. Sur-occupation, accueil de populations sans papiers ou marginalisées sont monnaie courante au sein de ces ensembles immobiliers.

Des problématiques d'usage sont également observées. Les conditions de vie souvent déplorables, cautionnées et entretenues par ces bailleurs indélicats qui se soustraient aux règles en vigueur, favorisent l'émergence de marchés souterrains. Trafics en tout genre et proxénétisme dans les cas les plus sévères peuvent être abrités par ces copropriétés. Si le plus souvent, certains habitants y contribuent, une grande partie d'entre eux, contrainte au mutisme, subit ces phénomènes.

Le parc de relégation peut ainsi être considéré comme l'un des aboutissements malheureux de la spirale de dévalorisation dans laquelle est plongée une copropriété. Ce phénomène peut être accentué par la concentration de ces ensembles au sein d'un même quartier. Les services du logement et de la politique de la ville confrontés à cette problématique la combattent depuis longtemps, visant en premier la population « captive » y résidant, connaissant une extrême précarité. Pour autant, et sans rentrer dans la polémique, l'intervention sur ces quartiers, parfois perçus par certaines populations marginalisées ou sans papier comme de véritables sas d'entrée dans une ville, fait débat. Stéphane Beaudet, Maire de Courcouronnes (91) et président de l'Association des maires d'Ile-de-France, compare abruptement ces quartiers à « une salle d'attente d'un médecin qui ne désemplit pas. C'est-à-dire que dès que l'on soigne quelqu'un on a un nouveau malade qui arrive »[15]. Cette métaphore est révélatrice de la dynamique perçue par les élus locaux à l'œuvre au sein de ce territoire. Selon lui, les ménages connaissant une ascension sociale et résidant dans ce type de quartiers partent de manière systématique et sont relayés par des ménages paupérisés en grande difficulté. La question de la fonction sociale remplie par ces quartiers de transition est entière et mérite d'être posée au même titre que celle des difficultés sociales et urbaines associées à ces copropriétés. Y répondre dépasserait toutefois l'objet de ce travail.

2.2.2.3 Difficultés exogènes/difficultés endogènes : l'exemple de la copropriété Helvétia Park à Gaillard (74)

Les difficultés présentes au sein de la copropriété *Helvétia Park* sont révélatrices de la spécificité des problématiques rencontrées sur le territoire d'Annemasse Agglo.

Une situation géographique source de problèmes

La copropriété est implantée sur la commune de Gaillard, à quelques mètres de la frontière suisse. Cette proximité avec la douane génère des problématiques d'usages associées à des réseaux souterrains. Proxénétisme, trafics en tout genre sont monnaie courante au sein de ces bâtiments. Si ces phénomène engendrent une dévalorisation de l'image de la copropriété, les problèmes d'insécurité menacent les habitants captifs de leur logement qui subissent les malversations quotidiennes.

Une typologie de logements atypique

La copropriété est composée de 460 logements répartis sur quatre bâtiments. La plupart de ces logements sont des studios ou des T1, ce qui favorise largement la location. Dès son origine, ce programme immobilier à deux pas de Genève a attiré des investisseurs du monde entier en quête d'une rentabilité locative forte. Bien des acquéreurs ne s'étant jamais rendus sur place pour visiter l'appartement qu'ils avaient acquis ne sont pas investis dans le fonctionnement quotidien de la copropriété.

Un marché du logement sous tension

[15] « Qui veut vraiment de la mixité sociale ? », Emission *Du grain à moudre*, diffusée le 22.04.2015, France Culture

La proximité directe avec Genève exerce une forte pression sur la marché immobilier local. L'attrait de la Suisse pour ses niveaux de salaires génère une hausse considérable des prix du foncier et à la location sur le territoire français voisin. Face à cette situation, les propriétaires bailleurs sont perpétuellement amenés à trouver un locataire, même pour une courte durée. Certains bailleurs indélicats n'hésitent pas à louer à prix forts des logements dégradés, n'ayant jamais faits l'objet de rénovation.

Un parcellaire peu lisible
La grande parcelle de terrain sur laquelle s'implante la copropriété a permis le découpage de l'ensemble en quatre bâtiments distincts. Le réseau viaire permettant la desserte de ces bâtiments est peu lisible et accentue l'insécurité urbaine (coursives, espaces isolés…). La répartition en quatre bâtiments complique davantage la gestion de la copropriété, notamment sur la question de vote de travaux.

Un environnement urbain peu agréable
L'environnement urbain dans laquelle s'insère *Helvétia Park* favorise la dynamique dans laquelle la copropriété s'est engagée. En effet, l'ensemble immobilier voisin du *Pré Fleuri* répond au même agencement organisationnel et architectural. Dans l'ensemble, ce sont 2000 studios qui sont regroupés sur un même territoire à deux pas de la frontière.

L'occupation des logements
La copropriété héberge très peu de propriétaires occupants. Depuis plusieurs années, cette dernière est engagée dans une spirale de paupérisation de ses locataires, le plus souvent en situation de grande précarité voire de marginalisation. La copropriété abrite un certain nombre de personnes non régularisées.

Les problématiques financières
La faible implication des propriétaires bailleurs a un impact sur l'entretien du bâtiment. Bien qu'ils aient les moyens de financer charges courantes et travaux de réhabilitation, les propriétaires ne jugent pas toujours nécessaires d'y contribuer.

Les problématiques sociales
D'un point de vue social, cette homogénéisation socio-économique des occupants paupérisés de la copropriété porte atteinte à son image.

Le fonctionnement et la gestion de la copropriété
Le défaut d'implication des propriétaires bailleurs se traduit par un fort absentéisme lors des assemblées générales. Face aux contraintes juridiques de majorité, ce phénomène donne lieu à un blocage dans la réalisation de travaux.

La structure juridique
L'importance du nombre de logements et la répartition en quatre bâtiments accentuent les difficultés de gestion.

Tenant compte du caractère systémique et de la nature plurielle des processus de dévalorisation des copropriétés, les actions publiques déployées à partir des années 1990 visent à enrayer durablement le processus de dégradation au travers d'une démarche de projet.

2.2.3 Les outils opérationnels curatifs et leurs limites

Le terme de « copropriété en difficulté » apparaît le 7 juillet 1994 avec la circulaire « Habitat » du ministère du logement et du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville. Face à un parc de copropriétés vieillissant, les pouvoirs publics commencent à mesurer l'impact de la dégradation de ces ensembles sur leurs habitants mais également sur l'environnement urbain dans lequel ils s'inscrivent. Le traitement des copropriétés est pris en compte dans le cadre de la géographie prioritaire de la politique de la ville. La loi du même nom, datant du 21 juillet 1994, prévoit des mesures particulières pour les copropriétés dont l'équilibre financier est compromis ou lorsque les instances décisionnelles ou de gestion (syndic ou conseil syndical), ne sont plus en mesure d'assurer leur rôle. Le président du tribunal de grande instance peut alors nommer un administrateur provisoire en vue d'un assainissement de la situation de la copropriété.

Par la suite, la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, fait apparaître la notion de « copropriété fragile ou en difficulté ». A l'origine du Plan de Sauvegarde, cette loi administre un traitement spécifique pour les copropriétés très dégradées. Toutefois, sont laissées de côté les copropriétés « *dont la situation s'avère irrémédiablement compromise »*[16]. Cette expression renvoie aux ensembles engagés de longue date dans une spirale de dévalorisation et de paupérisation massive de ses copropriétaires qui ne peuvent plus faire face aux dépenses, ni même assurer le recouvrement des charges. Il est donc admis au niveau national que la politique d'intervention en copropriétés n'est pas en mesure de traiter une partie du parc en situation de détresse.

Parallèlement, l'ORHL met en place un « atelier copropriétés dégradées » permettant de réunir les acteurs publics afin d'échanger sur les pratiques locales déployées et d'inventer des solutions à cette problématique. Depuis leur origine, ces ateliers nourrissent les réflexions nationales sur les dispositifs à mettre en place.

2.2.3.1 L'OPAH copropriétés

D'un point de vue opérationnel, la circulaire 1994 a permis la création des OPAH Copropriétés dégradées. Cet outil qui complète l'arsenal d'OPAH généralistes né en 1977, vise à traiter les copropriétés présentant « de graves difficultés sur les plans technique, social et financier ». L'objectif affiché est donc de faciliter la réhabilitation du patrimoine bâti et d'améliorer le confort des logements construits avant 1948.

L'OPAH est un outil contractuel associant collectivités, Anah et Etat autour d'un dispositif incitatif d'amélioration de l'habitat. Ce dispositif cible un ensemble de copropriétés et permet la résorption de leurs difficultés au travers du financement d'une ingénierie de travaux, tant sur les parties communes que sur les parties privatives. A ce programme de travaux, cœur du dispositif, est associé un ensemble d'actions permettant de rétablir le fonctionnement des syndicats de copropriétaires sur les plans juridique, financier et social, et de mettre un terme au processus de dégradation à l'œuvre. De fait, le dispositif ne se limite pas à la réalisation de travaux. Il comprend, dans certains cas, un accompagnement destiné à la maîtrise des charges, à la solvabilisation des copropriétaires, une amélioration des espaces communs extérieurs à la copropriété, voire, dans les cas les plus sévères, un portage ou une acquisition ciblée des lots. L'OPAH copropriétés dégradées est suivie et animée par une équipe opérationnelle spécifique, embauchée par la collectivité, soit en régie, soit sous la forme d'un marché public. L'opération est calibrée pour cinq ans.

[16]Avis du Conseil économique et social, 24 mars 2002.

L'OPAH généraliste 2007– 2012, comprenant un volet « copropriétés dégradées », Annemasse Agglo

En 2005, une étude amont OPAH a permis d'identifier une vingtaine de copropriétés présentant différents niveaux de fragilisation. L'étude préconisait la mise en place d'une action différenciée, adaptée aux niveaux de dévalorisation rencontrés. Ainsi, une action globale devait être articulée sur l'ensemble du territoire, portant à la fois sur le parc ancien et les copropriétés plus récentes.

Cette étude a permis la mise en place d'un éventail de dispositifs adaptés aux différentes situations identifiés : une OPAH qui a concerné 13 copropriétés dégradées ; deux plans de sauvegarde déployés sur les copropriétés la Tour Plein Ciel (Annemasse) et le Salève (Gaillard) ; un Programme d'Intérêt Général au travers d'une cellule de lutte contre l'habitat indigne.
Ces dispositifs s'inscrivent dans une démarche d'aide aux copropriétés en difficulté et de lutte contre l'habitat indigne.

Une convention d'OPAH généraliste a été signée en avril 2007, en vue de favoriser la production de logements privés à loyer intermédiaire et de traiter les éventuelles copropriétés dégradées. Le dispositif visait quatre objectifs principaux :

- Développer l'offre de logements locatifs : pour pallier les difficultés liées au marché immobilier très tendu, il convient de développer une offre locative de logements privés dont les prix se situent les prix du privé et ceux du parc public.
- Aider les copropriétés en difficulté : l'ensemble fragile que constitue la copropriété en tant normal est d'autant plus sensible dans le cadre d'un marché immobilier tendu au sein duquel la forte rentabilité des biens immobiliers rend superflue la réalisation de travaux d'entretien de ceux ci. Pour éviter de réitérer l'expérience du rachat d'une centaine de studios par la commune et par un bailleur social au sein de la copropriété Helvétia Park, la communauté d'agglomération a décidé de mettre en place des mesures particulière à l'adresse des copropriétés fragilisées.
- Adapter les logements à leurs occupants âgés ou handicapés : il convient d'aider les personnes vieillissantes ou en situation de handicap, présentant de faibles ressources, à réaliser des travaux afin de leur garantir des conditions de vie décentes.
- Lutter contre l'habitat indigne : là encore, la pression exercée sur le marché immobilier local est génératrice de situations de mal logement qu'il convient de repérer et de traiter. La mise en place d'une cellule de veille de lutte contre l'habitat indigne est donc préconisée en vue de créer des partenariats susceptibles de faire remonter ce type de situations.

Sur les 13 copropriétés identifiées pour le dispositif OPAH à l'issue de l'étude amont, seules 6 ont bénéficié d'une réhabilitation (aide aux travaux). Les rencontres avec chaque syndic ainsi que la lourde campagne de communication lancée sur le territoire n'ont pas suffi à mobiliser les acteurs de chacune des copropriétés. Le bilan de l'opération déplore le manque d'efficacité et de pertinence d'une OPAH généraliste, recouvrant une large cible d'actions, dépassant le cadre de la copropriété en difficulté. « On constate que l'aspect décisionnel est primordial et que le soutien financier aux travaux n'intervient que dans l'accélération du processus ».[17] La concentration des aides sur une seule dimension de la dégradation, à savoir la partie la plus visible, n'a pas permis de traiter en profondeur les difficultés rencontrées. La réalisation de travaux, aussi coûteuse soit elle, se conçoit comme une action rapide et visible ne requérant pas de stratégie d'intervention

[17] Annemasse-Les Voirons Agglomération, Bilan des 5 années de l'OPAH 2007 – 2012, juillet 2012, p.16

amont réfléchie. Dans le cadre d'un dispositif OPAH aux multiples visées, la méthode d'intervention en copropriétés dégradées ne devait pas accaparer une trop longue réflexion au vu du nombre de démarches mises en place. En d'autres termes, il semble que l'OPAH généraliste ne soit pas adaptée pour enclencher une dynamique de réhabilitation sur un parc de copropriétés fragilisées.
L'observatoire des copropriétés s'est quant à lui soldé par un échec. La difficulté de faire coïncider la fastidieuse récolte de données statistiques avec la réalité du terrain y a grandement contribué. L'outil comprenant la compilation d'une grande quantité de données, s'est heurté au manque de disponibilités des gestionnaires de copropriétés qui se sont rapidement désengagés de ce travail chronophage et peu intéressant. Par ailleurs, le travail de collecte et d'interprétation des résultats s'est révélé considérable par rapport aux enjeux de l'opération.

Les conclusions tirées de cette opération sont les suivantes :

- favoriser les partenariats avec les conseils syndicaux en vue de les impliquer au maximum dans l'opération de réhabilitation ;
- longtemps, l'intervention en copropriété n'a été légitime que dans le cadre de situations de péril et d'urgence. Il convient désormais de trouver un nouvel angle d'intervention légitimant l'ingérence publique le plus tôt possible, afin que la copropriété fragile réussisse à se redresser par l'action conjointe du syndic et des copropriétaires davantage investis. De fait, des actions de formations et de sensibilisation doivent être engagées auprès des conseils syndicaux. En d'autres termes, il s'agit de faire des copropriétaires les acteurs du redressement de leur bien.

2.2.3.2 Le Plan de Sauvegarde

Instauré par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, ce dispositif incitatif partenarial s'adresse aux copropriétés les plus en difficulté. La loi SRU du 13 décembre 2000 en fait le cadre privilégié d'une intervention publique lourde. Mis en œuvre sur une durée de cinq ans, le plan de sauvegarde préserve les instances de gouvernance de la copropriété en visant à restaurer le cadre de vie des occupants et usagers et à redresser la situation d'immeubles en copropriété cumulant des difficultés importantes (graves carences de gestion, haut niveau d'impayés, problèmes de sécurité des biens et des personnes, situations de mal logement…). L'instauration du dispositif peut être à l'initiative du préfet qui nomme une commission dans laquelle sont représentés les partenaires publics et privés.
Le plan de sauvegarde vise à assainir et à rétablir la situation juridique de la copropriété, à traiter les situations de mal logement, à résorber les difficultés techniques au travers du financement des travaux, à remédier à des dysfonctionnements relatifs à la place de ces copropriétés dans le marché du logement. Ainsi, l'intervention sur la copropriété est associée à un projet tenant compte de l'environnement auquel elle s'intègre.

Ce dispositif témoigne de la place encore prépondérante réservée à l'Etat dans les processus d'amélioration de l'habitat. En l'occurrence, le préfet intervient à chaque étape du dispositif.

Le Plan de Sauvegarde sur la copropriété La Tour Plein Ciel, Annemasse

Contexte

La copropriété la *Tour Plein Ciel* s'inscrit au cœur du quartier du Livron, un des trois quartiers composants la Zone Urbaine Sensible d'Annemasse. Ce territoire fait l'objet d'un Programme de Rénovation Urbaine (PRU) depuis 2009, dans le cadre de l'ANRU. Enrayer la dévalorisation de cette copropriété, emblème du quartier du Livron, constituait un des objectifs phares du PRU 2009 – 2014. Sa réhabilitation était en effet appréhendée comme un gage d'amélioration de l'image du quartier. La photographie ci-dessous illustre

l'implantation urbaine de ce bâtiment. Dans le cadre de l'ANRU, la barre d'immeuble située sur la gauche de l'image a fait l'objet d'une destruction en 2014.



Figure 5 : l'implantation urbaine de la *Tour Plein Ciel*[18]



Figure 6 : La Tour Plein Ciel, cœur du quartier du Livron

L'arrêté préfectoral du 26 janvier 2009 relatif à la mise en place d'un Plan de sauvegarde intervient à la suite dans la continuité des préconisations de l'étude amont d'OPAH réalisée en 2005.

La Tour Plein Ciel du Livron comprend soixante logements répartis sur quinze étages. Comptant une majorité de propriétaires occupants, la copropriété observe depuis quelques années une augmentation du nombre de propriétaires bailleurs avec un important turn-over de locataires.[19]

[18] Annemasse – Les Voirons Agglomération, Convention de Plan de Sauvegarde, Tour Plein Ciel, 2014 – 2018

[19] En 2013, la copropriété comprenant 61% de propriétaires occupants, 33% de propriétaires bailleurs, le reste constituant de la vacance ou du logement social.

Une copropriété en grande difficulté

Les difficultés nécessitant le recours à un plan de sauvegarde sont de divers ordres :

- Des regroupements de jeunes en pied d'immeuble déstabilisent le fonctionnement de la copropriété. Ces jeunes issus des quartiers du Livron et du Perrier font de la Tour Plein Ciel un lieu de rencontre et de sociabilité. Bien qu'aucune agression physique n'ait été déplorée, ce phénomène provoque un fort sentiment d'insécurité parmi les occupants de l'immeuble. Actes de vandalisme et dégradations ont toutefois régulièrement lieu (dégradation des portes d'accès au hall, graffitis, dégradation des ascenseurs et de vitres), générant une forte augmentation du montant des charges. Ces actes d'incivilité à répétition ont provoqué une démobilisation de certains copropriétaires refusant le paiement des charges, voire décidant de quitter l'immeuble. Les arbitrages des institutions publics n'ont pas suffit à y mettre un terme (prévention et médiation de la part de la Ville d'Annemasse, amélioration de l'éclairage public au sein du quartier…).
- Les relations de voisinage se distendent. Le renouvellement des copropriétaires depuis une décennie ainsi que l'augmentation du nombre de locataires ont semblé provoquer un délitement des relations, portant atteinte à la dynamique de gestion de l'immeuble. La culture de la copropriété, si présente hier, est aujourd'hui en perte de vitesse.
- Compte tenu de l'importance du nombre de propriétaires occupants, la Tour Plein Ciel ne fait pas l'objet d'actions sociales particulières. En revanche, au même titre que ses immeubles voisins, la copropriété a bénéficié des actions développées dans le cadre de la Zone Urbaine Sensible, et notamment au travers du Contrat Urbain de Cohésion Sociale.
- D'un point de vue patrimonial, le diagnostic engagé a révélé d'importants besoins de travaux concernant la mise aux normes des ascenseurs, la réfection de l'étanchéité de la toiture terrasse, la mise aux normes électrique des parties communes ou encore le ravalement des façades et du hall d'entrée.
- Du point de vue de la gestion, le conseil syndical fait preuve depuis 2007 d'une forte implication. Toutefois, compte tenu du fort absentéisme observé lors d'assemblées générales précédentes, une démobilisation des copropriétaires est à craindre. Le renouvellement des copropriétaires occupants par des bailleurs, les difficultés de compréhension de l'implication nécessaire, associés à un délitement de la culture de la copropriété expliquent en partie les problèmes rencontrés.
- D'un point de vue financier, le renouvellement progressif des copropriétaires s'est traduit par une paupérisation de l'ensemble. Les ménages acquéreurs étaient le plus souvent des primo accédants ou des ménages issus du parc social et disposant de revenus limités. Des difficultés croissantes à acquitter les charges courantes dans les délais ont été observées. La réalisation de travaux d'entretien n'est donc plus une priorité pour les copropriétaires, donnant lieu à une gestion *a minima* de la copropriété. En 2007, les impayés de charges étaient évalués à un total de 34 150€. La situation financière de la copropriété est donc jugée fragile.
- Du point de vue du positionnement sur le marché immobilier local, la copropriété se situe en deçà de la moyenne. En 2007, la moyenne des prix au m^2 approche les 2100€/m^2 pour tous logements de la Tour Plein Ciel confondus[20]. Les prix de vente sont donc inférieurs au marché local. Cette décote peut être expliquée par la localisation de l'immeuble au cœur d'un quartier d'habitat social ainsi que par l'ancienneté du bâti, du niveau élevé des charges et des perspectives de travaux à engager.

[20] En 2007, un logement de type 3 sur Annemasse est vendu entre 2430€ et 2950€/m². Source : Etude diagnostic des copropriétés « La Tour Plein Ciel » et « Le Salève », Annemasse Agglo 2008

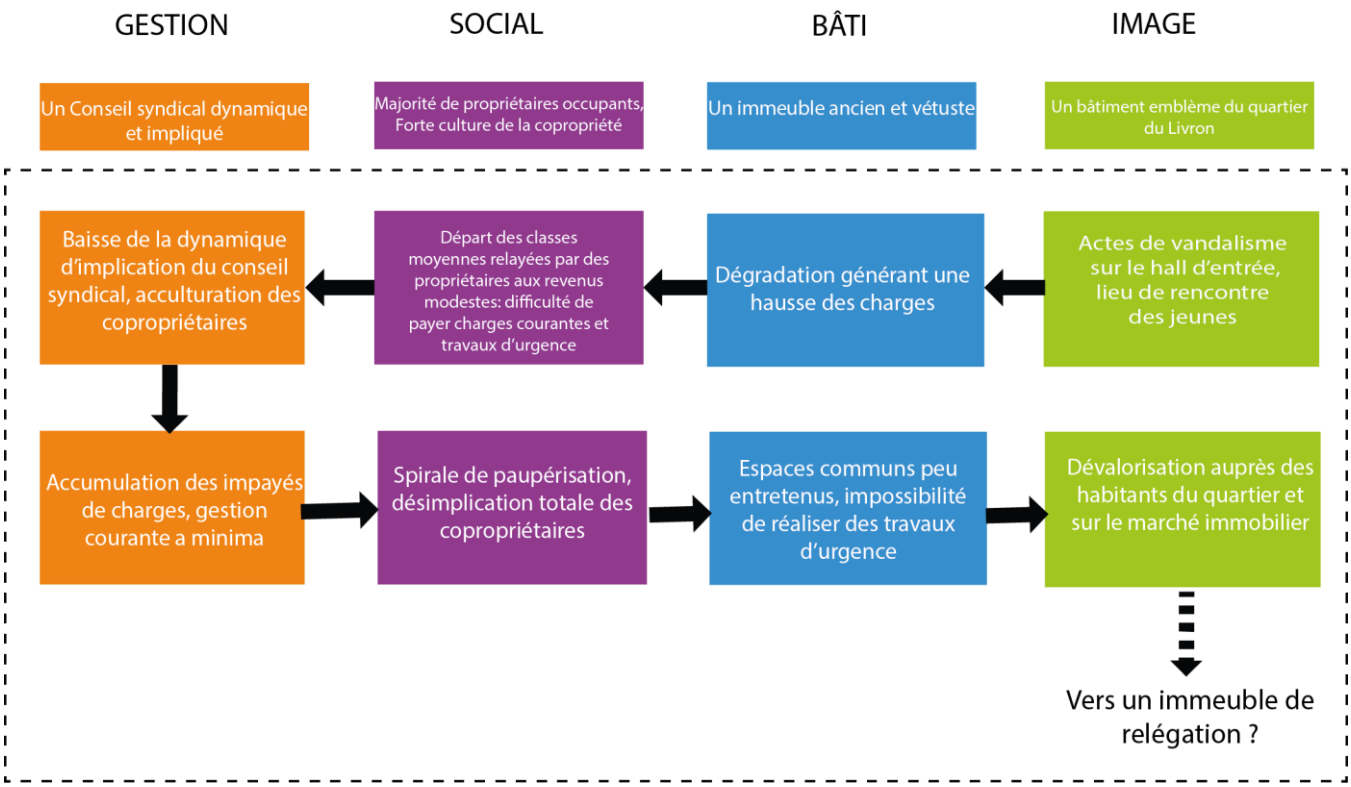


Figure 7: Le processus de dévalorisation à l'œuvre depuis plus d'une décennie sur le Tour Plein Ciel

La dévalorisation à l'œuvre sur la copropriété de la Tour Plein Ciel depuis plus d'une décennie découle d'un cumul de difficultés qui n'ont cessé de prendre de l'ampleur du fait de l'absence d'intervention pour y mettre un terme. Le libre accès des ménages aux revenus modestes à la propriété de logements au sein de cet immeuble constitue également un facteur de fragilisation de la copropriété. Lors de l'acquisition, ces ménages n'ont visiblement pas été tenus informés de l'ampleur des charges et des injonctions à la réalisation de travaux, pourtant éléments décisifs dans le choix d'une acquisition immobilière. La mise en place du plan de sauvegarde intervient à l'aboutissement de la spirale de dégradation alors même que le conseil syndical, pourtant force de propositions et d'initiatives, n'a pas obtenu de réponses concrètes au moment venu. Alors que le quartier du Livron, majoritairement composé de logements sociaux, connaît une requalification de grande ampleur, laisser la Tour Plein Ciel, emblème du quartier, en l'état pourrait favoriser une nouvelle dérive par contamination à l'échelle de l'ensemble du quartier.

Modalités d'intervention

Le plan de sauvegarde décline trois objectifs :

- Le rééquilibrage immobilier

L'objectif d'enrayement du processus de vieillissement du bâti se traduit par un programme de remise à niveau des parties communes. Le rééquilibrage immobilier passe également par un travail de revalorisation de l'image du bâtiment en limitant les dysfonctionnements urbains en pied d'immeuble ou au sein du hall d'entrée. La maîtrise des consommations d'énergie et du niveau de charges, la garantie des conditions de sécurité et de salubrité font également partie de cet enjeu.

- Le rééquilibrage social

Cet enjeu se traduit par le renforcement du nombre de propriétaires occupants, vecteur de stabilité pour la copropriété, ainsi que par une valorisation de l'image de la copropriété à l'échelle du territoire. Une campagne de communication valorisant le bâtiment et ses habitants est lancée à l'initiative de la ville d'Annemasse.

- Le rééquilibrage économique et l'optimisation du fonctionnement de la copropriété

Cette action concerne davantage la réorganisation interne de l'ensemble, destinée à en assurer la pérennité. C'est au conseil syndical que revient le rôle d'interface entre les institutions publiques et privées en charge du dispositif et les copropriétaires. Il est notamment appelé à responsabiliser ces derniers sur la nécessité d'une réhabilitation. Le syndicat de copropriétaire doit se voir inculquer une véritable culture de la copropriété, passant par une représentation en assemblée générale, un apprentissage des devoirs et responsabilité du copropriétaire…

Le plan de sauvegarde a une durée de cinq ans. Toutefois, face à la complexité de la démarche partenariale, la mise en place du dispositif a été retardée. Il pourra donc être reconduit à l'issue des cinq premières années.

Limites de l'opération

Ce dispositif s'apparente à une mise sous tutelle des instances de gestion de la copropriété. Bien qu'ils soient votés en assemblée générale, les travaux à réaliser sont pointés par un prestataire extérieur. Le financement partiel des travaux par les différents acteurs publics impliqués rend peu acceptable le refus de certains copropriétaires de collaborer à la réhabilitation intégrale du bâtiment. Cette marche forcée peut donc s'apparenter à une démarche publique au caractère paternaliste.

Si l'apurement des dettes doit assurer une remise sur pied de la copropriété, il est à craindre que la réalisation de travaux d'urgence ne suffise à opérer une forte diminution du niveau de charges qui constitue le problème de fond.

Par ailleurs, la présence systématique d'intervenants extérieurs lors de réunions liées à la gestion et au fonctionnement ne se traduit pas par une aide à l'apprentissage de la gestion de la copropriété. Si le dispositif fait appel à la bonne volonté des copropriétaires, il ne permet en aucun cas leur émancipation, ce qui interroge sur la pérennité des fonds alloués.

Ainsi, ces deux dispositifs affiliés à une action curative permettent globalement de résorber les difficultés visibles de la copropriété. Mais cette logique déterministe administre le résultat sans nécessairement en soigner les causes profondes. Il convient donc d'analyser l'évolution d'une intervention monocentrée, axant tous ses moyens sur la réalisation de travaux, vers une approche davantage systémique.

2.2.4 Les outils législatifs

Depuis 1965, différentes lois sont venues pallier les carences de la loi d'origine en vue de résoudre les situations de difficultés. C'est notamment la loi du 21 juillet 1994 qui a apporté de nombreux outils limitant les conséquences de ces situations.

2.2.4.1 L'administration provisoire

La loi du 21 juillet 1994, qui définit la notion de « copropriété en difficulté » introduit des mesures spécifiques en cas de grandes difficultés de gestion. L'article 29-1 (loi n°94-624) identifie le rôle de l'administrateur provisoire.

« Si l'équilibre financier du syndicat des copropriétaires est gravement compromis ou si le syndicat est dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble, le président du tribunal de grande instance statuant comme en matière de référé ou sur requête peut désigner un administrateur provisoire du syndicat ». L'administration provisoire constitue une mesure judiciaire assimilable à une mise sous tutelle de la copropriété. Cette mesure vise à substituer une personne morale au syndic défaillant qui se voit démis de ses pouvoirs. L'administrateur provisoire dispose également de tout ou partie des pouvoirs de l'assemblée générale et du conseil syndical. La procédure de saisine est faite soit par les copropriétaires (au moins 15% des votes), soit par le syndic, soit par un des créanciers dont les factures sont restées impayées depuis six mois, lorsqu'à la clôture des comptes, la copropriété présente plus de 25% d'impayés. C'est au juge que revient la définition de la mission de l'administrateur.

2.2.4.2 Le mandataire ad hoc

Lorsqu'une copropriété rencontre des difficultés financières, un mandataire ad hoc doit être désigné en vue d'établir un état des lieux et à identifier des solutions pour rétablir l'équilibre financier de la copropriété. Sa mission générale consiste à analyser la situation financière, à vérifier l'état de l'immeuble afin d'assurer la sécurité des occupants, à mener les actions de négociation entre les parties et à définir des préconisations pour rétablir l'équilibre financier.

Par sa démarche d'accompagnement, cette mesure détermine les prémices d'une action préventive.

2.3 Des années 2000 à aujourd'hui : de l'action curative évolutive

2.3.1 Améliorer la connaissance du parc pour optimiser le traitement des difficultés : les bouleversements de la loi SRU

Les années 2000 s'accompagnent d'un élargissement du champ d'intervention sur les copropriétés dégradées. Les politiques du logement intègrent de plus en plus le parc privé et l'intervention publique devient de plus en plus légitime, notamment dans le cadre de programmes de renouvellement urbain. A l'échelle nationale, les communes les plus urbaines hébergeant des grands ensembles privés se voient contraintes d'intervenir pour en enrayer la dévalorisation. De nouvelles démarches d'interventions sur les copropriétés dévalorisées voient le jour en réaction aux limites des actions curatives déployées au cours de la décennie 1990. Alors que du point de vue juridique, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain annonce un tournant, acteurs et institutions publiques et privées inaugurent de nouvelles démarches expérimentales.

2.3.1.1 L'objet de la loi SRU

Le CIV du 30 juin 1998 amorce le développement d'une politique plus volontariste à l'égard des copropriétés en difficulté. Les quartiers dévalorisés font alors l'objet de projet de réhabilitation lourde, concentrant d'importants moyens financiers.

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) rénove la politique urbaine et relie les questions d'habitat, d'urbanisme et de transport au sein du périmètre de solidarité que constitue l'agglomération. Elle introduit les concepts de mixité sociale, de développement durable des territoires et de droit au logement, tout en engageant le renouvellement urbain de certains quartiers. Les copropriétés, composantes essentielles des villes, sont désormais reconnues comme des ensembles au fonctionnement fragile et connaissant des difficultés. La notion de « copropriété dégradée »

est renforcée et complétée. En cela, la loi SRU engage une modification réglementaire significative de la loi du 10 juillet 1965 relative à leur fonctionnement et en vue de limiter les risques de dévalorisation. Par la suite, la circulaire du 18 janvier 2001 précise l'amélioration de la procédure de plan de sauvegarde des copropriétés dégradées.

Eviter la mise en copropriété d'immeubles vétustes

La loi SRU constitue une première étape d'intégration de mesures préventives à l'arsenal législatif d'intervention en copropriété ou ne respectant pas certaines normes d'habitabilité (les immeubles frappés d'un d'arrêté de péril ou d'insalubrité, les immeubles comprenant des logements aux surfaces réduites ou insuffisamment équipés). Par ailleurs, toute mise en copropriété d'immeubles construits depuis plus de quinze ans doit être précédée d'un diagnostic technique de contrôle.

Modification des modalités de décision

L'évolution de l'article 24 permet de ne comptabiliser que les voix exprimées lors des votes à la majorité en assemblées générales. Ainsi, les abstentions, jusqu'alors assimilées à des votes « contre » sont désormais décomptées à part.

Cette mesure amenée à simplifier considérablement les prises de décisions, ne doit toutefois pas encourager l'absentéisme en assemblée générale.

Par ailleurs, pour faciliter les prises de décisions, et notamment dans le cadre de la réalisation de travaux, l'article 25-1, relatif aux règles de majorité, a connu une évolution. Si, à l'issue d'un vote en assemblée générale, le projet n'a pu obtenir la majorité absolue, le projet peut être voté à la majorité simple a condition qu'il ait recueilli au moins un tiers des voix de tous les copropriétaires.

Améliorer la lisibilité du budget (art. 75 de la loi SRU)

L'article 14-1 oblige désormais l'assemblée générale à voter un budget prévisionnel afin de faire face aux dépenses courantes de maintenance, de fonctionnement et d'administration des parties communes. Cette provision en début de chaque trimestre permet une anticipation des travaux sur l'avenir et, de fait, une plus grande transparence en termes de gestion.

L'article 14-3 impose au syndic d'ouvrir un compte séparé, copropriété par copropriété, faisant apparaître la position de chaque copropriétaire à l'égard de leur syndicat.

Ces mesures ont permis d'introduire davantage de transparence dans la gestion des comptes de la copropriété.

Recouvrement des impayés de charge

L'article 19-1 de la loi de 1965 est complété par l'article 19-2 qui condamne le copropriétaire défaillant. Le président du tribunal de grande instance peut en effet condamner le propriétaire défaillant au versement des provisions du budget. Lors d'un défaut de paiement, la totalité des provisions, votées en assemblée générale, échues ou à échoir est due. Auparavant, la lenteur des procédures rendait moins pénalisantes les sanctions.

Création d'un carnet d'entretien

La loi SRU introduit un quatrième alinéa à l'article 18 de la loi du 10 juillet 1965. Ce dernier impose la création d'un carnet d'entretien, servant, au même titre que le diagnostic technique, de référence pour l'acquéreur souhaitant intégrer la copropriété. Le carnet d'entretien est établi et tenu à jour par le syndic et contient les éléments de base de la vie de l'immeuble, répertoriant les principaux contrats passés et proposant un suivi des travaux réalisés.

Cette mesure constitue une grande première dans la législation de la copropriété. L'acquéreur est désormais la cible de démarches préventives en vue d'assurer un équilibre global de la copropriété.

2.3.1.2 Bilan de la loi

La loi SRU a ainsi ordonné un tournant dans les démarches d'intervention en copropriété, donnant à voir la copropriété comme une organisation à l'équilibre fragile. Il en ressort que la copropriété ne doit plus uniquement faire l'objet d'une intervention extérieure au moment où la dégradation est à son paroxysme, mais bien au moment de la perte du point d'équilibre. C'est d'ailleurs de l'intérieur que le recouvrement de cap doit être initié. Si les situations de dégradations aigues requièrent toujours une ingérence musclée, certaines de ces situations peuvent être évitées par une intervention plus modérée sur des copropriétés observant un début de fragilisation.

Pour autant, ces mesures préventives ont connu une timide mise en place au sein des copropriétés françaises. Si les nouvelles dispositions des règles de majorités en assemblées générales ont bel et bien été adoptées, la création et la tenue des carnets d'entretien par les syndics a longtemps été négligée. Manque de rigueur de la part des syndics de copropriété mais également faiblesse des contrôles étatiques relatifs à leur mise à jour expliquent en partie la lenteur de la démarche au niveau national.

2.3.2 Des initiatives locales en faveur d'un élargissement des modalités d'action en copropriété

2.3.2.1 Améliorer la connaissance du parc de copropriétés en difficulté

Les années 2000 s'accompagnent d'une prise de conscience de la part des élus locaux de l'importance d'une connaissance du parc local de copropriétés avant l'administration d'un traitement. Afin de pallier ces carences, la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF) confie à l'IAURIF en 1998, la réalisation d'une étude permettant de définir une méthode de collecte de données afin de détecter les copropriétés fragiles, en difficulté ou dégradées. Ce travail a permis d'identifier pléthore de sources d'informations :

- les Déclarations d'Intention d'Aliéner
- les arrêtés de périls, les interdictions d'habiter, recensées aux services d'hygiène et de sécurité, ainsi que les plaintes des habitants
- Les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS)
- Les Directions Départementales d'Action Sanitaire et Sociale (DDASS, ex ARS)
- Les Fonds de Solidarité Logement
- Les Pact-Arim
- Les services concessionnaires (eau, gaz, électricité…) relatifs aux impayés de charges
- Les syndics et conseils syndicaux
- Les ADIL…

La méthode envisage un dossier par copropriété compilant l'ensemble de ces indicateurs composites. Cependant, une fois les données récoltées, le travail de traitement et d'interprétation de ces données statistiques se révèle long et fastidieux.

Parallèlement, un travail national destiné à identifier les profils types de ménages en difficulté a été réalisé. Si aucune statistique n'existe, c'est au travers d'une récolte d'informations à dire d'experts que cette étude peut être appréhendée. Sont donc considérés en difficultés :

- Les ménages modestes, qui ne peuvent subvenir aux charges de la copropriété à mesure que celle-ci devient vétuste ;
- Les ménages ayant accédés à la propriété grâce à des systèmes de prêts à taux progressifs, impliquant de lourdes mensualités de remboursement, auxquelles il faut ajouter les charges de la copropriété ;
- Les ménages qui n'ont pas eu accès à un conseil individualisé lors de la réalisation de leur projet d'accession, se retrouvant en situation financière fragile ;
- Les copropriétaires bailleurs aux ressources modestes, pour lesquels le versement du loyer mensuel par le locataire contribue à l'équilibre de leur budget. En cas de manquement des locataires, ces propriétaires peuvent se retrouvés en situation financière fragiles et ainsi renoncer à la réalisation de travaux ;
- Les propriétaires bailleurs non impliqués dans les instances de gestion, dont l'absentéisme en assemblée générale peut être source de blocage dans la réalisation de travaux, et pouvant refuser le paiement des charges ;
- Les bailleurs indélicats, ou marchands de sommeil, qui acquièrent des lots en copropriétés dégradées sans en assurer l'entretien, afin d'en tirer un rendement maximal. Ces situations s'observent surtout au sein de marchés tendus.

2.3.2.2 Initiatives locales vers un nouvel accompagnement en copropriétés

En 2003, le CERTU publie avec l'appui de la Fédération Nationale des centres Pact Arim un guide sur la consolidation de la copropriété et de son fonctionnement.[21] La loi SRU ayant instillé un renouveau dans l'action en copropriétés en difficulté, il convenait de dresser un premier bilan au travers de retours d'expériences engagées partout en France sur des actions dépassant la simple réalisation de travaux. Divers thématiques sont abordées, toutes révèlent le caractère novateur des démarches.

Adapter les modalités de gestion

Cette thématique s'inscrit en réaction aux dispositifs curatifs intervenant au sein d'une copropriété en difficulté en occultant la présence d'organes de gestion sains. Les acteurs sont donc bien présents, mais le cumul des difficultés s'explique par un manque d'anticipation de la part de ces derniers. Il s'agit donc de remobiliser les copropriétaires à l'occasion de projets de réhabilitation autour de modalités de gestion pour entrer dans une démarche de gestion prévisionnelle de travaux. Après avoir fait le constat que les provisions pour travaux prévues par la loi étaient rarement appliquées par les copropriétés, et que, faute d'anticipation, les travaux sont bien souvent retardés, le Pact de Gironde proposait aux copropriétés du secteur diffus la mise en place de Plan de patrimoine. Cet outil permet de gérer à moyen terme les investissements nécessaires à la copropriété. Il donne les éléments techniques de gestion, les éléments financiers et un guide d'entretien du patrimoine. A partir d'un diagnostic, le plan de patrimoine propose un chiffrage par type de travaux ainsi que des priorités d'intervention. Dans l'ensemble, 28 plans de patrimoine ont été adoptés dont 23 dans le cadre d'une OPAH. Cette initiative développe l'autonomie des organes de gestion internes à la copropriété et a vocation à pérenniser les actions et travaux entrepris dans le cadre d'un dispositif opérationnel curatif (en l'occurrence lors de l'OPAH). Ce document techniquement fiable permet de légitimer un vote de travaux en assemblée générale, et de fait, de responsabiliser les copropriétaires.

---

21 CERTU. *Agir dans les copropriétés fragiles,* Fédération nationale des centres Pact Arim, 2003, 59 p.

Améliorer la participation des habitants

Problèmes de voisinage, tensions entre les propriétaires anciens et les nouveaux accusés de ne pas s'impliquer suffisamment, problèmes de cohabitations… L'ingérence publique ne s'accompagne pas toujours du développement de solidarités entre les copropriétaires. L'objectif identifié consiste donc à redonner envie aux occupants de se mobiliser pour améliorer leur cadre de vie. Favoriser l'échange et l'interaction permet de faciliter le processus décisionnel et de limiter les blocages lors des assemblées générales.
Dans la commune le Fréjus dans le Var, la mise en place d'un plan de sauvegarde sur trois copropriétés s'est accompagnée de la création d'une mission de mobilisation des habitants. Cette dernière se matérialisait par des réunions hebdomadaires auxquelles étaient invités les membres du conseil syndical en vue de les tenir informés de l'état d'avancement des réalisations d'expertise, de débattre des préconisations prescrites, de définir les actions à mener, et d'en faire accepter le coût aux participants. Par ailleurs, des groupes de réflexions thématiques, composés d'institutionnels et de copropriétaires ont été proposés. Trois thèmes ont été retenus : adapter l'administration et la gestion des copropriétés, agir sur la stabilisation sociale, requalifier l'habitat et le cadre de vie.

Renforcer les organes de gestion

Une intervention publique ne doit jamais occulter le statut privé de la copropriété. En ce sens, ces actions doivent avoir avant tout vocation à assurer un meilleur fonctionnement des instances de gestion. Bien souvent, la faible mobilisation des copropriétaires porte atteinte au projet initial de réhabilitation de la copropriété, ou du moins en fragilise la pérennité. L'objectif ici visé consiste donc à renforcer la cohésion du binôme conseil syndical / syndic. A titre illustratif, l'agglomération grenobloise s'est montrée précurseur au travers d'une démarche pour assurer l'autonomie des conseils syndicaux et des copropriétaires. Les ateliers d'informations et d'échanges sur la copropriété ont été mis en place en 1996 à l'issue d'une concertation entre la Pact de l'Isère et l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). L'idée motrice consistait à considérer la gestion défaillante comme un facteur déclencheur des risques de dégradations. Afin de pérenniser les actions de réhabilitation entreprises par la collectivité, ces ateliers sont décernés à tout copropriétaire, conseils syndicaux ou syndic bénévole souhaitant s'informer. Des sessions de six séances thématiques ont été proposées à une fréquence hebdomadaire.

Dans l'ensemble, ces ateliers ont permis d'informer deux cent copropriétaires, syndics bénévoles et conseils syndicaux. Rétrospectivement, cette initiative peut être assimilée à une action préventive.

Améliorer les conditions d'accès au marché immobilier

Certaines copropriétés ont un potentiel important d'attractivité des ménages aux revenus modestes. Ces ménages qui ne sont pas éligibles au parc social disposent bien souvent de ressources financières trop restreintes pour assurer la gestion d'un patrimoine immobilier. Or, en accédant à la propriété dans ces ensembles, les coûts annexes liés à l'entretien de l'immeuble ne sont pas toujours appréhendés à leur juste valeur, tant et si bien que leur arrivée en copropriété est source de déséquilibre. Spirale d'impayés, mise en péril de la gestion de la copropriété en raison de l'absence d'implication des copropriétaires, mauvaises conditions d'occupation des logements avec problématique de sur-occupation, rotation rapide des occupants… les risques d'une paupérisation des occupants sont donc nombreux. L'objectif identifié consiste à tenir les nouveaux accédants informés de la situation de la copropriété.

En Rhône-Alpes, la Caisse nationale d'allocations familiales, l'observatoire de l'habitat Rhône-Alpes ainsi que trois associations Pact, ont été à l'initiative d'actions pour conseiller les nouveaux accédants au sein de copropriétés fragiles. Cet accompagnement à l'accession sociale en copropriété mis en place entre 1997 et

1999 visait tant à prévenir la fragilisation des copropriétés liée à l'arrivée de copropriétaires non avertis, qu'à proposer des conseils adaptés aux personnes souvent peu touchées par les supports de communication traditionnels. Pour cibler les ménages acquéreurs, les déclarations d'intention d'aliéner sont utilisées. Une communication est par ailleurs développée localement pour informer de l'existence du conseil des acquéreurs. Des permanences sont par ailleurs mises en place. Ce conseil individualisé se traduit donc : par la fourniture d'éléments très précis sur l'acquisition d'un logement en copropriété (charges, travaux…) ; l'évaluation de la faisabilité financière du projet ; l'orientation vers les organismes susceptibles de compléter l'information, (Adil..) ; le conseil sur un plan de financement devant nécessairement intégrer les travaux, les charges ainsi que les aides financières auxquelles le ménage peut prétendre.

Ces initiatives engagées à l'aube des années 2000 inaugurent un changement de cap de l'intervention publique en copropriété. Elles impliquent une vision plus englobante de la copropriété en accompagnant davantage les organes de gestion, et optent de plus en plus pour une intervention à l'amont de la dégradation. Il s'agit donc bien des prémisses de la prévention en copropriété.

Un changement de cap politique

Cette nébuleuse d'initiatives locales aboutit à une remise en question nationale des politiques d'intervention en copropriété. Le 22 mai 2001, le Bureau du Conseil Economique et Social organise la rédaction d'un rapport portant sur les « copropriétés en difficulté ». Ce dernier est adopté par le Conseil économique et social le 24 septembre 2002. A cette même période, le traitement des copropriétés dégradées s'intègre à la politique de la ville au travers du champ de la solidarité et du renouvellement urbain.

Contexte de la rédaction du rapport : une évolution de la notion de difficulté

Le rapport insiste sur la nécessité de tenir compte de la diversité des situations de difficulté, concernant tant les copropriétés fragiles que les copropriétés dégradées. Il mentionne la nuance opérée par Pierre Capoulade, alors Président de la commission nationale relative à la copropriété, selon laquelle la difficulté concerne avant tout le syndicat de copropriétaires et nom la copropriété elle-même, qui constitue une institution. La notion de « copropriété en difficulté » relève donc d'un abus de langage. Une distinction est par ailleurs opérée entre la copropriété dégradée et le syndicat en difficulté et en situation de fragilité. La **copropriété dégradée** présente un état de gravité affectant quotidiennement les occupants. L'absence d'entretien des parties communes est telle, que les normes de confort et d'hygiène ne sont pas respectées. Le **syndicat de copropriétaires en difficulté** peut retrouver un fonctionnement normal à la suite d'une intervention ayant recours à des outils juridiques et réglementaires efficaces. Enfin, **la copropriété fragile** peut éviter la spirale de dégradation grâce à une surveillance et à une aide amont.

Améliorer la connaissance du parc

Le Conseil estime que la connaissance du parc d'immeubles en copropriété doit être améliorée pour adapter les modalités d'intervention aux situations spécifiques. Le Conseil préconise donc le renforcement de l'observation, notamment au travers de la collaboration entre l'INSEE et le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) portant sur une nouvelle conception des opérations de collecte de données susceptible d'apporter des renseignements plus précis sur chaque copropriété. De plus, le Conseil évoque une seconde opportunité d'amélioration de la connaissance du parc au travers des travaux portant sur les fichiers FILOCOM, rassemblant des données fiscales sur les caractéristiques des logements, des occupants et de leur propriété.

Pour assurer un repérage exhaustif des difficultés, le Conseil préconise enfin d'ériger en modèle pour l'ensemble des collectivités la méthode de repérage des copropriétés fragiles élaborée en 1998 par l'IAURIF, précédemment évoquée. Quatre ans après sa création, ce modèle préconisant une approche systémique de

la copropriété est adopté au niveau politique. Cette démarche témoigne d'une évolution prononcée de la politique d'action à l'égard des copropriétés.

Mettre au point un système de veille et d'alerte

Le Conseil met en évidence le caractère fluctuant de l'état du parc de copropriétés. La connaissance du parc à un instant précis, à l'image d'une photographie figée, ne peut être un support fiable pour déployer une politique d'intervention. La copropriété est en effet un organe fragile dont le point d'équilibre peut rompre à tout moment. Il s'agit donc de développer des dispositifs d'alerte en cas de basculement d'une copropriété dans un processus de dévalorisation. Les élus locaux doivent être en mesure de connaître la situation précise des copropriétés fragilisées.

Le Conseil préconise la création de diagnostics de gestion à la charge des fédérations syndicales. Ces diagnostics serviraient ainsi de support à une évaluation régulière de l'organisation, de la part des acteurs de la copropriété. Cette volonté requiert en parallèle le renforcement des rapports entre collectivités et acteurs de la copropriété susceptibles de faire remonter les difficultés rencontrées. Idéalement et de manière à standardiser ces signalements, il conviendrait d'attribuer ce rôle de médiateur à un acteur précis (au syndic ou au président du conseil syndical par exemple).

Passer à une gestion responsable et dynamique

Le Conseil préconise une évolution du métier de syndic ainsi qu'une amélioration de l'implication des copropriétaires dans la gestion de l'immeuble. Le rôle du syndic, arrêté par la loi Hoguet du 2 juillet 1970 qui encadre entre autres la profession d'agent immobilier, d'administrateur de biens et de syndic de copropriété, doit évoluer. Le syndic, limité à la simple gestion des parties communes, doit être orienté vers un rôle de conseil et d'animation.

Afin d'impliquer davantage les occupants, il convient de rendre les instances décisionnelles ouvertes aux locataires. Ceux-ci sont en effet directement concernés par la vie de la copropriété et ont en cela une légitimité à s'exprimer sur un certain nombre de questions. Le Conseil préconise donc la participation d'un représentant des locataires à chaque assemblée générale de copropriété.

Conforter les aides aux travaux

La loi SRU invite chaque copropriété à se doter d'un carnet d'entretien susceptible de servir de support aux nouveaux accédants. Le Conseil recommande également le recours à ce carnet dans le cadre d'assemblées générales. La préconisation des travaux à réaliser permettrait notamment de légitimer certains projets lors de votes.

Or, la complexité des démarches de demandes d'aides auprès de l'Anah constitue parfois un frein à la réalisation de travaux. Montage de dossiers administratifs, transmissions de données, dialogues avec différents interlocuteurs… les gestionnaires de copropriétés y voient souvent une surcharge de travail.

Mieux informer les accédants à la propriété et les propriétaires

Afin de renforcer et de pérenniser l'action curative engagée par les collectivités, le Conseil identifie un enjeu d'action préventive se traduisant par des démarches d'information qualitatives. Il s'agit notamment de conseiller au mieux les ménages dans le cadre de leur projet d'acquisition d'un bien immobilier en copropriété. Si les Agences Départementales d'Information sur le Logement jouent ce rôle, leur extension à l'ensemble du territoire semble nécessaire. Le Conseil économique et social soutient également la formation sur le fonctionnement de la copropriété de la part des associations de locataires et de copropriétaires à leurs adhérents.

Donner toute son efficacité à la première intervention publique en copropriété

Le Conseil économique et social considère que l'action engagée doit être suffisamment efficace pour mettre fin au processus de dégradation dans lequel est engagée la copropriété. Ainsi, l'administrateur provisoire doit bénéficier de moyens efficaces pour résorber les difficultés, à commencer par la possibilité de réaliser un examen complet de la situation débitrice.

Ainsi, avant l'administration du remède au travers de travaux en tout genre, l'avis envisage un travail amont d'observation des difficultés, et notamment financières, afin d'intervenir au cœur de la cible.

Engager une réflexion à moyen terme

Le Conseil reconnaît que les outils d'actions publics à disposition des collectivités ne permettent pas de répondre à l'ensemble des problématiques rencontrées. Il fait le constat que certains dispositifs lourds sont déployés sur des copropriétés dont les difficultés dépassent les compétences mêmes de ces dispositifs. Les ménages résidant en copropriété par contrainte, à défaut de pouvoir intégrer un logement social, les copropriétaires dans l'impossibilité de vendre en raison de la dévaluation de leur logement, l'absence de contrôle des pratiques locatives portant atteinte à l'intégrité et à la santé de certains locataires, sont autant de difficultés pour lesquelles les pouvoirs publics n'ont pas de solution au début des années 2000. Par ailleurs, le Conseil fait le constat du caractère transversal du traitement des copropriétés. Politique de la ville et politique du logement sont bien souvent sur le même front, parfois en l'absence de coordination des méthodes d'intervention. De fait, le Conseil recommande une action locale englobante au prisme du Plan Local de l'Habitat (PLH), outil privilégié d'une action à moyen terme. Le traitement des copropriétés dépend également de la possibilité propre aux habitants de choisir le logement correspondant à leurs besoins et à leur situation. Il incombe au PLH d'orchestrer les différentes actions possibles afin de répondre à ces besoins et de les anticiper.

De l'ensemble de ces préconisations, il ressort que la mise en œuvre d'une action préventive est non seulement nécessaire afin de limiter les dispositifs opérationnels lourds et coûteux pour la collectivité, mais constitue également un complément indispensable aux actions curatives elles mêmes, afin d'en pérenniser les bienfaits. Les moyens dépensés dans le cadre de ces actions sont en effet trop importants pour laisser se développer à terme le risque d'un échec.

Bilan

Les années 2000 sont marquées par le passage d'une politique du logement à une politique de renouvellement urbain. Les copropriétés situées au cœur de quartiers issus de la géographie politique de la ville font donc l'objet de projets de réhabilitation. Ces plans d'ensemble ont toutefois tendance à mettre de côté les petites copropriétés inscrites dans un tissu urbain vieillissant. Ces immeubles parfois fragiles n'attirent à cette époque que rarement l'attention des élus locaux. Or, en l'absence d'intervention préventive sur cette partie du parc privé, le nombre de copropriétés dégradées ne peut qu'augmenter.

2.3.2.3 Une connaissance du parc de copropriétés insuffisante

A la fin des années 2000, la copropriété en difficulté n'a toujours pas d'existence statistique. Elle n'a d'existence que par les situations d'urgence qu'elle déclenche, nécessitant une intervention publique (elle n'existe donc que par son intégration à un dispositif opérationnel). Nous l'avons vu, la quantité et la variété de données à prendre en compte pour l'évaluation du niveau de fragilité d'une copropriété sont d'une extrême complexité, rendant difficile la standardisation d'un outil généralisé à l'ensemble du parc français. Données techniques, socio-économiques, financières ou encore portant sur le fonctionnement et la gestion nécessitent d'être compilées et croisées. Or, pendant très longtemps, les syndics de copropriétés eux-

mêmes, supposés être en possession de la connaissance la plus fine de ces ensembles, ne disposaient pas de ces données. La nature composite de ces données impose par ailleurs de multiplier les sources.

- L'Enquête Nationale Logement (ENL) fournit une description des conditions de logement des ménages (date de construction, taille des logements, niveau de confort, dysfonctionnements au sein du logement…). A partir de ces données techniques, l'Anah, effectuant un travail d'interprétation des données, identifie différents niveaux de « confort ». Ainsi, 12,5% des logements en copropriété seraient « en mauvais état », et 2,1% « sans confort ». Cette enquête comprend également les caractéristiques socio-économiques des occupants de copropriétés (âge, ressources, composition du ménage, ancienneté de l'occupation…). Toutefois, ces données ne sont pas territorialisées.
- Le fichier des logements par communes (Filocom) offre les mêmes données que la source ENL (ressources, âge, composition du ménage…), mais à une échelle beaucoup plus fine, à savoir à la section cadastrale. Ces données ne sont pas nominatives. En cela, elles ne permettent pas d'identifier les copropriétés correspondant aux données de la section cadastrales. Dans les années 1970, la Direction générale des impôts (DGI) a classifié les logements à partir de ces données relues au prisme d'une nomenclature comportant huit catégories de confort (la catégorie 1 correspondant aux immeubles de « très grand luxe », la catégorie 8 correspondant aux immeubles « très médiocres »). Les données prises en compte pour la classification relevaient de la nature architecturale du bâtiment, de la qualité de construction ainsi que des équipements alentours.
- A l'échelle locale, d'autres fichiers peuvent servir de bases de données : fichiers fiscaux, factures courantes (eau, gaz, électricité…).

Cet ensemble de données présente un certain nombre d'imperfections compromettant la pertinence des interprétations qui en sont issues. A titre d'exemple, l'ENL comprend un certain nombre de données sur la gestion et le fonctionnement de la copropriété. Pour autant, les questions relatives à la fréquence de participation aux assemblées générales et au fonctionnement de la copropriété sont exclusivement posées aux propriétaires occupants. L'avis et le comportement du propriétaire bailleur ne sont donc pas renseignés. Or, empiriquement, les problématiques d'absentéisme en assemblées générales ont le plus souvent été observées chez les propriétaires bailleurs, souvent peu investis dans la gestion de leur bien immobilier. D'un point de vue qualitatif, ces données sont donc insuffisantes.

Depuis plusieurs décennies, un certain nombre de collectivités sont à l'origine d'observatoires locaux des copropriétés. Pour autant, ces démarches d'observation sont rarement coordonnées avec l'échelle nationale. Ces initiatives locales sont à l'origine de données spécifiques, dont l'hétérogénéité est difficilement standardisable. Bien souvent, les observatoires voisins qui pourraient être mutualisés demeurent indépendants.

Proposer un traitement adapté à chaque niveau de difficulté semble indispensable. Il convient donc d'améliorer la récolte et l'interprétation des données. Trouver le bon équilibre entre carences et foisonnement statistiques et de données qualitatives relèvent toutefois de la gageure.

La période des années 1990 à 2000 a été marquée par d'importantes avancées dans le champ de l'intervention en copropriétés. Les démarches curatives, motivées par des difficultés aigues, ont en effet permis à un instant t la réhabilitation de nombreuses copropriétés vétustes. Toutefois, l'intervention publique, souvent tardive, a nécessité de lourdes dépenses n'ayant paradoxalement pas permis d'endiguer de manière pérenne les difficultés rencontrées, notamment en termes de gestion et de gouvernance. L'aide

publique au redressement et à la réhabilitation des copropriété, souvent assimilable à une mise sous tutelle, n'a pas su se concevoir comme une aide à l'autonomisation des acteurs de la copropriété. Peut-on ainsi envisager une intervention sur la réorganisation sociale et juridique de l'ensemble plutôt que sur l'état du bâti ? Les initiatives locales en faveur d'une adaptation des interventions aux différents types de difficultés, associées à la loi SRU, ont permis une timide diversification des modes d'actions publiques.

Aujourd'hui, dans un contexte de restriction des deniers publics appelant à des dépenses nécessairement plus rationnelles et parcimonieuses, un travail réflexif sur l'intervention publique à l'adresse du parc de copropriétés est en cours. S'inscrivant au carrefour d'une injonction à la moindre dépense et d'un besoin d'actions efficaces, l'émergence de cette démarche assimilée à un nouveau paradigme, n'est pas passée inaperçue. Pour autant, le paradigme de la prévention tel qu'il est institué semble ainsi s'inscrire comme le grand remède à un mal rongeant la France entière.

3 La prévention : un nouveau paradigme d'intervention viable ?

« *Focaliser uniquement l'action publique sur les cas les plus dramatiques serait une erreur grave et l'absence de politique d'ensemble sur les copropriétés représente l'assurance de voir se développer d'autres foyers de difficulté* ».

Rapport Braye

La régulation des problématiques rencontrées en copropriété fait l'objet d'une intention politique forte. Quels leviers opérationnels et juridiques sont aujourd'hui développés pour faire évoluer la situation du parc de copropriétés ?

Reconnu comme carentiel, le cadre juridique de la copropriété issu de la loi de 1965 fait l'objet d'une rénovation depuis le début des années 2010. Loin d'envisager une abrogation complète de la loi, les décideurs publics ont proposé une révision de certains de ses articles en vue de consolider les obstacles aux potentielles fragilisations, insuffisamment présents dans la loi d'origine.

Aujourd'hui, 15% des copropriétés françaises sont considérées comme fragiles. Partant du postulat que ces copropriétés, aujourd'hui présentant des difficultés mineures, constitueront les copropriétés dégradées de demain, la priorité de l'action publique se concentre désormais sur la prévention. Il convient en effet d'éviter que celles-ci ne sombrent dans un cercle vicieux de déqualification, que seule une intervention publique coûteuse permettrait d'enrayer.

Pourquoi impulser une évolution paradigmatique du fonctionnement de la copropriété?

- Le coût de l'intervention tardive,
- les conséquences urbaines et humaines,
- l'amplification probable du phénomène,

nécessitent une approche transversale et anticipatrice.

3.1 Epistémologie de la prévention

3.1.1 La prévention, de quoi parle-t-on ?

La notion de prévention émerge au XIX^{ème} siècle, dans la continuité de la mouvance libérale. L'individu, doté d'une responsabilité propre, doit faire preuve de prévoyance, c'est-à-dire adopter un comportement de prudence consistant à se prémunir des menaces potentielles : les risques. Le risque se définit par l'existence d'une vulnérabilité associée à un aléa. Face à la multiplication des risques au sein d'une société, le regroupement en une collectivité solidaire a donné lieu à une gestion mutualisée de ces risques, imputées à des experts. Dans le cadre d'un risque, les conséquences possibles d'une action et leurs probabilités d'occurrence sont connues. Il s'agit donc d'intervenir en pleine connaissance de ce lien causal afin d'en minimiser les effets.

3.1.2 La prévention en écologie

En France, le principe de prévention a été défini en 1995 dans le cadre de la loi Barnier, puis formalisé à l'article L.110-1 du Code de l'environnement : « *le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût*

économiquement acceptable »[22]. Contrairement au principe de précaution destiné à guider l'action en cas d'incertitude, le principe de prévention s'inscrit en réponse à l'existence d'un risque avéré d'atteinte à l'environnement.

Egalement issu de la loi Barnier, le principe de précaution engage la responsabilité de l'Etat, ici considéré comme l'expert ayant à charge la gestion des risques pour l'ensemble de la collectivité. « *L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable* »[23]. Ainsi, malgré le manque de connaissances scientifiques portant sur conséquences de certaines activités sur l'environnement et la santé, l'Etat se doit d'intervenir au nom de la préservation du milieu et de la santé publique.

3.1.3 Un concept applicable au champ de la copropriété ?

La gestion du risque en copropriété n'est pas aisée. Nous l'avons vu, les difficultés ne peuvent être réduites à une vision causale. En cela, l'assimilation de la prévention en copropriété au principe de prévention tel qu'il est conçu en écologie dépasse la simple connaissance de l'existence d'une relation causale entre un élément déclencheur et un effet (la dégradation). Ici, le rapport à l'écologie est bien davantage à rattacher à la prise de conscience même de l'existence d'un risque, générant des comportements anticipateurs de la part de l'ensemble des acteurs de la copropriété, y compris de la part des copropriétaires.

Le paradigme de la prévention tel qu'il peut être appréhendé dans le cadre de la copropriété renvoie ainsi à la réactivité, voire à la pro-activité des copropriétaires, par opposition au paradigme curatif au sein duquel ces derniers sont passifs. Nous l'avons vu, l'engagement et l'appropriation des règles de fonctionnement de la copropriété de la part des copropriétaires est une condition nécessaire au travail de réhabilitation et de pérennisation du bon fonctionnement de cette organisation. De cette analyse découle l'assertion suivante : si une copropriété dégradée peut recouvrer un fonctionnement sain à l'issue d'une intervention publique et de la mobilisation de ses copropriétaires, une copropriété fragilisée doit pouvoir enrayer son processus de déqualification par une mobilisation préventive de ses copropriétaires.

L'adage populaire « mieux vaut prévenir que guérir » à la simplicité déroutante contient à lui seul l'ensemble des préceptes du nouveau cadre de pensée dans lequel s'inscrit l'Anah depuis les années 2010. Enrayer le processus de dégradation du parc de copropriétés nécessite donc de développer le sens de l'anticipation des acteurs gravitant autour de la copropriété. L'action curative, longtemps plébiscitée, mais désormais perçue comme trop coûteuse et peu pérenne, est relayée au second plan. Assurer une prise de conscience généralisée relative au fait que la copropriété est une organisation fragile soumise à de nombreux risques est donc un principe généralement approuvé. Pour autant, la définition d'une méthode d'intervention s'est révélée complexe.

[22] Code de l'Environnement, art. L 110-1

[23] Ibid.

Comment décliner une politique d'action préventive ? Quels acteurs faut-il mobilier ? Quelle place faut-il laisser à l'action curative ? Comment distinguer les actions préventives des actions curatives ? Toutes ces interrogations témoignent de la complexité de la mise en place d'une telle politique.

3.2 Pourquoi prévenir et contre quoi ? Contexte d'une mise en œuvre politique

Dans l'introduction de son rapport, Dominique Braye estime à 15% la part des copropriétés considérées comme fragiles ou en difficulté. Cette situation, qualifiée de véritable « bombe à retardement », ne peut être soutenable dans le cadre de la politique du logement telle qu'elle est menée actuellement. Si ce pan entier du parc venait à connaître une déqualification brutale d'ici quelques années, la mise en place d'interventions curatives pour l'ensemble de ces copropriétés avec les financements actuels conduirait à un accroissement considérable du déficit public (les dépenses sont estimées à plusieurs milliards d'euros). Pour éviter à tout prix cet écueil, c'est une alerte au retentissement national que Dominique Braye, président et porte-parole de l'Anah, a déclenché.

3.2.1 Contexte et causes de l'élaboration du rapport

3.2.1.1 Le rapport Braye : une démarche inédite

Donner une nouvelle dimension aux politiques de l'habitat privé : le rapport comme support d'expertise

Nous l'avons vu, la démultiplication d'initiatives locales de la part de groupements d'acteurs en vue d'endiguer des situations de dégradation, a permis la constitution de micro expertises isolées. En juin 2011, Benoist Apparu, alors secrétaire d'Etat au Logement, a confié à Dominique Braye, président de l'Anah, une mission sur les copropriétés en difficulté afin de fédérer toutes ces expertises et de constituer une réflexion transversale sur cette question couvrant la totalité du territoire français. L'objectif était de constituer un groupe de travail autour de l'amélioration des politiques préventives et de la formulation de propositions concrètes visant à traiter les difficultés à différents stades de déqualification. Quatre réunions ont permis d'élaborer un corpus de 144 préconisations, toutes convergents vers la concrétisation d'un « plan national copropriétés », visant, dans une optique globale, la création de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles.

En prenant conscience de la nécessité de réformer profondément l'action en copropriété, l'Anah s'est également heurtée aux limites de sa capacité d'action. En tant qu'opérateur de l'Etat en partie dédié au redressement des copropriétés, l'Anah est reconnue pour son rôle d'accompagnateur des acteurs et élus locaux, soucieux de l'équilibre de leur territoire, dans la mise en œuvre de programmes d'intervention. Or, malgré la nécessité et l'urgence des interventions sur certains territoires, l'Anah ne dispose pas d'outils proprement coercitifs permettant d'interpeller des collectivités aux comportements peu vertueux, pour endiguer des situations de déqualification. Par ailleurs, la portée de tir de l'Anah se limite aux collectivités et aux particuliers volontaires.

Afin d'atteindre le cœur du problème, à savoir le fonctionnement même de la copropriété et le rôle des acteurs qui gravitent autour, l'Anah a donc projeté un plan d'action dépassant ses compétences. La réforme de l'accompagnement des copropriétés n'a de sens que si elle s'associe à une modification profonde du système de la copropriété. Il importait donc d'obtenir une évolution juridique du statut de la copropriété

toute entière orientée vers une logique de prévention des difficultés couramment rencontrées. Le rapport Braye a enjoint l'ancien Ministère de l'égalité des territoire et du logement d'intervenir à grande échelle pour enrayer la problématique de déqualification des copropriétés. Nous le verrons, les préconisations formulées dans le rapport ont été largement entendues dans le cadre de la loi Alur, promulguée en mars 2014, qui offre de nombreux leviers pour agir sur la déqualification des copropriétés.

De son côté, l'Anah a proposé en interne une évolution de ses propres outils d'intervention. Parmi ses nouveaux leviers, la mise à disposition d'outils axés sur la prévention, dédiés aux 15% de copropriétés considérées comme fragiles, et le développement de dispositifs dédiés aux copropriétés les plus en difficulté, dessinent une politique d'intervention cohérente et complète.

Cette nouvelle politique intégrée de l'habitat privée, qui borde l'ensemble des champs d'actions, adopte une force de frappe bien plus importante qu'auparavant.

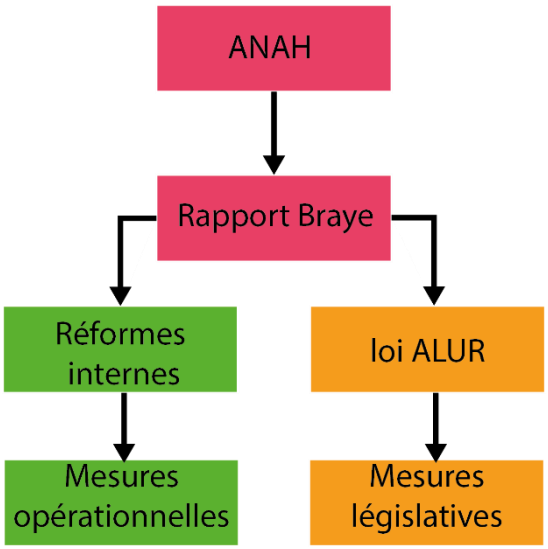


Figure 8 : Redéploiement des politiques d'intervention en copropriété

Fort du constat que les dispositifs en place (OPAH, PLS…) ne permettent d'enrayer la spirale de dégradation, la publication du rapport Braye apparaît comme la pierre angulaire de l'évolution des politiques publiques à l'adresse de l'habitat privé. Par ses préconisations, il s'inscrit à la jonction des champs législatifs et opérationnels.

3.2.1.2 Les objectifs du rapport

Le rapport Braye présente deux objectifs principaux qui s'articulent à la logique initiale de la démarche : couvrir les champs législatifs et opérationnels afin d'optimiser l'impact de tir. Ils se définissent par :

- La recherche d'une amélioration significative du mode de gouvernance de la copropriété. Cet objectif là ne pouvant être atteint par les compétences de l'Anah, s'adresse au champ politique pour assurer une révision profonde du système de la copropriété.
- Le renforcement de l'efficacité des politiques publiques à destination des copropriétés fragiles ou en difficulté. C'est bien l'Anah, opérateur de l'Etat ayant en charge la définition des politiques d'intervention en copropriété qui est ici visée.

Ces deux objectifs synthétiques se déclinent au travers des nombreuses préconisations qu'il convient d'aborder.

3.2.1.3 Restrictions budgétaires : l'efficacité à moindre coût, est ce possible ?

« *Si dans le contexte économique actuel, des moyens financiers conséquents ne peuvent être dégagés, l'accent peut au moins être mis à court terme sur le fonctionnement général de la copropriété et la mise en place d'un volet préventif, qui sont essentiels à la conduite d'une opération nationale efficace en direction des copropriétés en difficulté* ».[24]

L'Anah constitue l'un des financeurs les plus importants des actions en copropriétés. Or, les restrictions budgétaires observées par cet établissement public interrogent sur l'avenir des politiques menées.

La perspective d'une diminution des fonds alloués à l'Anah, associée à la restriction budgétaire des collectivités et EPCI, nécessite de repenser l'intégralité de la politique publique dédiée au parc privé. Ainsi, l'Anah est aujourd'hui confrontée à un dilemme grandissant : à mesure que ses ressources diminuent, le nombre de ménages en difficultés ne cesse de s'accroitre. Pour y faire face, les différents champs d'intervention de l'Anah ont fait l'objet d'un classement par ordre d'importance structurelle. Ainsi en 2014, les cinq axes principaux d'intervention étaient :

- la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé
- la lutte contre la précarité énergétique (au travers du programme « Habiter mieux »)
- le redressement des copropriétés en difficulté
- l'adaptation des logements à la perte d'autonomie
- le développement de l'offre à loyers maîtrisés

Au total, 716,8 millions d'euros d'aides ont été accordées par l'Anah en 2014 et 51,7 millions d'euros ont été consacrés au redressement des copropriétés en difficultés. Par rapport à 2013, les montants engagés pour cette action ont augmenté de 16% alors même que le nombre de logements aidés (13 258) a diminué de 21%[25]. Ce paradoxe s'explique par la réalisation de travaux de requalification plus coûteux qu'en 2013, année au cours de laquelle les subventions allouées concernaient davantage les travaux de sécurisation. La taille des copropriétés constituerait donc un critère discriminant pour toute stratégie d'intervention. Or, les copropriétés les plus en difficultés ne sont pas nécessairement les plus volumineuses. Là encore, il s'agit de s'interroger sur la pertinence d'agir prioritairement sur de grandes copropriétés afin de toucher le plus grand nombre, ou de privilégier les copropriétés les plus en difficultés, malgré leur petite taille. Toutefois, force est aujourd'hui de constater que le nombre de logements dégradés faisant l'objet d'une intervention est loin d'égaler le nombre de logements ayant besoin d'une intervention. Sur 800 000 logements en mauvais état ou sans confort, 50 à 60 000 d'entre eux seulement font l'objet de mesures de suivi. Pourtant, le vieillissement des copropriétés construites entre les années 1950 et 1980, dont les équipements arrivent en fin de cycle, nécessite de lourds investissements ainsi que des travaux de rénovation thermique, dont le coût total est estimé entre 40 et 70 milliards d'euros sur les dix prochaines années. Si une partie des

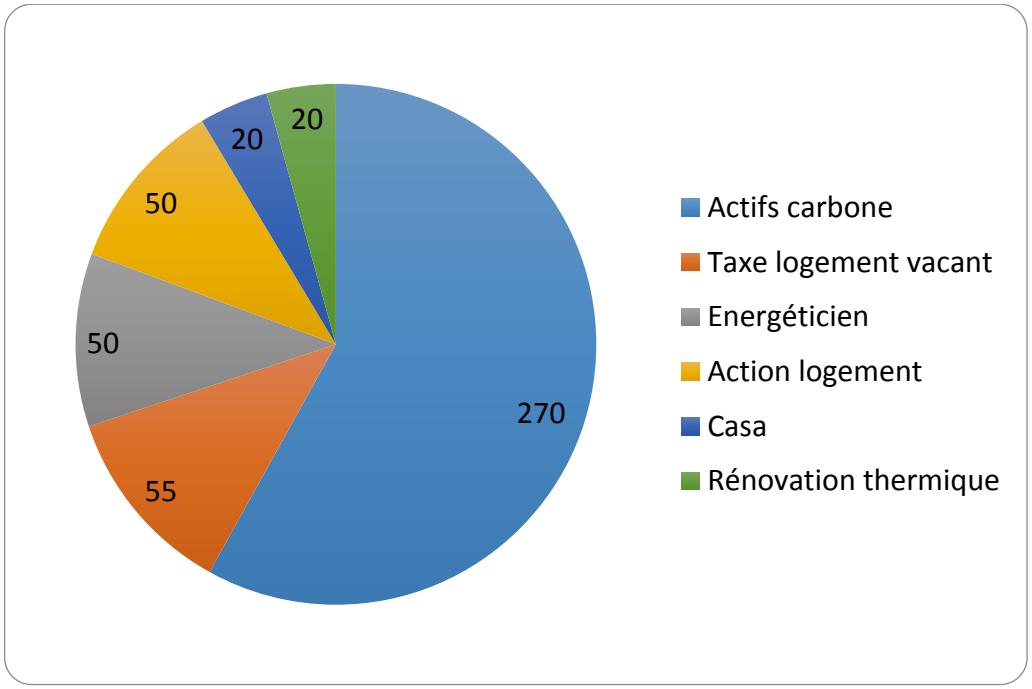
[24] Synthèse du Rapport Braye, 2012

[25] Rapport *Chiffres clés 2014*, Anah, 2015

copropriétaires pourrait être en mesure d'assumer ces travaux, de nombreuses copropriétés devront faire appel à des financeurs extérieurs.

La fragilité des ressources de l'Anah

Le budget de l'Anah voté pour l'année 2015 s'élève à 502 millions d'euros. Malgré la diversification des sources de financements, le budget connaît donc une diminution de 30% par rapport à 2014. La principale source financière de cet établissement public provient de la vente d'actifs carbone et de la mise aux enchères des quotas de gaz à effet de serre. Or, cette source, indexée sur le marché, est particulièrement volatile. Elle ne garantit donc pas de stabilité dans la prévision des recettes. Parmi les autres sources de financement, on compte également la taxe sur le logement vacant, ainsi que la contribution versée par les énergéticiens (EDF, GDF-Suez…) dans le cadre du programme « Habiter Mieux ». Aujourd'hui, trois nouveaux financeurs complètent le budget à hauteur de 90 millions d'euros. Il s'agit de l'Action Logement (ancien 1% logement), la Contribution de solidarité pour l'autonomie (Casa), ainsi que le Fonds national de garanti pour la rénovation énergétique.



Source : Marie Chamosset

Figure 9 : Répartition des sources de financements Anah en 2015[26]

La conservation d'une seule et unique source de financement compromettrait la pérennité et la stabilité du budget. La tendance à la diversification des financeurs est donc indispensable. Cette démarche partenariale s'observe également au sein des différents champs d'action privilégiés par l'Anah. Ainsi, aucune action engagée par une collectivité maître d'ouvrage sur une copropriété n'est intégralement financée par cet établissement public. En matière de redressement des copropriétés, les démarches partenariales pour assurer le financement des dispositifs sont de rigueur. Les collectivités ou EPCI maitres d'ouvrages se doivent de diversifier les financements.

[26] www.anah.fr

Intervenir en copropriété : garantir de meilleurs résultats sans augmenter les dépenses

Pour autant, l'alternative d'un financement partenarial ne peut résoudre intégralement les carences budgétaires à venir. Il convient donc de redéfinir les contours d'une nouvelle politique interventionniste, aux dépenses parcimonieuse mais non moins efficace, compte tenu de l'ampleur de la problématique observée sur le territoire français. La prévention, fer de lance du rapport Braye, se dessine avant tout comme une démarche interventionniste peu coûteuse. Les dimensions qu'elle revêt, à l'image d'ateliers d'information, de sensibilisation ou de procédure d'accompagnement des instances de gouvernance, semblent avant tout promettre l'allègement des dépenses octroyées. Toutefois, si le rapport Braye place la prévention au cœur des nouvelles politiques d'intervention en copropriétés, celle-ci se distingue seulement comme un des leviers intégrés au nouvel d'arsenal d'outils à disposition. Il convient donc d'étoffer et de renforcer la boîte à outils d'intervention, de façon à traiter les copropriétés graduellement, selon leur niveau de difficulté, de la copropriété fragilisée à la copropriété en détresse.

« C'est donc à une intervention globale qu'il est appelé, avec la définition d'un cadre d'action nationale permettant un continuum d'intervention, et des moyens dédiés dans la durée ».[27]

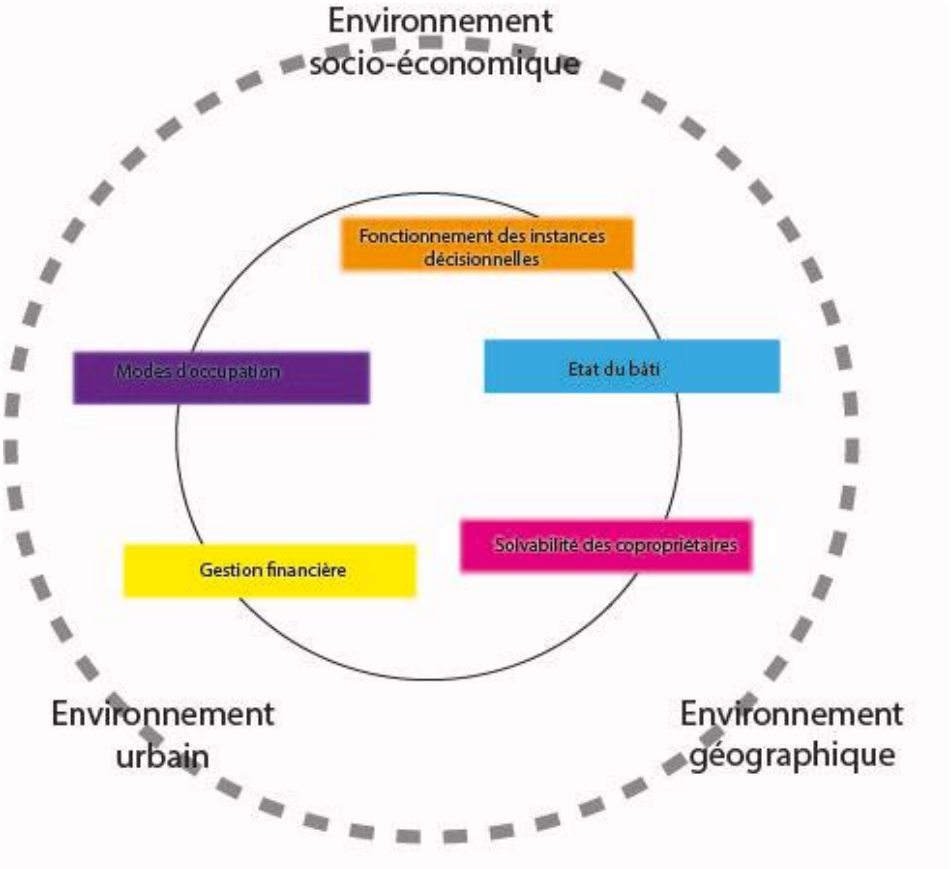
3.2.2 Les préconisations du rapport

Restreindre les interventions tardives coûteuses, éviter autant que possibles les répercussions urbaines et humaines de la déqualification d'une copropriété et minimiser l'amplification d'une potentielle déqualification sont les trois leitmotive du rapport Braye. Pour les atteindre, le rapport préconise cinq étapes permettant, tout à la fois, d'identifier les fragilités, de prévenir les difficultés, et d'y remédier.

3.2.2.1 Redéfinir le processus de déqualification pour mieux intervenir

Résorber les difficultés nécessite au préalable d'en connaître précisément les causes. Le rapport Braye propose une classification exhaustive des potentielles difficultés. La difficulté est déterminée à partir de cinq facteurs endogènes (le fonctionnement des instances de gouvernance, la situation financière et des comptes, l'état du bâti, la solvabilité des copropriétaires, et la situation sociale des occupants) et exogènes (tels que l'environnement urbain, le marché immobilier, le contexte urbain). Lors du dysfonctionnement d'un de ces piliers, la copropriété se fragilise. La notion de difficulté apparaît quant à elle lorsque plusieurs piliers sont atteints et que ces dysfonctionnements empêchent les prises de décisions par les copropriétaires.

[27] Rapport Braye, 2012



Source : Marie Chamosset

Figure 10 : Les facteurs endogènes et exogènes permettant d'évaluer la fragilité de la copropriété

De cette théorisation découle une nouvelle classification des copropriétés élaborée en fonction de leur niveau de difficulté. Trois catégories de copropriétés en difficulté apparaissent :

- les copropriétés fragiles se définissent principalement par l'instabilité d'un des piliers précédemment évoqués. L'état technique n'est certes pas encore dégradé, mais de sérieux risques planent sur le fonctionnement de la copropriété. Développement d'impayés de charges, impossibilité d'entreprendre des travaux, perte de dynamisme du conseil syndical, sont autant de failles pouvant rapidement entrainer la copropriété dans une spirale de dégradation. En 2012, le nombre de résidences principales situées en copropriétés fragiles est estimé entre 300 000 et 1 000 000 (entre 5 et 15% du parc).
- Les copropriétés en difficultés réversibles observent une déstabilisation de plusieurs piliers. Les risques sont donc concrétisés mais les acteurs internes à la copropriété ne sont plus en capacité d'intervenir seul pour assurer un retour à la normale. Un programme de redressement est envisageable sur le long terme.
- Les copropriétés en difficultés irréversibles présentent une généralisation des dysfonctionnements telle, que le redressement n'est plus envisageable, même dans le cadre d'une intervention publique.

Ces trois stades de difficultés relèvent du même processus de déqualification, dont la vitesse devient exponentielle à mesure que les difficultés s'accroissent. Cette gradation a pour facteur l'évolution du rapport au risque. Plus la copropriété est en difficulté, plus le risque est avéré et l'intervention urgente. C'est à partir de ces réflexions que les préconisations suivantes ont été élaborées.

3.2.2.2 Agir sur le fonctionnement et la gouvernance de la copropriété

➢ *Créer des copropriétés viables*

Dès aujourd'hui, les projets immobiliers doivent envisager la gestion ultérieure de ces copropriétés, en vue d'en simplifier la gestion. Les découpages en plusieurs bâtiments, les programmes constitués à majorité de petits logements ou monofonctionnels, la gestion en ASL sont ainsi à éviter.

Face à la complexité imposée par le cadre juridique, il convient de limiter la mise en copropriétés aux ensembles en capacité d'évoluer avec un tel statut. Ce mode de gestion doit donc être réservé aux situations dans lesquelles il se justifie.

➢ *Gérer un patrimoine commun*

Nous l'avons vu, le modèle juridique de la copropriété tend à favoriser l'individuel sur le collectif, encourageant ainsi les divergences d'intérêts, au détriment de la bonne gestion patrimoniale de moyen ou long terme. Il convient donc désormais de favoriser la convergence d'intérêts entre les copropriétaires. Eviter le développement d'impayés, aujourd'hui principale injustice poussant les copropriétaires solvables à ne plus payer leurs charges face à des voisins impécunieux, devient donc nécessaire.

Pour éviter toute impasse sur la réalisation de travaux, le rapport insiste sur l'importance du triptyque « diagnostic – plan pluriannuel de travaux – fonds de travaux ». Le diagnostic pourra constituer un élément de référence lors du vote de travaux en assemblée générale. L'instauration d'un plan pluriannuel de travaux doit permettre d'inculquer aux copropriétaires une culture de la gestion patrimoniale sur le long terme. Enfin, le fonds prévisionnel de travaux devra permettre de lisser l'effort des copropriétaires et d'assurer une protection en cas d'éventuels impayés.

L'amélioration de la gestion et de la gouvernance de la copropriété constitue également une des gageures qu'impose le rapport Braye. La clarification du rôle du conseil syndical et la restitution de la confiance à l'égard de la profession du syndic font donc partie des objectifs fixés.

Afin de tenir les futurs acquéreurs informés de la situation de la copropriété dans laquelle ils envisagent de s'installer, le rapport préconise la création d'une fiche synthétique de la copropriété, dans la continuité directe de ce qu'avait été pensé par la loi SRU en 2000.

➢ *Mieux accompagner l'accession à la copropriété*

De nombreuses copropriétés se heurtent à la méconnaissance de la part des nouveaux accédants sur le fonctionnement de l'ensemble et sur son passif. Le rapport privilégie un porté à connaissance au plus tôt dans le cadre d'un projet d'accession. Le bon fonctionnement pérenne de la copropriété dépend en effet de la conscience de ce à quoi réfère le statut de copropriétaire ainsi que sur la capacité à en assumer les conséquences. C'est pourquoi, l'acquéreur doit être informé de la situation de la copropriété au plus tôt. Le niveau de charges et, le cas échéant, d'impayés, doit être rigoureusement précisé. Les prévisions de travaux, si elles existent, devront également permettre à l'acquéreur d'évaluer sa capacité à assumer son entrée dans la copropriété sur le temps long.

3.2.2.3 Renforcer les actions publiques à destination des copropriétés fragiles et en difficultés

➢ *Une action publique davantage orientée vers la prévention*

La logique du rapport, considérant que la déqualification ne relève que d'un seul et même processus, engage donc à enrayer le plus tôt possible la spirale de déqualification. Le rapport engage donc les acteurs publics à agir dès le premier stade de difficultés, c'est-à-dire sur les copropriétés fragiles. Les initiatives portées sur les copropriétés en difficultés réversibles étant largement répandues depuis deux décennies, il convient désormais de compléter l'arsenal d'outils opérationnels en vue de traiter la problématique de déqualification dans son ensemble.

Dans le détail, des outils destinés à l'observation et au repérage des copropriétés inscrites dans un processus de déqualification doivent être développés de manière efficace. Concernant les copropriétés fragiles, des actions devront être mises en œuvre dans le champ de la prévention.

➢ *L'amélioration des copropriétés « redressables » : une priorité à la mise en œuvre des outils existants*

Le nouveau paradigme d'intervention en copropriété doit contourner l'écueil d'une action exclusivement curative, ne traitant qu'un seul des cinq piliers, celui de l'état du bâti. La copropriété apparaît donc comme un ensemble par essence systémique, dont le redressement requiert une intervention conjointe et simultanée sur l'ensemble des cinq piliers. Le rapport ne prône en aucun cas une transformation en profondeur des outils opérationnels. Bien davantage, il s'agit de compléter ceux qui existent déjà et d'en améliorer la qualité et l'efficacité.

Une fois n'est pas coutume dans le champ du logement, le retour de l'expertise étatique apparaît comme l'une des préconisations phares du rapport, au travers de la création d'un pôle national d'expertise et d'appui opérationnel. Ce pôle doit avoir pour objectif de guider et de conseiller collectivités et EPCI dans le choix et la mise en œuvre de ces outils. Cette mesure s'accompagne de trois autres préconisations concrètes :

- renforcer la qualité du diagnostic, qui constitue la base de toute intervention et qui doit être déterminant dans le choix de l'outil opérationnel à déployer. Cette étape doit permettre de faire remonter les situations difficiles et d'identifier la nature des dysfonctionnements.
- Assurer la qualité de l'ingénierie : le caractère systémique des dysfonctionnements appelle à la coopération d'experts différents, dont les interventions doivent relever d'un pilotage bien précis. Le caractère évolutif de chaque situation nécessite par ailleurs un travail de veille approfondi.
- Développer la visibilité des moyens et renforcer la démarches contractuelle : les démarches entreprises doivent faire l'objet d'une contractualisation, portant à la fois sur les objectifs et les moyens, entre les différents partenaires, internes et externes à la copropriété. L'efficacité des interventions partenariales doit essentiellement se traduire par la recherche de pérennité de l'investissement alloué.

Des outils renforcés pour les situations les plus graves

Le rapport a également fait ressortir l'existence d'une minorité de copropriétés en grande difficulté, dont la situation est assimilée à celle d'un « coma dépassé ». Des réflexions ont donc également été menées afin de compléter le champ d'intervention dans le cas de situations complexes. Jusqu'alors, en dehors de l'outil de portage destiné aux copropriétés les plus en difficulté, peu développé au niveau national, l'arsenal d'intervention existant ne possédait que peu d'outils destinés aux copropriétés présentant des difficultés aigues. Renforcer l'efficacité de l'administration provisoire, améliorer le traitement des impayés de charges, faciliter la restructuration juridique de copropriétés complexes (du type ASL), la réalisation de travaux, et le recours au portage foncier ainsi que l'optimisation des outils de sortie de régime de copropriété, voire de démolition apparaissent comme les principales préconisations.

Toutefois, la date de construction, le statut juridique (US ou ASL par exemple), la taille de la copropriété ainsi que les spécificités du marché local sont autant de caractéristiques générant des difficultés particulières nécessitant une stratégie d'intervention hors du commun. Un arsenal d'outils standardisé au niveau national ne saurait résorber équitablement les difficultés rencontrées.

Le rapport alerte sur l'urgence de la démarche à mettre en œuvre. En cela, le « plan copropriétés » entend coordonner les moyens opérationnels, réglementaires, législatifs, techniques et financiers afin d'envisager un plan d'action national efficace.

3.2.3 Le rapport Claude Dilain sur « Les copropriétés très dégradées »

Alors Sénateur de Seine-Saint-Denis, Claude Dilain a remis en avril 2013 un rapport portant sur les « copropriétés très dégradées » à Cécile Duflot, alors Ministre de l'égalité des territoires et du logement. Ce document s'inscrivant dans la droite ligne du rapport Braye vient, un an plus tard, en compléter les lacunes. Il propose une intervention sur deux champs : celui du renforcement de la prévention, et celui en faveur d'une action pour les copropriétés les plus dégradées.

3.2.3.1 Les préconisations

- Redéfinir le rôle de l'administrateur judiciaire : l'administrateur judiciaire constitue l'auxiliaire de justice désigné par le tribunal lorsqu'une entreprise, en l'occurrence une copropriété, fait l'objet d'une procédure de sauvegarde. Jusqu'alors, il n'existait pas d'administrateur spécialisé pour les copropriétés dégradées. Claude Dilain préconise donc la création d'une spécialisation indépendante de la dimension commerciale.
- Assurer une meilleure éthique dans la pratique professionnelle des syndics de copropriété : les règles de déontologie ne sont pas toujours respectées au mieux dans ce corps de métier. Claude Dilain préconise notamment de confier au président du conseil syndical et non plus au gestionnaire de copropriété le pouvoir de saisir le tribunal de grande instance pour demander la désignation d'un mandataire ad hoc lorsque le niveau d'impayés de charge dépasse 25% des sommes exigibles.
- Informer les locataires de la situation de la copropriété : le rapport insiste sur la nécessité d'associer les locataires, qui représentaient 22% des habitants dans le parc privé en 2010, au instances de gestion de la copropriété. L'affichage des comptes rendus d'assemblées générales et le droit de reversement des charges directement au syndic de copropriété, sans avoir à passer par le propriétaire, sont préconisés.
- Lutter contre les propriétaires indélicats : certaines situations de mal logement sont dues à la présence de marchands de sommeil, pour lesquels la recherche de rentabilité est plus importante que le maintien en bon état de leur bien immobilier. Le rapport recommande le développement des signalements et des sanctions à l'encontre de ces personnes.

3.2.3.2 Une nouvelle prise en compte de la copropriété en grande difficulté

Le rapport comprend également une définition de la « copropriété en danger », venant ainsi affiner la grille terminologique permettant de qualifier les différents stades de difficulté.

« La copropriété en danger – ou en situation de pré-carence - peut se définir comme la situation où l'état du syndicat de la copropriété menace la propriété de chacun des copropriétaires, que cela soit par l'effondrement de la valeur de leur patrimoine –qu'ils ne peuvent donc plus vendre-, ou de la baisse de leur droit de jouissance comme par exemple avec la mise à l'arrêt des ascenseurs ».[28]

[28] Sénat - *Les copropriétés très dégradées* – Rapport du Sénateur Claude Dilain, avril 2013, p.17

Il est intéressant de noter ici que la vision de la copropriété en danger est définie au prisme de la jouissance de la propriété des autres copropriétaires. Cette approche libérale se distingue de la définition de la copropriété en difficulté fournie par le rapport Braye qui insiste davantage sur les atteintes sanitaires et sociales émanant de la dégradation d'une copropriété. Ici, c'est l'atteinte à la propriété qui meut la procédure de redressement.

En d'autres termes, la copropriété est considérée en danger lorsque le niveau d'impayés est trop important, ou que l'insuffisance des ressources propres à la copropriété, compte tenu de l'urgence des travaux à réaliser, présente un risque d' « entrainer une dégradation majeure des conditions d'habitabilité, soit en privant les résidents des services fonctionnels collectifs élémentaires, soit en raison de l'état, notamment sanitaires, du bâti ». [29]

Le rapport recommande la mise en place de mesures exceptionnelles, exorbitantes du droit commun, à l'égard des copropriétés en très grande difficulté. Ces préconisations sont pour parties formalisées dans la loi Alur, sur laquelle nous reviendrons par la suite.

3.3 Vers une nouvelle dynamique opérationnelle : quels outils pour quelles finalités ?

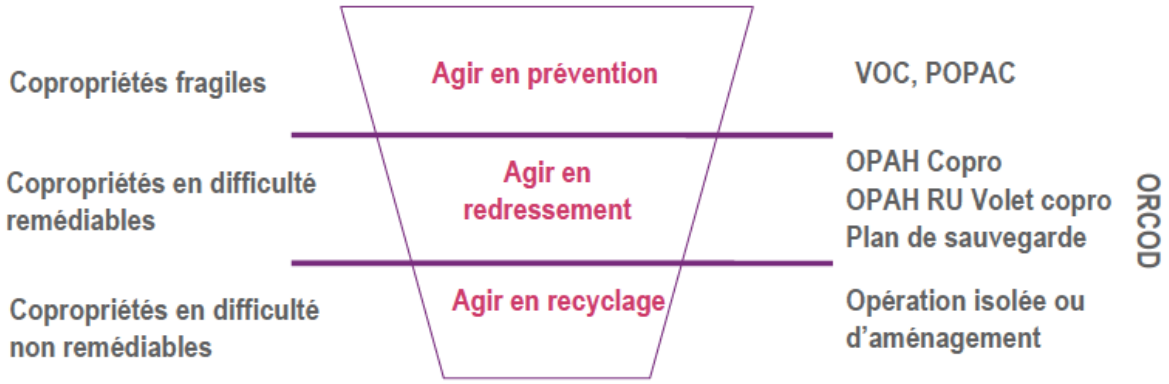
Le 14 mars 2012, le Conseil d'administration de l'Anah a adopté trois délibérations s'inscrivant dans le droit-fil des préconisations issues du rapport Braye.

- « Aux travaux de résidentialisation et à ceux permettant la scission ultérieure d'une copropriété, réalisés sous maîtrise d'ouvrage du syndicat des copropriétaires dans le cadre d'une intervention globale sur une copropriété en difficulté ;
- A des dispositifs de veille et d'observation locales permettant de détecter à temps les premières difficultés des copropriétés, de repérer les copropriétés sur lesquelles il faut agir et d'élaborer et suivre la politique locale ;
- A des dispositifs à caractère préventif permettant de sensibiliser et d'accompagner les copropriétés et les copropriétaires, dès l'apparition des premiers signes de fragilité, et ainsi de prévenir l'enclenchement d'un processus de déqualification de la copropriété. » [30]

En cela, le champ d'intervention en matière de redressement des copropriétés a subi une évolution. Le schéma ci-dessous illustre l'élargissement de l'éventail d'actions en copropriétés. La forme en entonnoir ici représentée signifie donc que l'action en prévention s'adresse à un nombre élevé de copropriétés considérées comme fragiles, représentant 5 à 15% du parc. A chaque niveau de déqualification correspond une grille de dispositifs adaptés.

[29] Sénat - *Les copropriétés très dégradées* – Rapport du Sénateur Claude Dilain, avril 2013, p.26

[30] Instruction du 5 juin 2012 relative à certaines mesures visant à améliorer les interventions de l'Anah en direction des copropriétés fragiles ou en difficulté, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; Ministère de l'égalité des territoires et du logement.



Source : Forum des politiques de l'habitat privé, Atelier copropriétés, agir en prévention du 20 mars 2015

Figure 11 : Le nouvel arsenal d'intervention prévu par l'Anah à partir de 2012

Ce nouvel arsenal d'actions répond à l'un des objectifs fixés par le rapport Braye consistant à définir un cadre d'action globalisé allant de l'observation des premières difficultés à la prévention, en passant par le traitement au cas par cas des situations difficiles.

3.3.1 Intervenir en prévention

C'est bien l'arsenal calibré pour le premier niveau de dysfonctionnement que le rapport Braye a surtout permis de compléter.

3.3.1.1 Le Programme Opérationnel de prévention et d'Accompagnement en Copropriétés (POPAC)

Objectifs

Depuis 2012, l'Anah finance en partie et coordonne, à titre expérimental, ces dispositifs préventifs qui visent à mettre en place, une ingénierie opérationnelle destinée à prévenir la déqualification des copropriétés fragilisées. Cette démarche partenariale est formalisée par une convention pluri-annuelle de trois ans, signée entre l'Anah et la collectivité ou l'EPCI maître d'ouvrage.

Le POPAC permet à la fois

(1) d'instaurer une veille active sur un territoire communal ou intercommunal pour repérer les copropriétés en état de fragilité,

(2) d'identifier précisément les dysfonctionnements et problématiques rencontrés,

(3) de proposer un accompagnement aux acteurs de la copropriété,

(4) et de manière transversale, de pérenniser les actions publiques en matière de redressement sur des copropriétés en sortie de dispositif opérationnel, du type OPAH ou Plan de sauvegarde.

Du fait de son caractère expérimental, le POPAC n'est calibré que pour 10 à 15 copropriétés dont la fragilité aura été repérée en amont, au cours d'une étude préalable à un dispositif opérationnel, suite à un signalement, ou dans le cadre d'un observatoire. Néanmoins, compte tenu de l'importance numérique des copropriétés fragilisées sur le territoire français, l'étroitesse de cet échantillon interroge. Ainsi, comment justifier la sélection de certaines copropriétés alors même que d'autres rencontrent les mêmes difficultés ?

En aucun cas, le POPAC ne permet le financement de travaux. La mobilisation des aides de l'Anah s'inscrit dans une stratégie de remise en ordre de la gestion et du fonctionnement de la copropriété avec un objectif de remobilisation des copropriétaires, principale cible du dispositif, et, de facto, des instances de gestion, afin de garantir l'amélioration de son fonctionnement.

Prestations

➢ **Repérage**
➢ **Diagnostic multi-critères** ou **expertises spécifiques ponctuelles** (fonctionnement, gestion, aspects juridiques, financiers, techniques, thermique, maîtrise des charges, statuts d'occupation, facteurs environnants…). Ces indicateurs étant évolutifs, il convient d'assurer la mise à jour du diagnostic. Objectifs : - définir et mesurer l'ensemble des indicateurs endogènes et exogènes pouvant intervenir sur l'équilibre de la copropriété. La nature de ces indicateurs varie en fonction des territoires, - établir les conditions d'amélioration de la situation et proposer des stratégies d'actions préventives
➢ Mise en place de **partenariats** entre les professionnels locaux, confrontés de sous différents aspects à la fragilisation des copropriétés (CCAS, services de police, services politique de la ville, bailleurs…),
➢ Actions de **sensibilisation** et **d'information** portant sur des thématiques ciblées destinés aux conseils syndicaux et syndics. Ces actions s'inscrivent dans une optique d'association des copropriétaires, ou du moins, de création d'un noyau solide, afin de les responsabiliser et d'en faire ainsi de véritables acteurs de l'organisation dans laquelle ils évoluent. Au travers de ces actions pédagogiques, les acteurs de la copropriété doivent : • Améliorer leur connaissance du fonctionnement de la copropriété • comprendre les facteurs d'équilibre et d'autonomie de la copropriété (bon état physique, bon fonctionnement des instances décisionnelles, bonne gestion financière, solvabilité des copropriétaires…) • se donner les moyens de s'investir davantage dans le fonctionnement de la copropriété • être en mesure de percevoir les situations de fragilité et de les faire remonter aux professionnels en mesures d'identifier et de remédier aux problèmes.
➢ Aide à la **résolution des premières difficultés** par un accompagnement individualisé (aide à la gestion, mise en place d'un plan de patrimoine, aide au recouvrement des impayés. En fonction des besoins identifiés, les aides devront permettre d'intervenir sur les champs : - juridique et de fonctionnement (assistance du conseil syndical, aide à la modification du règlement…), - financier et de la gestion (aide à la mise en place d'un tableau de bord de suivi des charges, aide à la maîtrise des dépenses courantes, aide à l'assainissement des comptes…),

- social (accompagnement des publics spécifiques, aides à la régularisation des situations d'occupation des logements…),
- technique (aide à la mise en place et à la tenue d'un carnet d'entretien, aide à l'élaboration d'un plan de patrimoine…),
- administratif.

➢ Accompagnement programmé des **copropriétés sorties d'un dispositif.**

Ce dispositif vise avant tout à pérenniser les fonds investis dans la cadre d'actions publiques de redressement. Les copropriétés sorties d'une OPAH copropriété ou d'un plan de sauvegarde peuvent bénéficier de mesures de préventions destinées à engager ces ensembles dans une dynamique vertueuse.

➢ Constitution de **bases de suivi** et alimentation annuelle pour le compte de l'Anah.

Le travail de veille fait partie intégrante du dispositif. Afin de constituer une base de données nationale pour renseigner les copropriétés fragiles ou en difficulté, le dispositif impose la collectivité à faire remonter une grille standardisées de données portants sur :

- Les caractéristiques principales de la copropriété,
- Le positionnement de la copropriété sur le marché immobilier local,
- Le Profil socio-économique des occupants,
- L'état du bâti,
- La gestion financière et administrative,
- La gestion technique des parties communes,
- L'organisation et fonctionnement.

➢ **Suivi, veille** et **signalement** des situations difficiles.

Qui possède quoi ? Comment les décisions doivent-elles être prises ? Quels moyens permettent de les faire respecter ? Comment se résolvent les conflits ? Ces interrogations, lieux communs de la copropriété auxquels on n'accorde souvent peu de crédit, sont autant d'obstacles quotidiens pouvant troubler le bon fonctionnement de la copropriété. La gestion, l'entretien et la transmission du patrimoine de la copropriété supposent que soient explicites ces informations de départ. Le POPAC inclut ainsi une dimension pédagogique destinée à consolider, voire à édifier une culture du patrimoine, indispensable à la pérennité de ces organisations.

L'une des singularités de ce dispositif expérimental relève de sa double dimension. Le POPAC comprend en effet un volet observation – permettant d'identifier les copropriétés y étant éligibles, et d'assurer une veille continue en cas d'évolution du parc – et un volet animation, proposant un accompagnement précisément calibré aux difficultés rencontrées.

Le POPAC est financé à 50% par l'Anah, dans la limite d'un plafond annuel de 100 000€ HT.

Premier bilan du POPAC

Depuis 2012, une trentaine de dispositifs ont été mis en place, témoignant ainsi d'un engouement avéré. Pour autant, les contextes de mise en œuvre divergent grandement d'un territoire à l'autre.

Une grande adaptabilité

Dans le cadre du Grand Projet de Ville de la Duchère, le Grand Lyon et la Ville de Lyon ont signé une convention POPAC avec l'Anah en avril 2013. Une dizaine de copropriétés sont inscrites au dispositif. Parmi elles, environ la moitié sort d'un dispositif curatif (OPAH ou PLS). La moitié restante est constituée de copropriétés neuves, en partie destinées à des primo-accédants. Dans un contexte de programme de reconstruction, la finalité du dispositif consiste bien à inculquer une culture de la copropriété à l'origine même de sa création. De même, la sur-importance des charges de chauffage repérée au cours de l'observation a conduit le Grand Lyon à intégrer un bureau d'étude énergétique à l'équipe d'animation.

A contrario, Saint-Etienne Métropole a mis en place un POPAC en 2013 au sein de l'ensemble de son territoire. Une vingtaine de copropriétés fragilisées supérieures à 25 logements ont composé l'échantillon. Aucune copropriété neuve n'y a ici trouvé sa place. Face à un parc concentrant des populations très paupérisées, et rencontrant d'importants problèmes thermiques, la convention a là encore intégré un bureau d'étude énergétique.

Ces exemples témoignent de l'adaptabilité de ce dispositif, qui, malgré sa standardisation, permet de cibler et d'agir sur des problématiques bien spécifiques. Trois ans après sa mise en place, l'Anah s'est prononcée en faveur du renouvellement de ce dispositif, désormais affranchi de son statut expérimental. Outre l'adaptation aux enjeux locaux, le POPAC a permis d'instaurer un dialogue plus étroit entre l'Anah et les collectivités.

Une éthique d'action sur le parc privé plus légitime

Nous l'avons vu, intervenir sur des logements issus du parc privé ne va pas de soi pour les élus locaux. L'inlassable discours argumenté présentant les dangers urbains et humains d'un laisser-faire politique sur des bâtiments en voie de d'effondrement ne trouve pas toujours l'approbation générale. En cela, le remède du POPAC paraît désormais bien moins amer pour les acteurs politiques qui n'ont pas à financer de travaux. Pour l'heure, les dispositifs dédiés aux copropriétés en difficultés réversibles voire irréversibles ont encore lieu d'exister, mais la perspective d'une raréfaction de ceux ci, et, de fait de dépenses plus parcimonieuses, est favorablement accueillie. La présentation de la démarche aux élus du Conseil Communautaire d'Annemasse Agglo, en vue d'obtenir l'accord d'une signature par le président, n'a pas été sans discussion. Plusieurs élus de communes urbaines ont questionné la légitimité de la démarche dans un contexte de restriction budgétaire. L'argument d'un risque de généralisation des mauvaises conduites de la part de copropriétaires aujourd'hui solvables, en vue d'obtenir, comme les autres, des aides publiques a toutefois été rapidement contré. Des élus eux-mêmes, jadis tenant le même discours, ont répliqué en avançant la nécessité, pour la commune, d'agir le plus tôt possible, afin d'éviter de réitérer l'expérience coûteuse du portage public d'Helvétia Park.

3.3.1.2 Dépasser la dichotomie curatif/préventif

Le nouvel arsenal d'action en copropriété introduit le POPAC comme le nouvel outil phare pour intervenir à titre préventif. Si le POPAC ne permet pas le financement de travaux au même titre que d'autres dispositifs, son champ d'intervention ne se distingue pas entièrement pour autant d'une OPAH ou d'un plan de sauvegarde. On entend par ceci que, bien au contraire, les champs d'interventions ont tendance à se chevaucher, tel que l'illustre la figure ci-dessous.

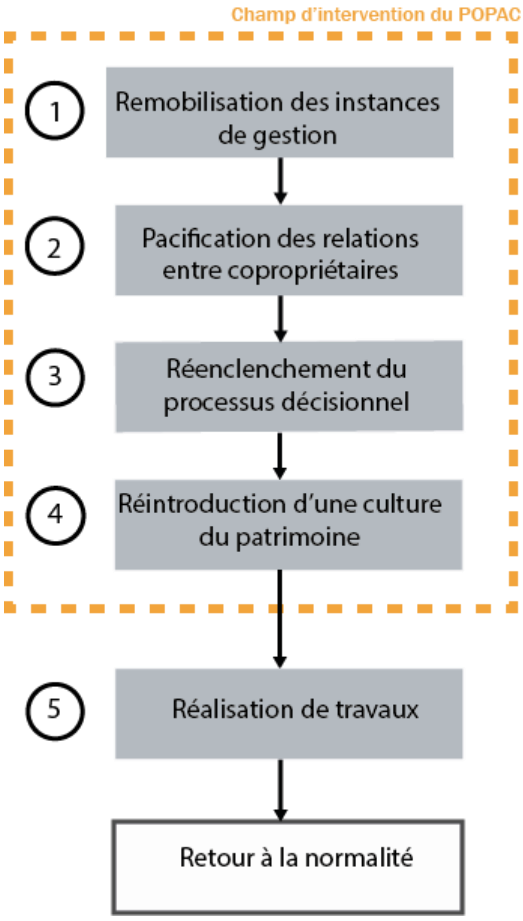


Figure 12 : Aire d'influence de l'intervention préventive

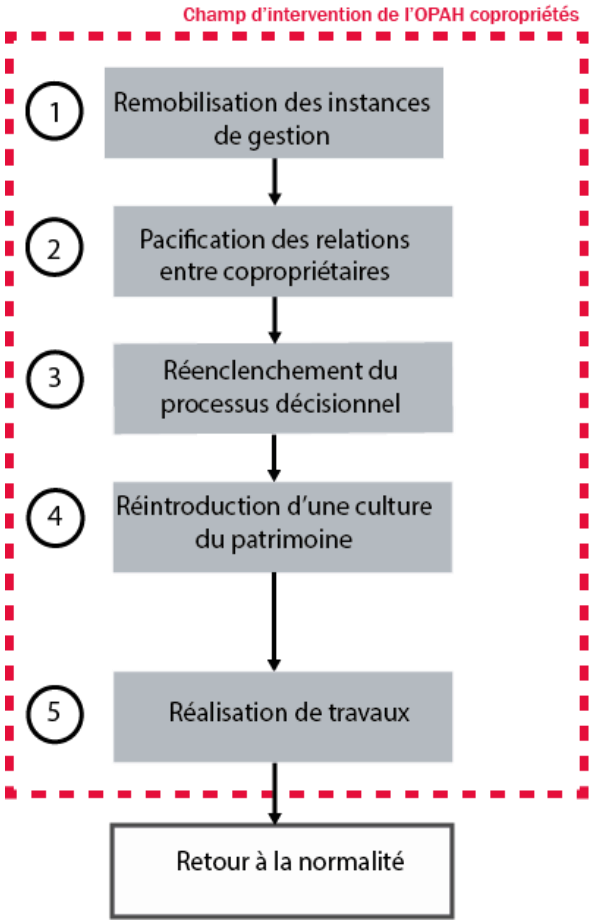


Figure 13 : Aire d'influence de l'intervention curative

Source : Marie Chamosset

Ainsi, la phase d'observation qui aura permis d'aiguiller la copropriété vers un programme opérationnel préventif aura su lui reconnaître un potentiel de redressement important. Si l'on devait dresser le profil type de cette copropriété, il en serait ainsi : La situation financière se dégrade depuis quelques temps avec l'apparition d'impayés de charge de la part de quelques copropriétaires. Les copropriétaires sont plus réticents à voter des travaux, malgré les incitations de la part des membres du conseil syndical. Ces derniers, malgré leur dynamisme, se sentent dépassés et n'ont plus les ressources pour redresser la situation. La collectivité intervient donc en soutien, afin d'aider le noyau d'individus référents à assurer un retour à la normal. Cela passe notamment par une réinsertion dans une dynamique patrimoniale, qui donne du sens à la réalisation de travaux.

Dans le cadre d'une OPAH copropriétés dégradées, le même processus doit être à l'œuvre. Pour autant, l'apport financier nécessaire à la réalisation de travaux n'étant pas possible pour une grande partie des copropriétaires, l'intervention va plus loin dans la démarche en assurant une partie du financement des travaux de réhabilitation. Dans de nombreux cas néanmoins, les copropriétés déjà bien engagées dans une spirale de déqualification ont vu disparaître les interlocuteurs internes, porteurs d'une dynamique patrimoniale. Le travail de remobilisation, notamment des membres du conseil syndical, constitue donc un préalable indispensable avant l'engagement de toute procédure de redressement. C'est à cette gageure qu'est confrontée l'expertise de l'action en copropriété.

3.3.2 De nouveaux outils de repérage

Sans connaissance exhaustive du parc de copropriétés d'un territoire, toute action préventive est vaine. L'observation se définit comme le « porter à connaissance » de l'état du parc sur un territoire. Cette démarche comprend plusieurs étapes. Il convient de répertorier les copropriétés selon leur niveau de difficultés, puis d'identifier et de répertorier les difficultés rencontrées par chaque copropriété selon leur nature. Ce travail d'observation neutre, sans objectif d'intervention manifeste, ne peut être figé dans le temps. Il ne s'agit pas de prendre une photographie du parc de copropriétés à un instant donné, mais bien d'analyser l'évolution de ce parc. L'alimentation d'une base de données est donc indissociable d'une mise à jour constante.

3.3.2.1 Le dispositif de Veille et d'Observation en Copropriétés

Objectif

Le VOC vise à aider au repérage des premières difficultés, à contribuer à la définition d'une politique locale adaptée. Là encore, l'une des principales finalités consiste à pérenniser les actions publiques mises en œuvre en amont.

Méthodologie

Ce dispositif consiste à améliorer la connaissance du parc de copropriétés sur un territoire donné par la mise en place d'une veille continue destinée à détecter à temps la déqualification de certaines d'entre elles, et d'identifier les copropriétés nécessitant une intervention ciblée. Le périmètre peut être défini par la collectivité, au même titre que le nombre et la nature des copropriétés à intégrer au dispositif de veille. L'objectif n'est pas de connaître en profondeur l'ensemble du parc de copropriétés, mais bien d'assurer une veille sur celles qui, intuitivement ou par expérience, paraissent les plus susceptibles de tomber dans une spirale de déqualification. Des critères tels que le positionnement de la copropriété sur le territoire ou au sein du marché immobilier, la typologie ou la taille de la copropriété peuvent être discriminants en vue de la formation d'un programme VOC.

Une attention particulière est accordée aux copropriétés considérées comme fragiles. La nature de ces fragilités pourra être identifiée :

- fragilité de fonctionnement
- fragilité financière
- fragilité économique
- fragilité technique sur l'état du bâti

Si elle le souhaite, la collectivité pourra orienter la copropriété vers un dispositif opérationnel adapté. La complexité du système générant toute fragilisation convoque une myriade de critères, qu'il convient de synthétiser ou, a minima, de trier, afin d'en obtenir une analyse cohérente et pertinente. C'est cet écueil auquel les collectivités se doivent de faire face dans le cadre de la mise en place d'un programme de veille. Le travail fastidieux de récolte des données ne doit pas être sous-estimé, et en cela, il convient d'en élaborer la méthode bien à l'amont.

Le VOC est financé à 50% par l'Anah, dans la limite d'un plafond annuel de 120 000€ HT.

3.3.2.2 Pré-repérer la concentration des difficultés : l'outil d'aide au repérage des copropriétés fragiles Anah/DGALN

La DGALN et L'Anah ont confié au CETE Nord-Picardie l'élaboration d'une étude sur l'aide au repérage des copropriétés présentant un potentiel de fragilité, et ce, à l'échelle infra-communale. Cette étude, aboutie en 2013, a été menée au travers de la compilation d'indicateurs statistiques issus du fichier des logements par communes (Filocom) 2009. Les indicateurs sélectionnés étaient les suivants[31] :

- situation socio-économique des occupants
- état du bâti
- positionnement sur le marché
- capacité des copropriétaires pour faire face aux dépenses d'entretien
- Présomption de présence de marchands de sommeil

Chacun de ces critères à un poids variable en fonction de sa capacité à influencer la fragilité d'une copropriété.

A partir de ces indicateurs, plus de 500 000 copropriétés aux potentiels de fragilité divers ont été repérées et classées en fonction de quatre catégories, de A à D, du potentiel de fragilité le plus faible au plus important. Cette étude nationale a permis de faire ressortir plusieurs informations. 18,7% des copropriétés repérées sont situées dans la catégorie D (soit 15,2% de l'ensemble des logements), présentant ainsi un fort potentiel de fragilité. Les copropriétés ne présentant pas de difficultés apparentes (catégorie A) constituent 1/3 de l'échantillon.

Classification	Copropriétés[5]		Logements en copropriété[6]	
	Nombre	En % du total	Nombre	En % du total
A	170 752	33,2	1 923 985	27,3
B	168 577	32,8	2 905 939	41,3
C	79 088	15,4	1 137 395	16,2
D	96 242	18,7	1 067 845	15,2
Total	514 659	100,0	7 035 164	100,0

Source : Filocom 2009, MEDDE d'après DGFiP, Fichiers d'aide au repérage des copropriétés fragiles, Anah-DGALN

Figure 14 : Répartition des copropriétés en France en fonction de leur niveau de difficulté en 2009

Au niveau national, cet outil permet de cibler les territoires concentrant le plus grand nombre de copropriétés très fragiles, permettant ainsi d'inciter les collectivités à réagir. Une analyse cartographique régionale puis départementale permet ainsi d'identifier territoires administratifs sur lesquels condenser le plus de moyens. Les cartographies établies permettent également de connaître la particularité des difficultés rencontrées en copropriétés selon les territoires (vieillissement du bâti, grande taille des copropriétés…). Cet outil est indéniablement une avancée pour l'observation des copropriétés fragilisées sur le territoire national. Il s'agit là avant tout de se sensibiliser les élus sur la fragilité des copropriétés de leur territoire et de les convaincre de la nécessité d'élaborer un outil d'observation plus fin, en vue de mettre en place des interventions

adaptées. Pour autant, l'analyse à l'échelle cadastrale et non à l'adresse (pour des raisons de confidentialité), ne se révèle pas toujours pertinente lors de la mise en œuvre d'une politique de l'habitat à l'échelle locale.

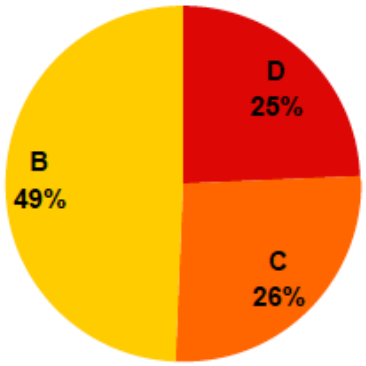
3.3.2.3 Analyse de l'outil : l'exemple du parc de copropriétés d'Annemasse Agglo

Dans le cadre de l'étude préalable à un dispositif de prévention, Annemasse Agglo a réalisé une analyse de ces données statistiques. L'exploitation de ces données a servi de première approche pour identifier les grands axes de difficultés rencontrées. Les statistiques appliquées à la section cadastrale font ressortir une analyse incomplète et parfois superficielle, nécessitant un travail d'approfondissement.

Définir le niveau de fragilité du parc de copropriétés

Sur l'ensemble des copropriétés présentant un potentiel de fragilité, la moitié expose des difficultés modérées ou ponctuelles ne nécessitant pas la mise en place de dispositif particulier (famille B). Plus d'un quart sont considérées comme fragiles (famille C), tandis que les copropriétés du quart restant, présentant des difficultés avérées (famille D), pourraient être éligibles à un dispositif d'accompagnement curatif.

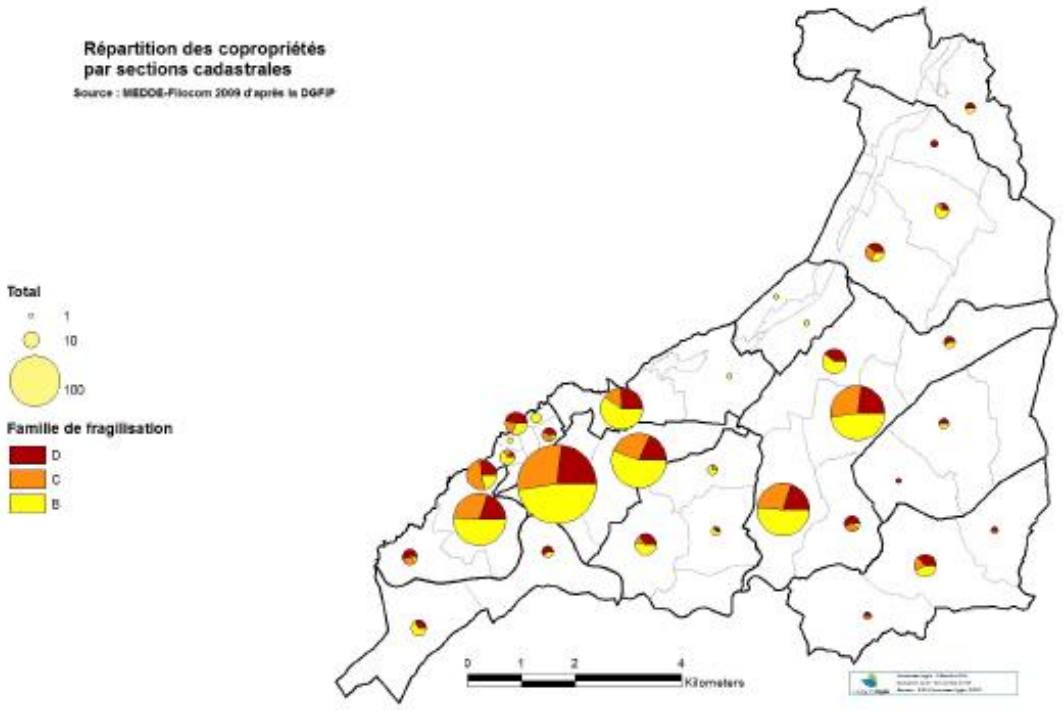
Répartition des copropriétés d'Annemasse Agglo selon leur niveau de fragilité



Source : Filocom 2009 d'après les fichiers infra-communaux Anah 2012 [32]

Cette étude par section cadastrale permet d'appréhender la répartition numérique des copropriétés selon leur potentiel de fragilité à l'échelle d'un secteur communal. Elle permet donc de cibler de larges secteurs concentrant les copropriétés en difficulté, préalablement à une étude de terrain plus en détails. En aucun cas cet outil d'observation ne permet, de par sa nature statistique, de rendre compte à lui seul de la situation d'une copropriété. La carte ci-après issue de l'étude préalable achevée au premier semestre 2015 présente la part de chaque niveau de difficultés selon un découpage du territoire d'Annemasse Agglo à la section cadastrale, en 2009. Les copropriétés se concentrent en cœur d'agglomération. En dehors du fait que les sections situées en bordure de frontière concentrent davantage de copropriétés fragiles, cette représentation ne fait pas ressortir de divergences particulières entre les territoires. Par ailleurs, l'échelle des secteurs est trop grande pour amorcer une étude plus fine.

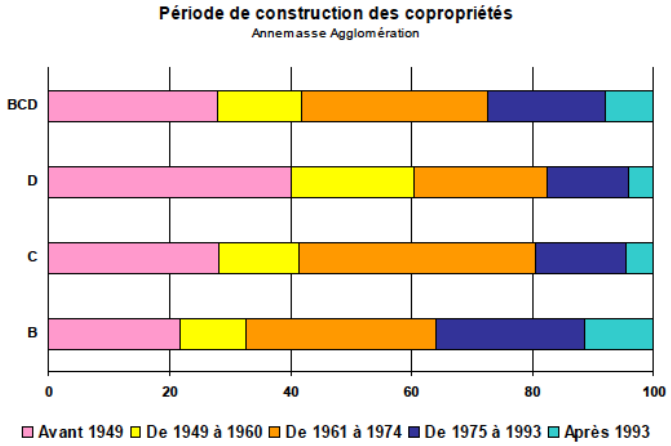
[32] Annemasse – Les Voirons Agglomérations – Etude préalable pour un dispositif POPAC, 2015, 106p.



Les principales caractéristiques des copropriétés fragiles

- *Un bâti ancien*

Sans surprise, les copropriétés les plus fragiles présentent un bâti ancien. Près de 60% de copropriétés de la famille D ont en effet été construites avant 1960. Les bâtiments construits durant cette période présentent généralement des difficultés liées à l'obsolescence de leurs équipements, l'importance de charges voire à l'inadaptation du règlement.



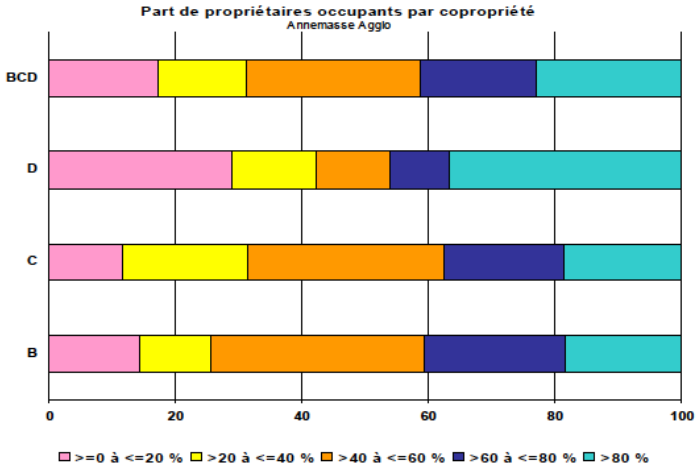
source Filocom 2009 d'après les fichiers infra-communaux Anah 2012

[33]

[33] Ibid.

➢ *Une part importante de copropriétaires bailleurs*

Près de 45% des copropriétés de la famille D comprennent plus de 60% de copropriétaires occupants. Parmi l'ensemble des familles représentées, la famille D est donc celle qui contient la part la plus importante de propriétaires occupants. Toutefois, cet outil ne permet pas de qualifier le type de problématiques rencontrées par cette majorité de propriétaires occupants. De plus, cette analyse souligne de facto la présence d'une part importante de propriétaires bailleurs, toute famille confondue. Plus de la moitié d'entre elles sont en effet occupées par moins de 40% de leurs propriétaires.

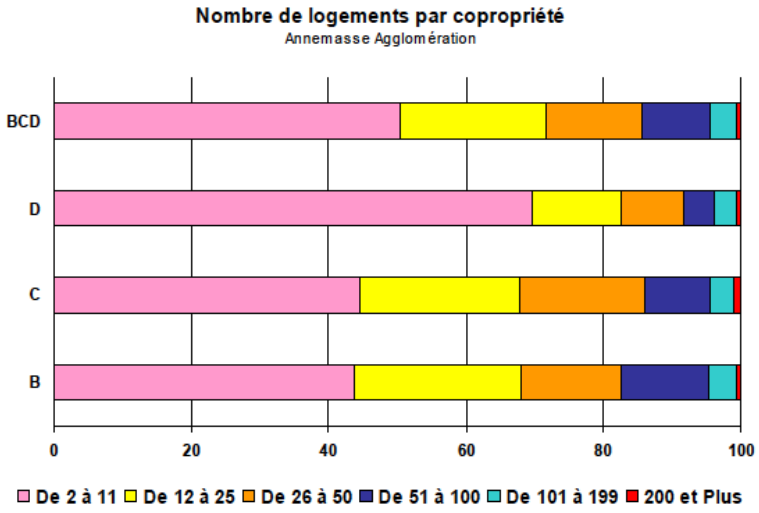


Source Filocom 2009 d'après les fichiers infra-communaux Anah 2012 [34]

➢ *Des copropriétés de petite taille*

Près de 70% des copropriétés au potentiel de fragilité le plus élevé possèdent entre 2 et 11 logements. Seul un nombre restreint de copropriétés de taille moyenne à grande semble présenter des difficultés avérées. Toutefois, un raisonnement au nombre de logements rendrait plus opportune une action intervenant sur les quelques grandes copropriétés ayant un fort potentiel de difficultés.

[34] Ibid.



Source Filocom 2009 d'après les fichiers infra-communaux Anah 2012

[35]

➢ *Premier bilan*

De cette analyse se dégagent plusieurs critères discriminants susceptibles de restreindre le champ de l'étude et de déterminer les prémices d'une méthodologie de repérage : cibler les copropriétés moyennes à grandes et construites avant les années 1960, au sein des secteurs infra-communaux concentrant les problématiques de fragilité.

Cette analyse présente cependant plusieurs limites : l'absence d'information sur la gestion des copropriétés, du niveau des loyers et des prix de vente. Les informations relatives à la qualité du bâti sont également limitées. Par ailleurs, la présence de données relatives à la catégorie A aurait permis de fournir une analyse du parc plus exhaustive. Il est donc nécessaire de proposer plusieurs niveaux d'analyse complémentaire afin d'évaluer de manière pertinente la fragilité potentielle des copropriétés du territoire. En cela, Annemasse Agglo est un territoire à taille humaine sur lequel il est facile d'embrasser la problématique copropriétés dans son ensemble, tout en ayant une connaissance précise du terrain.

3.4 L'évolution des cadres législatifs : de la loi SRU à la loi ALUR

3.4.1 Le volet de lutte contre les copropriétés dégradées de la loi Alur : une « révolution silencieuse » ?

La loi Alur promulguée le 24 mars 2014 engage une profonde rénovation des politiques de l'habitat privé en prescrivant quatre objectifs dans ce champ précis :

- La Lutte contre l'habitat indigne et dégradé,
- La rénovation énergétique,
- L'adaptation des logements à la perte d'autonomie,

[35] Ibid.

- Le traitement des copropriétés fragiles ou en difficulté.

Elle propose donc, dans une approche « *globale, cohérente et de grande ampleur* », la mise en place de solutions significatives pour limiter les situations de mal logements, destinées à « *réguler les dysfonctionnements du marché* »[36].

Dans le champ de la copropriété, volet le moins médiatique mais non moins évolutif, la loi Alur vient pallier les carences de la loi du 10 juillet 1965 qui n'envisage pas de solutions lors de dysfonctionnements de l'organisation. Dans l'ensemble, la loi Alur modifie 33 des 68 articles de la loi de 1965. Le deuxième volet de la loi Alur « Lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées » reprend plus de 80% des préconisations du rapport Braye. Le leitmotiv de ce volet est donc bien celui de la prévention : « *ces modifications s'inscrivent principalement dans un objectif de prévention des difficultés en copropriétés et visent en particulier à faciliter les travaux »*[37].

Les réformes inscrites dans la loi Alur visent principalement à :

- Améliorer l'articulation entre les procédures judiciaires et les collectivités, notamment en permettant l'intervention d'élus locaux.
- Assurer un meilleur encadrement de l'intervention du mandataire ad hoc et de l'administrateur provisoire. Aujourd'hui, ces professionnels interviennent pour l'encadrement d'une copropriété en grande difficulté, au même titre que pour celui d'une entreprise connaissant des déboires financiers. Or les champs commerciaux et civils ne requièrent pas les mêmes compétences.
- Fournir de nouveaux outils à l'administrateur provisoire pour redresser la situation des copropriétés (apurement des dettes, amélioration de leur gestion, faire exécuter les travaux nécessaires)
- Adapter la procédure de plan de sauvegarde et autoriser l'expropriation des seules parties communes au profit de la commune, de l'EPCI ou d'un opérateur désigné par eux.

L'exposé ci-dessous relate les principales évolutions apportées par la loi Alur en matière d'amélioration du fonctionnement de la copropriété et de prévention des difficultés.

[36] Loi pour l'Accès et Logement et un Urbanisme Rénové, 24 mars 2014, n°2014-366, p.2.

[37] Loi pour l'Accès et Logement et un Urbanisme Rénové, 24 mars 2014, n°2014-366, p.33.

3.4.1.1 Repérer et prévenir la dégradation des copropriétés

	Fonctionnement avant la loi Alur (loi de 1965 ou évolutions)	Blocages, incohérences	Evolutions prescrites par la loi Alur	Objectifs
Connaissance de la copropriété et du parc de copropriété	Absence de registre d'immatriculation. Les copropriétés ne sont pas recensées.	Au niveau national, la copropriété fragile ou en difficulté n'a pas d'existence statistique. En l'absence d'une grille d'indicateur standardisée, le travail de détection des copropriétés nécessitant une intervention, indispensable à la prévention des processus de déqualification, n'est pas aisé.	(CCH) **Création d'un registre d'immatriculation de la copropriété**	- Identifier les représentants des syndics de copropriétés et donc les interlocuteurs pour les autorités publiques - Augmenter la connaissance statistique du parc - Mieux renseigner les autorités publiques sur les facteurs de fragilité afin de les aider à prévenir ces difficultés - Mettre à disposition des copropriétaires suffisamment d'informations pour qu'ils puissent gérer au mieux
	-	Les acquéreurs achètent des biens en copropriétés sans connaître les coûts liés à la gestion courante de la copropriété. Des situations d'endettement peuvent apparaître.	(loi 10.7.65 : art. 8-2 nouveau) **Création d'une fiche synthétique de la copropriété** Données financières et techniques mises à jour annuellement par le syndic.	D'ici le 1er janvier 2017, cette fiche servira de support d'information pour les nouveaux acquéreurs. Elle vise à faire un état des lieux annuel de la situation financière de la copropriété et de l'état du bâti.
	La loi SRU préconise d'informer les nouveaux acquéreurs en copropriété. Or, aucune évolution n'a réellement été perceptible.		(loi 10.7.65 : art. 8-2 nouveau) **Renforcement de l'information des acquéreurs de lots**	L'acquéreur est averti de la situation de la copropriété à toutes les étapes. Cette mesure peut permettre de dissuader l'acquéreur aux ressources faibles d'acheter un bien dans une copropriété ayant des charges élevées ou devant réaliser de nombreux travaux.
	La loi du 2 janvier 1970 réglemente les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations	Sans qu'elles ne soient forcément justifiées, ce manque de lisibilité génère parfois des tensions	(loi 10.7.65 : art. 21)	Ces deux mesures visent à encadrer la profession de gestionnaire de copropriété, et d'éviter tout écart déontologique.

Rôle du syndic	portant sur les immeubles et les fonds de commerce.	entre le syndicat de copropriétaires et le syndic.	**Mise en concurrence des contrats de syndic** Chaque année, la désignation d'un syndic intervient après une mise en concurrence par le conseil syndical de plusieurs projets de contrats de syndics. (loi 10.7.65 : art. 10-1 et 18-1 A) **Rémunération et contrat du syndic** Les contrats de syndics font l'objet d'une standardisation afin d'encadrer la lisibilité des honoraires ((loi 10.7.65 : art. 18 et 18-1) **Evolution des missions du syndic** Le syndic a désormais une mission d'information : mise à disposition du carnet d'entretien, information de tous les occupants des décisions prises par l'assemblée générale, inscription de la copropriété au registre d'immatriculation et transmission de données	
Gestion financière	Instauration d'un compte séparé par la loi SRU.	Cette mesure a peu été appliquée car la loi autorisait les copropriétaires à y déroger par un vote en assemblée générale.	(loi 10.7.65 : art. 18) **Instauration d'un compte séparé**	Permet un meilleur contrôle des comptes par le conseil syndical. Les copropriétés de moins de 15 lots peuvent déroger à cette mesure. Les syndics des autres copropriétés doivent appliquer cette mesure depuis le 26 mars 2015.
	Le syndic gère les fonds sur un compte unique.	Manque de lisibilité du budget.	(loi 10.7.65 : art. 10, 14-2 et 18) **Création d'un fonds de travaux obligatoire** Cotisation annuelle de 5% du budget prévisionnel versée par le syndic sur un comte séparé	Lisser les efforts financiers pour la réalisation de travaux et compenser les éventuels impayés. Ce fonds doit être constitué d'ici janvier 2017 uniquement pour les copropriétés de plus de 50 lots, ce qui exclut 95% des copropriétés françaises.

	Selon la loi SRU, le président du Tribunal de Grande Instance peut en effet condamner ce dernier au versement des provisions de budget.	Outre les difficultés financières qui se répercutent sur le fonctionnement de la copropriété, la réalisation des travaux est freinée par les copropriétaires ne pouvant subvenir aux dépenses nécessaires.	(loi 10.7.65 : art. 19-2) **Impayés de charges** La voix d'un copropriétaire ayant des impayés de charges n'est pas prise en compte lors d'une assemblée générale. Ce dernier ne peut recevoir de mandat d'un autre copropriétaire.	Cette mesure vise à limiter les situations de blocages dans le vote des travaux en assemblée.
Stratégie patrimoniale	La loi SRU renforce l'article 18 de la loi du 10 juillet 1965 par la création d'un carnet d'entretien pouvant servir de référence pour l'acquéreur souhaitant intégrer la copropriété. Cette mesure pose les bases d'une dynamique patrimoniale.	La méconnaissance de l'état de la copropriété n'incite pas les copropriétaires à voter la réalisation de travaux de réhabilitation lors d'assemblée générale.	**Réalisation d'un diagnostic technique global** Analyse de l'amélioration technique et patrimoniale possible, performance énergétique, évaluation sommaire du coût des travaux	➢ Diagnostic pouvant servir de référence lors du vote de travaux en assemblée générale ou pouvant légitimer la mise en œuvre de mesures de police spéciales de l'habitat ; ➢ Peut donner lieu à la mise en place d'un plan pluri-annuel de travaux ; ➢ **La réalisation du diagnostic n'est toutefois pas obligatoire.**
Processus décisionnel	La loi du 10 juillet 1965 définit quatre règles de majorité applicables aux décisions prises en assemblées générales. Art. 24 : majorité simple (majorité des voix des copropriétaires présents et représentés). Art. 25 : majorité absolue (majorité des voix de tous les copropriétaires) Art. 26 : double majorité ou majorité renforcée (majorité des membres du syndicat représentant au moins les deux tiers des voix) L'unanimité	Blocage des décisions, notamment dans la réalisation de travaux, pouvant conduire à une rapide dégradation du bâti.	(loi 10.7.65 : art. 24, 25-1, 26 et 31) **Abaissement des règles de majorités** Art. 24 : Les opérations qui relevaient de la majorité absolue relèvent désormais de la majorité simple. Travaux nécessaires à la conservation de l'immeuble et vote du budget prévisionnel dépendent de cette majorité. Art. 25 : les opérations qui relevaient de la double majorité relèvent désormais de la majorité absolue, moins contraignante : Sont concernés les travaux d'addition, d'amélioration ou de transformation. Si le projet a recueilli au moins le tiers des voix de tous les copropriétaires, la même assemblée peut se prononcer à l'occasion d'un nouveau vote à la majorité simple.	Faciliter la prise de décision en assemblée générale pour la réalisation de travaux.

			Si le projet n'a pas recueilli le tiers des voix de tous les copropriétaires, une nouvelle assemblée convoquée dans un délai de trois mois peut décider à la majorité simple.	

3.4.1.2 Redresser efficacement les copropriétés en difficulté

Procédure d'alerte ou de mandataire ad hoc	Lors d'une procédure d'alerte, le juge désigne un mandataire ad hoc afin d'analyser la situation financière de la copropriété, l'état de l'immeuble et d'élaborer des préconisations pour rétablir l'équilibre financier et assurer la sécurité des copropriétaires et des locataires. Cette désignation est possible lorsque la copropriété atteint 25% d'impayés des sommes exigibles. Le syndic informe le conseil syndical et saisit le juge.	Le recours à ce genre de procédure est trop peu fréquent.	loi 10.7.65 : art. 29-1 A, 29-1 B, 29-1 C **La réforme de la procédure d'alerte ou de mandataire ad hoc** Le seuil de déclenchement de la saisine par le syndic est abaissé à 15% d'impayés (contre 25% jusqu'à maintenant). La saisine est ouverte à d'autres acteurs : maire de la commune, président de l'EPCI, procureur de la République. Le syndic qui utilise cette procédure ne se voit plus imputer la rémunération du mandataire.	L'abaissement du seuil d'alerte permet d'agir au moment où la copropriété est encore redressable.
Les opérations de redressement des copropriétés	Le Plan de sauvegarde a été instauré par la loi du 14 novembre 1996 puis modifiée par la loi du 13 décembre 2000 de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU). Cet outil a permis de traiter les copropriétés les plus en difficulté en intervenant en particulier sur le plan organisationnel et technique.		**Evolution du Plan de sauvegarde** Le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière d'habitat peut déclencher la procédure. Il fixe désormais les mesures nécessaires pour redresser la situation financière ainsi que les mesures pour faire réaliser les travaux de conservation.	Adapter le dispositif au contexte institutionnel. Dédier cet outil aux copropriétés connaissant des difficultés graves, notamment du fait de leur grande complexité juridique et technique.
			La création des ORCOD (Opérations de requalification des copropriétés dégradées) Voir ci après	Enrayer le processus d'indignité et de dégradation du bâti par la mobilisation de moyens importants de l'Etat, de ses opérateurs et des collectivités

Les Opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD)

Ce nouvel outil d'intervention à l'initiative de la loi Alur s'adresse aux copropriétés du troisième échelon de déqualification : celui des copropriétés en difficulté irréversibles. Ces situations dramatiques nécessitent la mise en place de programmes musclés, permettant une intervention globale fédérant des nombreux acteurs à différents échelons. La gouvernance de ces opérations, arrêtée par une convention, mobilise en effet l'Etat et ses opérateurs, la région, le département, la commune ou l'EPCI ainsi que l'EPF. Acquisition foncière et portage de lots, plans de relogement, accompagnement social des occupants, mesure de police de l'habitat indigne, mise en œuvre d'opérations d'aménagement, recours à l'administration provisoire ou au mandataire ad hoc, peuvent concomitamment faire l'objet d'une ORCOD. Le périmètre (qui ne se limite pas à une seule copropriété), est défini par l'Etat en Conseil d'Etat.

L'objectif consiste donc à sauver les copropriétés les plus en difficulté, dont l'état présente des dangers pour leurs occupants et dont la situation financière ne peut permettre d'envisager un redressement en autonomie. L'ORCOD peut être déclaré d'intérêt national lorsque la requalification présente des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé ou que le site bénéficie d'un plan de sauvegarde. Cet outil incarne la manifestation d'un Etat fort, encore très présent dans le champ de l'habitat. Toutefois, la mobilisation d'un nombre aussi élevé d'acteurs traduit le renouvellement des politiques de l'habitat qui s'affranchissent de plus en plus de leur traditionnelle vision sectorielle.

A l'occasion de l'ORCOD d'intérêt national sur le quartier du Bas Clichy mis en place par décret le 28 janvier 2015, l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France s'est entouré de l'Etat, de la région Ile-de-France, du Conseil Général de Seine Saint-Denis, de l'agglomération de Clichy-Montfermeil, de la ville de Clichy-sous-Bois, de la CDC, de l'Anah, et de l'Anru. Une opération d'une telle envergure, ayant nécessité la définition d'un nouveau projet urbain à l'aide de tous les acteurs du territoire et l'accompagnement social des habitants, ne pouvait se contenter d'actions successives de politiques sectorielles.
Les copropriétés concernées par ces mesures spécifiques sont celles qui sont confrontées à de graves difficultés susceptibles de compromettre, à terme, leur conservation. Ces difficultés résultent notamment de complexités juridiques ou techniques et peuvent être d'ordre social, technique et financier.

3.4.2 Un premier bilan mitigé de la loi Alur

Ces mesures permettent d'envisager une évolution considérable du fonctionnement de la copropriété et d'anticiper les risques financiers ou liés à une mauvaise gestion. Les outils créés en vue d'améliorer la gouvernance et la gestion de ces organisations pallient les carences de la loi qui initie le statut de la copropriété. Un peu plus d'une année après la promulgation de la loi, les effets n'en sont pas encore perceptibles. C'est en effet sur le long terme que les changements initiés pourront donner lieu à une évolution perceptible des comportements des copropriétaires, amenés à tendre vers une plus grande responsabilité. L'idéal d'une généralisation de la culture du patrimoine et de la copropriété est ce vers quoi tend le volet copropriété de la loi Alur. Or, il semble que la loi SRU avait en son temps posé de nombreux jalons qui n'ont jamais réellement abouti. Peut-on espérer que les mesures plus poussées de la loi Alur soient consciencieusement appliquées par les acteurs de la copropriété dans les mois à venir ?

Toutefois, la généralisation du modèle de la copropriété parfaitement gérée par des copropriétaires pleinement investis étant encore loin d'être aboutie, les mesures permettant d'accompagner les copropriétés à tous les stades de la déqualification sont plus que jamais nécessaires. La loi Alur a permis la création au niveau législatif d'outils que l'Anah ne pouvait mettre en place à elle seule. Si la prévention peut être du ressort des copropriétaires eux-mêmes, le redressement des copropriétés les plus engagées dans le

processus de déqualification nécessite des actions fermes convoquant un champ d'acteurs le plus large possible.

Dominique Braye lui-même s'est montré sceptique sur les retentissements de la loi Alur. Selon lui, « Alur a surtout une portée pédagogique » permettant d'instiller les bases d'un nouveau paradigme du fonctionnement de la copropriété. Toutefois, de nombreux efforts restent à faire.

Malgré les nombreux efforts menés, les outils prescrits par la loi tardent à se mettre en place. De nombreuses mesures ne sont pas obligatoires avant plusieurs années.

- Le triptyque – diagnostic technique /plan pluriannuel de travaux/ fonds de travaux obligatoire - tant plébiscité par l'auteur du rapport et jugé indispensable à l'instauration d'une culture du patrimoine rencontre de nombreux obstacles. En effet, le fonds de travaux n'est aujourd'hui obligatoire que pour les copropriétés comprenant plus de 50 lots, ce qui exclut 95% des copropriétés françaises. Par ailleurs, la réalisation du diagnostic technique global n'est pas obligatoire.
- En matière d'encadrement de la profession des syndics, de nombreuses critiques ont été formulées. Le décret prévoyant une sanction lors de conflits d'intérêt entre syndic et entreprises extérieures n'a pas de fort retentissement.

Récapitulatif du nouveau paradigme d'intervention en copropriété

Améliorer l'action publique en faveur de la connaissance du parc de copropriétés

Mesures législatives	Mesures opérationnelles
Immatriculation des copropriétés Fiche synthétique de la copropriété Renforcement de l'information des acquéreurs	Outil de pré-repérage des copropriétés fragiles

Améliorer l'action publique en direction des copropriétés fragiles ou en difficulté

Mesures législatives	Mesures opérationnelles
Amélioration de la procédure d'administration provisoire Aides à la constitution d'une culture du patrimoine (diagnostic technique, fonds de travaux, plan pluri-annuel de travaux)	Outils locaux de veille et d'observation Programmes tournés vers la prévention

Améliorer l'action publique en direction des copropriétés en grande difficulté

Mesures législatives	Mesures opérationnelles
Amélioration de la procédure de mandataire ad hoc et d'administration provisoire Amélioration de la procédure de portage Amélioration du traitement des impayés	Améliorer le diagnostic des copropriétés et la définition des stratégies opérationnelles

3.5 Mise en œuvre et limites du paradigme de la prévention : étude de cas au sein du territoire d'Annemasse Agglo

3.5.1 Adopter une vision globale : le Programme Local de l'Habitat

Longtemps, la planification s'est traduite par une approche sectorielle des champs d'intervention possibles sur un territoire. Or, le logement, et plus généralement l'habitat, subissent constamment des influences exogènes pouvant impacter leur fonctionnement, à petite comme à grande échelle. Spéculation immobilière, création massive d'emplois attirant des populations par vagues, évolution des cadres sociétaux (divorces, décohabitations, vieillissement…), présence ou non d'équipements publics (proximité d'une ligne de tram ou de la gare ferroviaire, d'équipements culturels…), contexte économique (proximité de la frontière suisse) : tous ces critères, qu'une politique de l'habitat purement sectorielle ne prendrait pas en compte, sont pourtant déterminants. Le troisième PLH 2012-2017 d'Annemasse Agglo évite cet écueil en offrant une vision intégrée des politiques de l'habitat et en élargissant autant que possible son spectre d'action.

3.5.1.1 Un bilan mitigé des actions menées par le passé

Dans les grandes lignes, le diagnostic du troisième PLH fait plusieurs constats :

- Le marché immobilier, du fait de la proximité de la frontière suisse, est sous tension,
- Les prix à l'accession et à la location sont très élevés,
- Le parc de logement social est insuffisant (17%) et vieillissant,
- Le parc privé collectif est lui aussi vieillissant.

Le marché immobilier local est soumis à de fortes tensions, en témoigne l'encadré ci-après.

Un marché tendu[38]
Appartement ancien : 3275€/ m^2
Appartement neuf : 4848€/ m^2
Maison : 391 150€
Loyer prix locatif : 13,5€/m^2

En 2012, le bilan des actions menées sur le territoire d'Annemasse Agglo en matière de copropriétés dégradées était plutôt mitigé. Pourtant, de nombreuses actions ont été conduites :

- au début des années 2000, une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat – copropriétés (OPAH) a été mise en place sur la copropriété *Helvétia Park* à Gaillard. En parallèle, collectivités et bailleurs sociaux ont assuré le portage immobilier de nombreux studios pour des opérations de réhabilitation en vue d'assurer une gestion locative sociale de proximité. L'expérience du portage public de la quasi totalité des lots de cette copropriété située à deux pas de la frontière, et résultat d'un programme entièrement dédié à l'investissement immobilier dont les copropriétaires bailleurs étaient issus du monde entier, a servi de leçon aux élus locaux. En cela, le traitement des copropriétés en difficulté à l'amont d'une déqualification aigue est rapidement apparu comme une priorité politique.

- de 2007 à 2012, une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) généraliste, mais

[38] Annemasse – Les Voirons Agglomération – Programme Local de l'Habitat 2012-2017, 23 mai 2012, 164p.

comprenant un volet « copropriétés dégradées » a été mise en place. Cependant, sur les 13 copropriétés ciblées par l'étude amont, seules six ont bénéficié d'aides, le dispositif n'ayant pas atteint les objectifs fixés.

- L'étude amont réalisée en 2005 a identifié la nécessité de mettre en place deux Plans de Sauvegarde sur « le Salève » à Gaillard, et « la Tour Plein Ciel » à Annemasse. La lenteur du processus et les difficultés rencontrées avec les interlocuteurs et partenaires ont retardé leur mise en place.

Ces expériences révèlent deux écueils. D'une part, ces interventions au sein de situations déjà bien dégradées, assimilables à ce que Claude Dilain qualifiait de « copropriétés en danger », paraissent tardives. Toutefois, dans le cas d'*Helvétia Park*, le programme lui même, dès sa construction est apparu comme pathogène. Les difficultés ont été contemporaines à la construction du bâti. Il convient donc d'éviter à tout prix ce type de programme d'investissement destiné à la rentabilité de court terme.

D'autre part, les dispositifs mis en œuvre ne se sont pas toujours révélés appropriés aux situations rencontrées. L'OPAH généraliste mise en place entre 2007 et 2012 devait embrasser pléthore de problématiques, dont celle de certaines copropriétés dégradées. Or, face à une quinzaine de copropriétés présentant de grandes difficultés, une OPAH « copropriétés dégradées » aurait sans doute été plus efficace.

Si les aides accordées à cette partie du parc de logements se révèlent aujourd'hui indispensables, leur efficacité doit pouvoir être améliorée.

3.5.1.2 Un programme d'action en direction des copropriétés en difficulté recouvrant un large champ d'actions

Le parc de copropriétés du territoire présente plusieurs enjeux :

- La rénovation énergétique de copropriétés vieillissantes, susceptible d'enrayer le processus de paupérisation des ménages au travers de la diminution des charges ;
- L'entretien du bâti dans le contexte d'un marché du logement à caractère investisseur présentant un grand nombre de propriétaires bailleurs qui, en raison d'un marché du logement tendu, ne se sentent pas tenus de valoriser leur patrimoine ;
- L'image des copropriétés issues du parc de relégation, dont les difficultés ne relèvent pas uniquement du plan technique ou financier, mais de dysfonctionnements organisationnels du point de vue de l'occupation et de l'usage. Certaines de ces copropriétés abritent des populations précaires, voire en situation irrégulière, attirées par « l'eldorado genevois ». Ce phénomène peut conduire à des situations d'habitat indigne qu'Annemasse-Agglo s'efforce de combattre au travers de sa cellule de veille contre l'habitat indigne.

C'est pourquoi, le troisième PLH identifie trois champs d'actions s'adressant plus ou moins directement aux problématiques rencontrées par les copropriétés.

	ACTION 8 Accompagner le parc privé énergivoir dans un processus de transition thermique	**ACTION 9** Prévenir la dégradation du parc privé et traiter les copropriétés dégardées	**ACTION 10** Inventer un dispositif pour le parc socila de fait

Enjeux et objectifs	➢ Ramener les logements énergivores vers une consommation énergétique à la fois plus supportable pour les ménages et plus respectueuse de l'environnement ; ➢ Rechercher l'efficience de l'action en accompagnant et sensibilisant les propriétaires vers la prise de décision avant d'accompagner les travaux ; ➢ Lutter contre la précarité énergétique des ménages logés dans la parc privé énergivore.	➢ De nombreuses copropriétés fragiles ou en difficulté (l'étude amont d'OPAH a permis d'en identifier une quinzaine) ; ➢ Mettre à niveau les copropriétés fragilisées ou en retard de travaux pour leur permettre d'intégrer un processus d'évolution patrimonial positif ; ➢ Prévenir la dégradation des copropriétés fragilisées du territoire et préserver leur rôle d'accession sociale à la propriété.	➢ Agir sur ce parc dont les difficultés de fonctionnement ne concernent pas la thématique de l'entretien du bâti, mais davantage la gestion et l'image ; ➢ Pas d'actions analogues pour redresser ce type de copropriétés en France ; ➢ Inventer des solutions pour les ensembles au fonctionnement anormal afin de leur permettre de rattraper le niveau d'image du parc de la même époque.
Mise en œuvre	➢ Diagnostiquer : mettre en œuvre une campagne de thermographie ; ➢ Sensibiliser les propriétaires en communiquant sur la nécessité d'entretenir son patrimoine ;	➢ Identifier les besoins à satisfaire ; ➢ Proposer un accompagnement aux acteurs de la copropriété (formations aux conseils syndicaux,	➢ Faire un état des lieux précis des problématiques rencontrées ; ➢ Créer des partenariats d'acteurs confrontés à ces copropriétés au quotidien, car la problématique dépasse les simples compétences du service habitat.

En outre, les copropriétés en difficulté constituent la nouvelle cible des programmes politique de la ville. La réforme en cours de la politique de la ville tend à réduire les inégalités profondes auxquelles sont confrontés les quartiers défavorisés. Si la traditionnelle approche à l'échelle du quartier n'a pas évolué, le champ d'intervention de la politique de la ville connaît, lui, une mutation. En témoigne la définition du programme des nouveaux quartiers prioritaires, remplaçant des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), arrivés à échéance en 2012[39].

[39] Voir ANNEXE 3: Cadre stratégique n°4 des Nouveaux Contrats de Ville d'Annemasse Agglo

3.5.2 Etude de faisabilité et mise en œuvre d'un dispositif préventif : le POPAC

3.5.2.1 Un parc de copropriétés trop peu connu : méthodologie et résultat de l'étude préalable (mars 2014)

Objectif

Le projet de réalisation d'une étude préalable à un dispositif opérationnel d'action en copropriété s'inscrit dans la continuité des actions 9 et 10 du PLH. Partant des résultats de l'étude amont d'OPAH réalisée en 2005, son objectif était de mener un travail de repérage afin d'identifier les copropriétés fragiles ou en difficulté, d'en saisir sommairement la nature et les causes et de permettre aux décideurs publics d'évaluer la pertinence d'une éventuelle intervention.

Méthodologie

Comme tout dispositif expérimental, les conditions de mise en œuvre font l'objet de nombreux questionnements. La présentation de l'étude préalable au pôle copropriétés de l'Anah au printemps 2014 a donné lieu à un requestionnement de la démarche. Toute opération programmée doit être précédée, selon la norme, d'une étude de repérage, d'une étude préalable puis d'une étude pré-opérationnelle, avant le démarrage du suivi-animation. En l'état, l'étude préalable présentée par Annemasse Agglo aboutissait directement à la conclusion d'une mise en œuvre d'un POPAC. De fait, la réalisation d'une étude pré-opérationnelle ne semblait pas opportune. Cette démarche a été critiquée par l'Anah, pour qui le contenu de l'étude préalable ne suffisait pas à identifier précisément l'échantillon de copropriétés éligibles au dispositif. Par ailleurs, l'absence d'utilisation du fichier d'aide au repérage des copropriétés fragiles Anah/DGALN n'était pas conforme aux attentes de l'Anah.

Or, le Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement en copropriétés (POPAC) comprend un volet d'observation permettant d'affiner l'identification de l'échantillon et la nature des fragilités. Après avoir participé à plusieurs forums relatant les expériences d'EPCI ayant mis en place ce dispositif, puis après discussion avec l'Anah, un accord a été trouvé par le complément de l'étude préalable avec les données requises. Une analyse des données du fichier de repérage des copropriétés fragiles a notamment été menée. Néanmoins, comme le démontre l'exemple présenté au *3.3.2.3*, les résultats obtenus témoignent des limites de l'outil, du moins dans le cas du territoire de la communauté d'agglomération.

Identifier les difficultés : exemple d'une méthodologie locale

A partir de l'identification effectuée lors de l'étude amont OPAH 2005, un travail de qualification des niveaux de difficultés a été effectué. Le niveau de difficulté est déterminé par le cumul des critères suivants :

- état physique,
- fonctionnement des instances décisionnelles,
- gestion financière,
- solvabilité des copropriétaires,
- modes d'occupation,
- environnement urbain.

Les deux derniers critères s'attachent à détecter les difficultés générées par une problématique de relégation, bien spécifique au territoire. Dans le cadre d'une méthodologie standardisée à l'échelle nationale,

la pertinence de l'étude n'aurait sans doute pas été la même. L'objectif consiste en effet à analyser les difficultés spécifiques au territoire[40].

Plus la copropriété cumule de critères, plus son score est élevé, et plus elle est considérée en difficulté.

QUALIFICATION DE L'ÉTAT DE LA COPROPRIÉTÉ			
Sans difficulté	**En veille**	**Fragile**	**Difficultés avérées**
Pas / plus de dysfonctionnement	Peu de dégradations techniques mais risque existant encore non concrétisé	Cumuls de fragilités	Cumuls de dysfonctionnements importants, situation de blocage et spirale de dégradation / dévalorisation / paupérisation
Veille	A suivre	Proposer un accompagnement adapté	Mise en place de mesures exceptionnelles
score de 0	*score de 1 à 2*	*score de 3 à 4*	*score de 5 à 6*

Cet outil est un premier prisme qui permet de qualifier une situation à dire d'experts. Les informations ont été collectées sur la base d'une grille de questionnements au cours d'entretiens téléphoniques auprès des gestionnaires de copropriétés.
Il détermine s'il est nécessaire d'affiner le niveau de connaissances d'une copropriété afin d'élaborer une intervention adaptée.

40 ANNEXE 4: Méthode de classification des facteurs de fragilisation, Annemasse Agglo

Copropriété	Qualification
La Tour Plein Ciel	fragile
Le Salève	fragile
Les Feux Follets	difficultés avérées R*
Le Mirabelle	fragile
Le Musigny	sans difficulté
Le Madrigal	veille
Ma Demeure	veille
Le Nouveau Malbrande	Veille R*
Le Chamoux	veille
Le Leman	sans difficulté
Les Cottages	veille
Les Roseaux	sans difficulté
Le Pré Fleuri	fragile R*
La Résidence du Parc	fragile
La Charoupière	veille
L'Hego	fragile
Le Marcande	veille
Les Monthouses	veille
Le Pincio	veille
12 rue des négociants	sans difficulté
Les Gavilles	veille
Centre Commercial Livron	veille
Le Bel	veille
Les Balcons du Salève	veille
41, rue du Jura	veille
3 rue de la Gare	veille
Le Yasmine	veille
Le Beau Soleil	fragile R*
Le Florissant	fragile R*
Les Gémeaux	veille
Le Fernand David	veille
Le Lafayette	fragile R*
Le 15 Avenue du Giffre	veille
Helvethia Park	veille R*
Le Fardel	veille R*
13, rue du Commerce	veille
3, rue de la Libération	fragile
32 , 32bis Rue du Faucign	veille
32 Ter rue du Faucigny	veille
Le Ducret	veille
9, rue de Genève	veille
Le Bellevue	veille
Les Narcisses	fragile

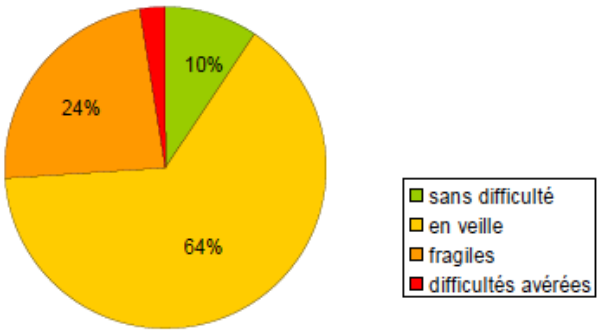
[41]

Figure 15 : échantillon des quarante copropriétés présentant différents niveaux de difficulté

Résultats

Cette analyse permet de mettre en évidence que la plupart des copropriétés étudiées présentent un niveau de fragilisation moyen. Deux tiers nécessitent un dispositif de veille, un quart présente un potentiel de fragilité plus important, tandis que 10% ne présentent plus de réelles difficultés.

[41] Ibid.



[42]

Figure 16 : différents degrés de difficulté

Les éléments fournis par cette analyse montrent :

- que l'observation des copropriétés est nécessaire pour évaluer et mettre à jour la situation de chacune, mais également pour détecter de nouvelles copropriétés potentiellement fragiles. L'objectif consiste donc à mettre en place un dispositif de détection et d'observation des copropriétés ;

- qu'une majorité de copropriétés est en attente de solutions, alors qu'elles se situent à un niveau intermédiaire de fragilisation, habituellement peu pris en compte dans le cadre d'une intervention publique. Il convient donc de proposer un dispositif permettant de sensibiliser les acteurs de la copropriété, de les former au fonctionnement de la copropriété et de favoriser l'émergence de logiques de projet dans la gestion de ces ensembles.

C'est donc la mise en place d'un POPAC que l'étude préconise.

Les enjeux d'un tel dispositif :

- Prévenir la dégradation dans un souci d'économie des deniers publics
- Améliorer l'environnement urbain et la qualité de vie des occupants
- Insérer les actions du PLH au sein des actions politique de la ville : plusieurs copropriétés se trouvant dans les périmètres des nouveaux quartiers prioritaires ou des quartiers de veille active, il convient d'assurer une coordination des politiques et de leurs financements.

Le POPAC étant calibré pour dix à quinze copropriétés, il convenait d'effectuer une nouvelle sélection parmi les quarante du fichier source. La classification a permis d'identifier un quart de copropriétés « fragiles », c'est-à-dire présentant un niveau de difficulté intermédiaire. Rassemblées, ces copropriétés forment un échantillon de dix copropriétés éligibles au POPAC.

[42] Ibid.

Copropriété
Le Mirabelle
Le Pré Fleuri R*
La Résidence du Parc
L'Hego
Le Beau Soleil R*
Le Florissant R*
Le Lafayette R*
3, rue de la Libération R*
Les Narcisses
Les Feux Follets R*

[43]

R* : copropriétés issues du parc de relégation

Périmètre de veille active (géographie politique de la ville)

Figure 17 : échantillon de copropriétés éligibles au POPAC

Parmi cet échantillon, six sont issues du parc de relégation et six font partie des périmètres de veille active (anciens CUCS) et bénéficient de programmes spécifiques dans le cadre de la politique de la ville[44].
Comme le POPAC comprend un volet d'observation, il s'agit là d'une véritable opportunité pour identifier les problématiques rencontrées par les copropriétés en relégation.

3.5.2.2 Les limites de la sélection de l'échantillon

Un travail de terrain conséquent réalisé au cours de l'étude préalable a permis d'améliorer les connaissances d'une partie du parc de copropriétés pressenties comme fragiles ou en difficulté. La répartition de ces copropriétés en quatre niveaux de difficulté repose sur des données à dire d'expert qui n'ont toutefois pas fait l'objet d'une vérification. En cela, la pré-sélection d'un échantillon de dix copropriétés éligibles à un dispositif de prévention nécessite un travail d'investigation plus approfondi.
On sait que le POPAC s'adresse à des copropriétés fragiles. Si l'on s'en tient à la définition fournie par le rapport Braye, ces copropriétés commencent à voir poindre un certain nombre de difficultés, avec l'ébranlement d'au moins un des cinq piliers composants l'organisation de la copropriété. On sait également que toute démarche de prévention requiert a priori l'assentiment et l'intérêt a minima de quelques copropriétaires se faisant le relai des informations transmises par l'acteur public auprès du reste des copropriétaires. Cela étant défini, quel dénominateur commun faut-il choisir pour affiner la sélection d'un

[43] Ibid.

[44] Voir ANNEXE 4 : « Cartographie des copropriétés de l'échantillon éligibles au POPAC selon la géographie prioritaire »

échantillon de copropriétés homogène ? Comment savoir à l'avance si les copropriétaires des ensembles identifiés seront suffisamment assidus et impliqués pour garantir le succès de la démarche ?

Les « fiches copropriétés »[45] réalisées dans le cadre de l'étude préalable résument et synthétisent les problèmes rencontrés pour chaque copropriété observée. Une analyse comparée des différentes copropriétés retenues dans le cadre du dispositif fait ressortir une grande hétérogénéité des difficultés. Ni la taille des copropriétés (allant de 20 à 200 logements), ni la taille des logements eux-mêmes (d'une majorité de T1 – T2 à une majorité de T3 – T4), ni la nature des problèmes rencontrés (problèmes de relégation, vieillissement du bâti, impayés, selon les copropriétés, ne permettent de constituer de dénominateur commun à toutes ces copropriétés.

Dès lors, comment élaborer une ligne de conduite pour garantir le succès d'un dispositif de prévention ? Une certaine cohérence est forcément de mise pour atteindre la cible envisagée et ne pas disperser les objectifs.

3.5.2.3 Vers une mise en œuvre des actions 9 et 10 du PLH : l'Accompagnement des Copropriétés Fragilisées

L'échantillon pré sélectionné est provisoire. En effet, un dispositif de prévention ne peut se révéler effectif que dans le cas où les acteurs de la copropriété, et en particulier le conseil syndical et les copropriétaires, se montrent intéressés et investis. L'un des objectifs principaux étant de les responsabiliser afin de maintenir une gestion saine à l'issue de l'intervention publique, il semble impertinent d'intervenir sur des copropriétés au sein desquelles la prise de contact est impossible. Or, qu'advient-il de ces copropriétés atones ? Par ailleurs, il est à supposer que si la présentation de la démarche publique intéresse vivement les copropriétaires, la copropriété est déjà dans une dynamique positive et qu'un dispositif n'est pas vraiment nécessaire.

C'est pourquoi, il convient de développer des mesures de communication associées à un argumentaire convaincant pour draguer les copropriétaires frileux ne souhaitant pas s'investir dans ce genre de démarche. Le dispositif de prévention ne peut être efficient qu'à la condition qu'un noyau référent se fasse le relai auprès du reste des copropriétaires. Cet aspect de la démarche apparaît comme la plus grande gageure du dispositif.

[45] Voir Annexe 2 : « Les fiches copropriétés issues de l'étude préalable »

Déroulement envisagé

	Objectifs quantitatifs (3 ans)
Observation	10 copropriétés
Validation de l'échantillon	
Diagnostics multi-critères	
Recueil et transmission annuelle des données statistiques	
Signalement des situations difficiles et mise à jour du fichier de base	**40 copropriétés** (+ l'ensemble des copropriétés faisant l'objet d'un signalement)
Elaboration du programme d'animation	**10 copropriétés**
Animation	**10 copropriétés** (+ l'ensemble des copropriétés volontaires ou intéressées par les formations généralistes mutualisées)
Niveau 1 « dysfonctionnements mineurs »	
Niveau 2 « dysfonctionnements majeurs »	
Suivi éventuel des copropriétés sorties de dispositifs curatifs	**2 copropriétés** (La « Tour Plein Ciel » à Annemasse, « Le Salève » à Gaillard, actuellement en Plan de Sauvegarde)

Figure 18[46] : Déroulement du dispositif

Volet 1 : Observer et fiabiliser la connaissance du parc

➢ *Validation de l'échantillon*

La première étape consiste à valider ou invalider l'échantillon de dix copropriétés sélectionnées à l'issue de l'étude préalable. Ce travail s'appuiera sur :

- L'analyse des données statistiques (fichiers infra communaux d'aide au repérage des copropriétés fragilisées, Filocom…),
- Le recueil d'informations de terrain de premier ordre (état technique, environnement urbain…),
- Les échanges avec les acteurs de la copropriété (plaintes, enquêtes de terrain auprès des habitants, des copropriétaires, des conseils syndicaux et syndics, des assemblées générales),
- Les signalements de la part des partenaires locaux,
- L'intérêt et la volonté manifestés par la copropriété.

Afin de maintenir une taille d'échantillon constante, les ensembles insuffisamment volontaires ou pressentis comme non éligibles au dispositif seront remplacés par d'autres ensembles issus de la liste regroupant une quarantaine de copropriétés en difficultés.

[46] Annemasse – Les Voirons Agglomération – Cahier des Clauses Techniques et Particulières Accompagnement des Copropriétés Fragilisées, 2015, 16p.

➢ *Diagnostics multi-critères*

Chacune des 10 copropriétés repérées doit faire l'objet d'un diagnostic multicritères approfondi. Le diagnostic doit permettre de :

- définir et mesurer l'ensemble des indicateurs exogènes et endogènes pour repérer les signes de fragilité et identifier les risques d'aggravation ;
- établir les conditions d'amélioration de la situation de la copropriété et en analyser le potentiel de requalification ;
- proposer une stratégie d'action et calibrer le dispositif d'action préventif au cas par cas.

Les connaissances à disposition doivent être compilées à partir de documents ou études existantes mais également d'investigations complémentaires auprès des différents acteurs (communes, services sociaux, CAF, fournisseurs d'énergie, Anah, syndics et conseils syndicaux…).
L'analyse doit reposer sur les critères suivants (liste non exhaustive):

- état du bâti et des équipements,
- organisation foncière,
- gestion et fonctionnement (juridique, financière),
- environnement et insertion urbaine,
- peuplement (occupation, répartition PO/PB et évolution récente…)
- positionnement dans le marché immobilier local,
- historique de la copropriété,
- stratégie patrimoniale des copropriétaires,

A partir des conclusions de ce travail, le second volet doit être calibré.

➢ *Recueil et transmission annuelle des données statistiques*

Dans le cadre de ses dispositifs expérimentaux, l'Anah impose la récolte et la compilation de données statistiques en vue d'alimenter les bases de données nationales portant sur le parc de copropriétés.[47]

➢ *Signalement des situations difficiles et mise à jour du fichier de base*

Afin d'assurer une veille continue sur le territoire, le fichier source répertoriant une quarantaine de copropriétés doit être mis à jour une fois par an. Par ailleurs, le dispositif doit permettre de détecter les situations difficiles, portant sur des difficultés juridiques, sociales et/ou techniques.

Volet 2 : Animation

➢ *Niveau 1 « dysfonctionnements mineurs »*

Ce premier niveau d'animation s'adresse à l'ensemble des copropriétés de l'échantillon. Sans entrer dans un dispositif d'envergure, ce programme se présente sous la forme d'une vingtaine d'ateliers de sensibilisation et d'information thématiques à l'adresse des conseils syndicaux, des syndics, des copropriétaires et des nouveaux acquéreurs. Ces ateliers peuvent comprendre :

- Des aides juridiques, au fonctionnement et à la gestion : ateliers thématiques pour former et assister le conseil syndical (mise en place d'un dispositif de prévention des impayés, aide à la création d'un tableau de bord de suivi des charges, aide à la maîtrise des dépenses courantes, appui à la renégociation de contrats…), actions pédagogiques à l'adresse de l'ensemble des copropriétaires (rôle et fonction des copropriétaires, rappel des obligations et devoirs de chacun, règlements de copropriété…),
- Des aides techniques : aide à l'élaboration de plans de travaux, à la tenue d'un carnet d'entretien, sensibilisation à la nécessité de recourir à un maitre d'œuvre.

➢ *Niveau 2 « dysfonctionnements majeurs »*

Ce second niveau d'animation cible des copropriétés cumulant des signes de fragilité et nécessitant un accompagnement plus poussé. Cette mission doit comporter :

- aide à la gestion (assistant au syndic et le cas échant, choix d'un nouveau gestionnaire le cas échéant),
- aide à l'élaboration d'un plan de patrimoine,
- aide à la mise en place d'un tableau de bord de suivi des charges,
- aide à la mise en place de procédures de suivi d'impayés,
- appui à la création d'une avance de trésorerie permanente,
- assistance administrative et financière à la réalisation de travaux,
- …

S'il s'avère que les actions prévues ne suffisent pas à la résorption des dysfonctionnements au sein de certaines copropriétés, ces dernières peuvent être réorientées vers un dispositif plus curatif.

3.5.2.4 La gouvernance du dispositif : associer le plus de partenaires possibles

En vue d'une optimisation de l'efficacité du dispositif et afin d'assurer une économie des deniers publics, cette démarche doit s'inscrire au croisement de l'ensemble des politiques pouvant toucher la copropriété. La création et la pérennisation de partenariats constituent la pierre angulaire de la démarche. Gestionnaires de copropriétés, Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), techniciens politique de la ville, services de police municipale et tout autre acteur confronté à la problématique devra y être associé. Au niveau politique, les décideurs publics locaux doivent, autant que possible, être porteurs de la démarche. L'Etat est représenté par l'Anah locale, dans le cadre de la Direction Départementale des Territoires.

3.6 Les limites du paradigme de la prévention : un premier bilan sur la mise en œuvre des outils de prévention

On assiste ainsi à l'émergence de stratégies globales d'action, quels que soient les niveaux d'expertise. VOC et POPAC complètent les dispositifs d'action existants et favorisent la prise de conscience des enjeux et contribuent à l'émergence de politiques d'intervention. Dans le cas d'Annemasse Agglo, l'ampleur de l'enjeu d'une action préventive n'a plus à faire l'objet d'une prise de conscience.

Les nouveaux outils d'action publique ne donnent pas les clés pour intervenir sur tous les champs. La liste est relativement longue.

3.6.1 Coordonner la multiplicité des interlocuteurs

Si ces dispositifs requièrent la création de partenariats pérennes entre les professionnels et l'ensemble des acteurs concernés par la thématique, les modalités de mise en œuvre restent à définir par la collectivité. Dans le cadre du programme d'Accompagnement des Copropriétés Fragilisées, mobilisant les fonds du POPAC, le service habitat d'Annemasse Agglo se fait le relai des actions conçues par l'Anah auprès des techniciens communaux et intercommunaux des services habitat et politique de la ville. Cette association s'est effectuée à l'issue de la définition du programme. Or, c'est aux prémices de la démarche que se situe l'intérêt d'une coordination des acteurs. La sélection de l'échantillon de copropriétés éligibles au POPAC, par exemple, aurait pu mobiliser l'avis d'autres acteurs confrontés de manière quotidienne à cette problématique. Cette coordination qui rompt avec une longue tradition d'intervention sectorielle, ne va pas de soi. L'évolution législative vise à instiller de l'intérieur une culture de la copropriété afin de traiter à leurs prémices les difficultés juridique, de fonctionnement ou de gestion. En parallèle, l'évolution opérationnelle a permis d'assurer une intervention publique plus efficace et moins dispendieuse. Pour autant, aucune évolution n'a été proposée en matière de gouvernance. Proposés par l'Anah, ces dispositifs restent à destination des politiques de l'habitat privé, alors même que leur maitrise d'ouvrage pourrait fédérer un nombre d'acteurs plus important.

Ces partenariats doivent également montrer leur efficacité en matière d'observation et de détection des situations fragiles. Dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, action phare de l'Anah, Annemasse Agglo a mis en place une cellule de veille destinée à détecter les situations de mal logement au travers de la fédération des professionnels en lien avec cette problématique. Le signalement des copropriétés en difficulté pourrait en partie s'effectuer par ce biais.

3.6.2 Mobiliser les acteurs de la copropriété

L'une des conditions indispensables à la mise en œuvre de d'actions préventives est d'entretenir un dialogue avec un noyau référent interne à la copropriété.

- Les gestionnaires de copropriété doivent prendre activement part à ce dialogue et faire preuve d'une grande disponibilité pour délivrer les informations nécessaires aux acteurs publics et, si besoin, orchestrer les relations entre copropriétaires et acteurs publics. Or, ces professionnels n'ont pas l'habitude de travailler de concert avec les acteurs publics. Leur collaboration est une condition nécessaire à la réussite des interventions publiques. En cela, la profession doit être amenée à évoluer vers une collaboration étroite avec les acteurs publics.
- De nombreuses copropriétés sont régies par des syndics bénévoles avec lesquels il est difficile de rentrer en contact.
- Les copropriétés éligibles à un dispositif de prévention doivent faire preuve d'intérêt pour la démarche. Si la copropriété ne présente aucun interlocuteur potentiel, la démarche de prévention se révèle vaine. Comment alors trouver des leviers pour mobiliser des copropriétaires désinvestis ? Partant du principe que la copropriété se fragilise du fait du désinvestissement des copropriétaires jusqu'alors porteurs de la dynamique, la démarche préventive se conçoit comme un soutien à des acteurs dépassés par les évènements. Or, dans de nombreux cas, ce désinvestissement est à l'œuvre de longue date et plus aucun interlocuteur ne paraît disponible. Dans ce cas, faut-il pour autant exclure ces copropriétés d'une démarche préventive ? Les actions opérationnelles envisagées par l'Anah ne fournissent pas de

consignes sur les moyens de mobiliser des interlocuteurs au sein de copropriété à première vue réfractaires à une intervention publique.

3.6.3 Bien distinguer les différents niveaux de déqualification

Le cahier des charges du programme d'Accompagnement des Copropriétés en Difficultés rédigé par Annemasse Agglo a identifié un échantillon de dix copropriétés présentant des niveaux intermédiaires de difficulté, c'est-à-dire considérées comme fragiles. Il sera demandé au prestataire chargé de la mission d'affiner cet échantillon en recherchant, autant que possible, une homogénéité d'ensemble. Les consignes de mise en œuvre du dispositif expérimental de prévention délivrées par l'Anah demeurent relativement floues quant à la désignation des copropriétés fragiles. Bien sûr, la nature des difficultés rencontrées varie selon le territoire et il serait contre productif d'en prédéfinir les contours à un niveau national. Pour autant, cette situation est déroutante pour la collectivité qui ne connaît pas les ingrédients nécessaires à l'émulsion de la démarche. Faut-il à tout prix prévoir un échantillon homogène pour assurer le succès de la démarche ?

De même, de quelle manière faut-il limiter le dispositif de veille des copropriétés fragiles et en difficulté compte tenu de l'ampleur des données à faire remonter ? Faut-il se contenter d'un nombre restreint de copropriétés, quitte à en omettre certaines, non inscrites au dispositif, afin de garantir une observation approfondie et de qualité ? Ou, au contraire, faut-il l'élargir au plus de copropriétés possibles sans aller dans les détails ?

La pérennisation des dispositifs de veille et de prévention récemment décidée par l'Anah devrait permettre, avec le recul et l'expérience, d'obtenir un certain nombre de réponses à ces questions.

3.6.4 Les évolutions législatives et opérationnelles vont-elle suffisamment loin pour garantir une gestion saine des copropriétés françaises sur le long terme ?

La réflexion menée tout au long de ce travail ne peut éluder la question d'une remise en cause absolue du modèle de la copropriété défini par la loi de 1965. Cette interrogation, légitime compte tenu de l'ampleur des modification apportées au texte initial par la loi Alur, a été formulée par un des participants lors du Forum des politiques de l'habitat privé du 20 mars 2015 portant sur les «Copropriétés en difficulté ».[48] La réponse apportée était formelle : le régime de la copropriété tel qu'il est conçu aujourd'hui n'est pas un régime pathogène. Les modifications apportées à la marge doivent permettre d'en réguler les carences et les dysfonctionnements. Les difficultés aujourd'hui observées ne relèvent pas tant du cadre que de la connaissance de ce cadre.

[48] Forum des politiques de l'habitat privé, « Atelier copropriété, agir en prévention », Paris : Caisse des Dépôts et Consignations, 20 mars 2015.

3.6.4.1 Tous copropriétaires ?

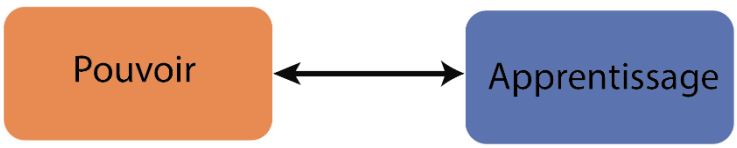
La généralisation de l'accès à la copropriété qui a eu cours depuis la fin du XXème siècle a permis à des ménages disposant de faibles ressources d'accéder à la propriété. Or, l'acquisition d'un appartement en mauvais état, au sein d'une copropriété vieillissante voire délabrée, génère des charges supplémentaires non prises en compte par ces ménages au moment de l'acquisition. Les mesures de renforcement de l'information à destination des nouveaux acquéreurs visent à contourner cette problématique. Mais la question semble plus profonde : l'accès à la copropriété est-il réellement destiné à tous ? Même si, au moment de l'acquisition, la copropriété est en bon état, cet objet connaît des cycles nécessitant tôt ou tard d'importants investissements pour la réalisation de travaux. L'hétérogénéité socio-économique des occupants d'une même copropriété peut donner lieu à des différends sur la nature et l'ampleur des travaux à réaliser. Ils doivent en effet trouver un consensus sur la réalisation de travaux fonctionnels, permettant de maintenir le bâti en bon état, ou de travaux plus superficiels ou de confort.

3.6.4.2 Paradigme préventif et démocratie participative

Vu sous un angle politique, les évolutions juridiques, internes à la copropriété, et opérationnelles, en lien avec le nouveau paradigme d'intervention publique, dessinent un cheminement vers une organisation basée sur un modèle de démocratie participative. Cette notion développée sur le continent américain dans les années 1970 s'est incarnée dans de nombreux courants qui ne feront pas ici l'objet d'un développement. Il convient donc de fournir une définition généraliste :

« De façon générique, elle [la démocratie participative] *indique le processus par lequel un individu et/ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action lui permettant d'accéder au pouvoir individuel et collectif. Elle articule deux dimensions, celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, et celle du processus d'apprentissage pour y accéder. »*[49]

Ni société, ni organisation, la copropriété forme un objet organisationnel hybride auquel cette définition ne peut tout à fait correspondre. La notion de pouvoir, au sens politique, n'y constitue pas un enjeu majeur. Par extrapolation, le pouvoir du copropriétaire se matérialise par son droit de vote en assemblée générale et sa possibilité d'être élu au conseil syndical, et ainsi, de proposer des actions à mener pour faire fonctionner la copropriété. Un travail d'apprentissage du fonctionnement et des modes de gestion de la copropriété doit ainsi lui permettre de savoir comment intervenir pour satisfaire l'intérêt collectif. L'organisation de la copropriété se limite au cercle des copropriétaires. L'intérêt collectif se limite donc à ces derniers. Lorsqu'un acteur public intervient pour endiguer un processus de déqualification, il le fait au nom d'un intérêt collectif supérieur, se distinguant de l'intérêt commun aux copropriétaires. En théorie, les copropriétaires sont donc les seuls acteurs à mêmes de garantir leur intérêt commun.



[49] BIEWENER, C. ; BACQUÉ M.-H. « Empowerment, développement et féminisme ». In : *La démocratie participative – Histoire et généalogie*, Paris, 2011, 278 p.

Ainsi, la loi de 1965 aurait tendance à surestimer l'engagement des copropriétaires.

Si le système juridique de la copropriété tel qu'il a été défini par la loi de 1965 semble défectueux, c'est moins par ses carences que par le manque même de connaissances de ce cadre. Les instances décisionnelles pensées par la loi de 1965 garantissent pleinement la souveraineté des copropriétaires. Toutefois, la loi de 1965 ne pas permet pas suffisamment de normer les comportements de ces acteurs en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'organisation. En cela, de nombreuses mesures émanant de la loi Alur prescrivent dans le détail le comportement nécessaire pour développer une stratégie patrimoniale. Fonds de réserve, plan de patrimoine, ou réalisation d'un diagnostic technique global de la copropriété, jusqu'alors perçus comme des éléments latents, mais facultatifs, d'une stratégie patrimoniale, apparaîtront bientôt comme des obligations.

C'est donc un travail de « conscientisation »[50], selon les termes de Paulo Freire, qui doit être mené en vue de sensibiliser les copropriétaires à l'intérêt d'un engagement collectif pour assurer la pérennité de leur bien. Dans une acception plus libérale, c'est la connaissance du risque d'une dévalorisation de son bien qui pourra inciter le copropriétaire à développer une stratégie patrimoniale. Cette « conscientisation », éveil à l'existence des risques, doit donc permettre d'aider à comprendre la nature de ces risques, à les anticiper et à intervenir pour contourner toute mise en difficulté. Dès lors, ce travail d'engagement des acteurs immunise la copropriété et empêche tout développement de difficultés. Les aides extérieures ne seront justifiées que dans le cas où les difficultés survenues dépassent les compétences des copropriétaires dictées par le cadre juridique.

Cette vision de a gestion de la copropriété rend contre-productive toute intervention publique curative se faisant au détriment des copropriétaires. L'enjeu d'une pérennisation du bon fonctionnement de la copropriété réside bien la stimulation des copropriétaires sur le long terme et non dans l'action d'urgence ponctuelle.

Ce postulat part du principe que la mauvaise gestion de la copropriété est entièrement imputable à la méconnaissance de ses acteurs. Or, comment interpréter le comportement malveillant de certains copropriétaires, le plus souvent bailleurs, dont l'absence de participation au fonctionnement de la copropriété est volontaire ? Ces comportements, le plus souvent observés en marchés tendus, au sein de territoire où la demande de logements est telle que quelque soit leur état, les propriétaires trouvent toujours preneurs, s'expliquent par une recherche de rentabilité absolue. La mise en place d'une stratégie patrimoniale, tant au sein du logement que sur l'ensemble de la copropriété, ne fait pas partie des priorités du propriétaire. Ce comportement, externalité négative de la loi de l'offre et de la demande, est encore aujourd'hui difficilement sanctionnable. La loi Alur fait émerger une démarche de sanctions, notamment à l'égard des copropriétaires refusant de payer leurs charges. Or, les mesures demeurent minimes face à l'ampleur du phénomène.

Sur le territoire d'Annemasse Agglo, les nombreux programmes immobiliers sortis de terre dans les années 1970, uniquement dédiés à l'investissement comprenaient 100% de studios et de F1. Dans le mesure où les acquéreurs venaient du monde entier, parler d'un faible taux de participation relève de l'euphémisme. Ce type de copropriété n'est tout simplement pas viable.

---

[50] FREIRE P. *Pédagogie des opprimés*, 1977.
En Amérique latine, Paulo Freire développe un mouvement d'éducation populaire, passant par la « conscientisation », c'est-à-dire par la compréhension et la connaissance personnelle de son environnement socio-politique.

La démocratie participative justifie-elle le retrait de l'Etat ?
Si l'Etat et ses opérateurs ont vu juste, les évolutions apportées au fonctionnement de la copropriété devraient permettre, dans une perspective de long terme, de réduire naturellement et drastiquement les dépenses publiques en matière d'accompagnement aux copropriétés en difficulté. Pour autant, l'urgence des besoins d'allègement du budget des interventions publiques interroge l'efficacité de ces évolutions sur le court terme. Car la transformation des comportements des copropriétaires ne peut opérer en quelques semaines. La « culture de la copropriété » est paradigmatique.

En aucun cas, cette évolution ne doit donner lieu à un retrait public brutal, dont les conséquences se révèleraient chaotiques. Le détail des prescriptions de la loi Alur en matière de stratégie patrimoniale ne doit pas conduire à un raisonnement démissionnaire de l'Etat, tels que «les copropriétaires ont été prévenus et disposaient de tous les outils à leurs côtés pour éviter ces conséquences ». Le travail d'accompagnement, sans impliquer de grandes dépenses, doit au contraire redoubler, mais de manière plus efficace.

Conclusion

Le paradigme se définit comme la conception théorique généralement acceptée à une certaine période, dans une communauté scientifique donnée. Le paradigme de la prévention en copropriété s'est accompagné d'un travail de compréhension, voire de modélisation, afin d'interpréter et de comprendre le fonctionnement de ces ensembles et d'envisager des pistes pour remédier à ces difficultés. Une première nuance peut être apportée au concept de paradigme préventif. Le fonctionnement de la copropriété n'a pas été l'objet de courants de réflexion divergents. Bien au contraire, c'est au fil des décennies que s'est étoffé le travail théorique permettant d'en comprendre les rouages. Dès lors, les méthodes de gestion et de traitement des difficultés qui se sont succédées ont résulté du niveau de connaissances portant sur cet objet, et non d'un débat de conceptions à proprement parler. Le second contre argument à cette vision paradigmatique convoque une approche opérationnelle. La déqualification des copropriétés est un processus unique. Les interventions publiques préviennent les difficultés ou guérissent les symptômes d'un seul et même mal. Dans cette logique, plus l'intervention est précoce, moins le risque de dégradation se dessine. Les différents niveaux d'intervention sont donc complémentaires et ne peuvent s'affranchir les unes des autres. La prévention n'est qu'un pilier de l'ensemble de l'arsenal d'intervention. La troisième nuance à cette assertion est liée à une notion de temporalité. Depuis longtemps, les différents acteurs gravitant autour de la copropriété ont tenté d'adopter ou d'immiscer des démarches de prévention des difficultés. Au début des années 2000, la loi SRU proposait une modification des cadres juridiques de la copropriété afin de l'orienter davantage vers une logique préventive. Or, nombre des mesures impulsées ont échoué dans leur application. Il semblerait en réalité que la mise en place de mesures préventives relève du temps long.

Plus que paradigmatique, la prévention des difficultés est comportementale. Elle nécessite une prise de conscience collective de la présence de risques susceptibles de fragiliser la copropriété et de l'entrainer dans un processus de déqualification. Aujourd'hui, il est à supposer que le retard observé dans mise en œuvre des mesures législatives préventives provienne d'un manque de maturité dans la prise en compte des risques. Les déceptions accusées par la faillite du triptyque « diagnostic technique – plan pluri-annuel de travaux – fonds de réserve », cher à Dominique Braye mais non imposé par la loi Alur, donnent lieu à un désespoir de ne jamais voir émerger de nouveaux comportements. Toutefois, le rapport Braye permet une avancée inédite. Pour la première fois, un grand nombre d'acteurs et d'institutions admettent de manière consensuelle l'importance de faire évoluer la gestion des difficultés en copropriété vers une plus grande *prise en compte du risque.*

La prévention se définit donc comme la conscience de l'existence de risques. Cette conscience doit être propres aux copropriétaires eux-mêmes. C'est le modèle de la copropriété *autonome* défini par Marie-Pierre Lefeuvre qui correspond au mieux à l'idéal de la copropriété dans une optique préventive. La gestion de la copropriété est portée par un groupe de copropriétaires dynamiques et pro-actifs, qui, face à la complexité des cadres juridiques, en viennent à instituer leurs propres règles. Ce travail a montré que le fonctionnement de la copropriété, loin d'être inné, relevait avant tout d'un construit social. Les acteurs doivent donc s'approprier les règles de fonctionnement par un apprentissage, aboutissant, selon un prisme sociologique, à une *praxis sociale.* Le rôle des acteurs publics consiste donc à apporter les outils indispensables à l'appropriation de ces règles. La loi Alur tente de prescrire les comportements nécessaires au développement d'une culture de la copropriété, composée d'une stratégie patrimoniale. Pris isolément, ces mesures sont peu porteuses de sens. En cela, il convient de percevoir les évolutions législatives comme de petites pierres

bâtissant peu à peu un nouvel édifice. Pour autant, la lenteur des avancées s'explique également par le caractère réfractaire de certains acteurs de la copropriété (et notamment les gestionnaires) à voir évoluer ce modèle. Conservatisme, manque de disponibilité ou intérêts économiques propres, les raisons de cette contestation sont nombreuses.

C'est à ce problème que se heurte la mise en place du Programme d'Accompagnement des Copropriétés Fragilisées, financé par le biais du POPAC, sur le territoire d'Annemasse Agglo. En théorie, un déroulement idéal respectant les étapes du dispositif pourrait permettre une appropriation de la gestion de chacune des copropriété définie de la part des copropriétaires. Or, à la veille de la mise en œuvre du dispositif, il est à craindre que les publics visés ne répondent pas aux invitations formulées. Une copropriété fragile a déjà perdu sa dynamique interne. Dans de nombreux cas, cette dernière est bien souvent la cause même de la fragilisation. L'outil ne propose pas de recommandations sur la manière de mobiliser les copropriétaires. Il s'agit là d'une limite.

Les démarches préventives enjoignent également acteurs et décideurs publics locaux à améliorer la connaissance de l'état de leur parc de copropriété afin d'identifier les outils les plus approprier pour remédier aux diverses situations de difficulté. Or, la complexité du fonctionnement de la copropriété conduit à une ramification infinie des motifs de fragilisation. En cela, les outils d'observation nécessitent encore une amélioration de leur performance.

Le modèle de la copropriété possède également ses limites. Sa complexité et son rapport à la propriété individuelle interroge l'universalité de l'accès à cette forme de logements. La prévention des difficultés par des mesures opérationnelles et législatives ne peut remédier à certaines difficultés. La mauvaise volonté de certains copropriétaires dans la participation à l'entretien du patrimoine, ou l'incapacité de ménages modestes à contribuer à la réhabilitation du bâti, questionnent la nécessite de mesures de sélection pour l'accès à la copropriété.

Bibliographie

Ouvrages

BECK, U. *Risk society : toward a new modernity*, 1992. 272 p.

BIEWENER, C. ; BACQUE M.-H. « Empowerment, développement et féminisme ». In : *La démocratie participative – Histoire et généalogie,* Paris, 2011, 278 p.

CROZIER M., FRIEDBERG E. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, 1981.

HAYAT S. « Démocratie participative et impératif délibératif *».* In : *La démocratie participative – Histoire et généalogie,* Paris, 2011, 278 p.

KERMISCH C. *Le concept du risque : de l'épistémologie à l'éthique*, 2011, 96 p.

LEFEUVRE, M.-P. *La copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance*, St Etienne, 1999, 183 p.

VORMS B. *L'accession à la propriété et la maîtrise des risques*, 1999.

VORMS B. *Difficultés des copropriétés et copropriétés en difficulté, un éclairage étranger.* Etude de l'ANIL, Paris, décembre 2005, 47p.

Périodiques, articles

Actualités habitat*,* «Parc privé exitant ou ancien : pourquoi et comment intervenir ?», n° 77, février 2003.

Les cahiers de l'Anah, « Les copropriétés dégradées en questions », pp. 14 à 21, n°135 sept. 2013.

Les cahiers de l'Anah, « Le grand entretien : François Lamy, ministre délégué chargé de la ville ». n°141, Novembre-décembre 2013.

Maires de France, « Copropriétés dégradées. Prévenir plutôt que guérir » n°301, avril 2013.

LEFEUVRE, M.-P. « Confiance et rationalité de la méconnaissance des risques dans la (co)propriété »,

In : *Cahiers internationaux de sociologie*, 2003/1 n° 114, p. 73-92.

LEFEUVRE M.-P. « La copropriété, une cohabitation qui se passe plutôt bien », In : *Le Monde*, 1er octobre 2015.

Rapports, Documents cadres

ANAH, Rapport de Dominique BRAYE, *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés. Une priorité des politiques de l'habitat*, janvier 2012.

ANAH, Synthèse du rapport de Dominique BRAYE, janvier 2012.

Conseil Economique et Social, Avis adopté le mardi 24 mars 2002

Rapport du Sénateur Claude Dilain, *Les copropriété très dégradées*, avril 2013

Documents divers

ANAH, *Traitement des copropriétés en difficulté en opérations programmées,* Les guides méthodologiques Habitat solidaire, Paris, mars 2010, 50p.

ANAH, *Les copropriétés des années 50 à 80. Un parc à enjeux,* mars 2011, 15 p.

ANAH, *Rapport Chiffres clés 2014*, 2015.

CERTU. *Agir dans les copropriétés fragiles,* Fédération nationale des centres Pact Arim, Jouve, 2003, 59p.

« La gestion des copropriétés », In : *Les documents de travail du Sénat,* série « législation comparée », n° LC172, Mai 2007, 39 p.

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (sous la dir. de TROCHE J.-P., KAHN G.), *Parc privé existant ou ancien : pourquoi et comment intervenir ?,* n°77, Paris, Février 2003, 79 p.

Sites Internet

ANAH, Agence Nationale de l'Habitat : www.anah.fr

ANIL Agence Nationale pour l'Information sur le Logement : www.anil.org

Annemasse – Les Voirons Agglomérations : www.annemasse-agglo.fr

ARC Association des Responsables de Copropriétés : arc-copro.fr

Forum de l'habitat privé : www.forumhabitatprive.org

La gazette des communes : www.lagazettedescommunes.com

Légifrance : www.legifrance.gouv.fr

MANTELET J.-P. *Droit et pratique de la copropriété des immeubles,* 2015 : www.jpm-copro.com

Le Moniteur : www.lemoniteur.fr

Ministère du logement, de l'égalité, des territoire et de la ruralité : www.territoires.gouv.fr

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports : www.ville.gouv.fr

OPAH, Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat : www.lesopah.fr

ORHL Observatoire Régional de l'Habitat et du Logement : www.orhl.org

Système d'information géographique de la politique de la ville : sig.ville.gouv.fr

Documents juridiques

Code de l'Environnement, art. L 110-1

Code Civil, art. 664

Loi du 10 juillet 1965

Loi Habitat, 21 juillet 1994

Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU), 13 décembre 2013

Loi pour l'Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové (ALUR), 24 mars 2014

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE. MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT. Instruction du 5 juin 2012 relative à certaines mesures visant à améliorer les interventions de l'Anah en direction des copropriétés fragiles ou en difficulté.

Mémoires universitaires

BESCHI S. *Prévenir la dégradation des copropriétés récentes. Exemples d'actions sur Saint-Martin-d'Hères et l'agglomération grenobloise*, Mémoire de 3eme année d'IUP « Aménagement et développement territorial », spécialité urbanisme, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université Pierre Mendès France, Grenoble, mai 2008, 145p.

DURANDIN J. *Le programme national d'aide à la rénovation thermique des logements privés. De l'engagement national à l'engagement local. Le cas des Hautes-Alpes.* Mémoire de Master 2 « Science du Territoire », spécialité Urbanisme et Projet Urbain, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université Pierre Mendès France, Grenoble, août 2012, 107 p.

FILLOL A. *Copropriétés en difficulté : quelles actions pour leur venir en aide ?* Mémoire de Master 2 « Urbanisme et Projet Urbain », Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 2013, 127 p.

Film documentaire

Haddani N., Ravoux J., Servaix P., Agir dans les copopriétés, ARIM du Rhône, juillet 2004, 20 min.

Entretiens et rencontres

Assemblée Générale de la copropriété « Le Saint James », syndic Bouvet-Cartier, Gaillard, 27 mai 2015.

Assemblée Générale de la copropriété « Le Central Park », syndic Bouvet-Cartier, Ambilly, 10 juin 2015.

Colloque Observatoire Régional de l'Habitat et du Logement, « Copropriétés en difficulté », Lyon, 7 novembre 2014.

Forum des politiques de l'habitat privé, « Atelier copropriété, agir en prévention », Paris : Caisse des Dépôts et Consignations, 20 mars 2015.

Emission de radio

« Qui veut vraiment de la mixité sociale ? », *Du grain à moudre*, émission diffusée le 22.04.2015, France Culture

Documents de planification

Annemasse – Les Voirons Agglomération – Cahier des Clauses Techniques et Particulières Accompagnement des Copropriétés Fragilisées, 2015, 16p.

Annemasse – Les Voirons Agglomération, Convention de Plan de Sauvegarde, Tour Plein Ciel, 2014 – 2018

Annemasse – Les Voirons Agglomération, Bilan des 5 années de l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat 2007 – 2012, juillet 2012

Annemasse – Les Voirons Agglomération, Etude diagnostic des copropriétés « La Tour Plein Ciel » et « Le Salève », 2008

Annemasse – Les Voirons Agglomérations – Etude préalable pour un dispositif POPAC, 2015, 106p.

Annemasse – Les Voirons Agglomération – Programme Local de l'Habitat 2012-2017, 23 mai 2012, 164p.

Table des matières

SOMMAIRE 4

INTRODUCTION 5

1 PORTRAIT DE LA COPROPRIETE : DES COMPLEXITES JURIDIQUES AUX DIFFICULTES SOCIOLOGIQUES 12

1.1 UN LONG PROCESSUS DE CONSTRUCTION JURIDIQUE 13
1.1.1 GENEALOGIE DE L'ORGANISATION DE LA COPROPRIETE 13
1.1.2 LA LOI DU 10 JUILLET 1965 15
1.2 QUESTIONNER L'APPREHENSION DU RISQUE EN COPROPRIETE 17
1.2.1 LE FONCTIONNEMENT DE LA COPROPRIETE SELON UN PRISME SOCIOLOGIQUE 17
1.2.2 LE CADRE JURIDIQUE COMME OBSTACLE A LA RESOLUTION DES DIFFICULTES 21

2 L'EVOLUTION DE LA VISION DE LA « COPROPRIETE EN DIFFICULTE » 23

DE LA THEORIE A L'INTERVENTION 23

2.1 UNE INTERVENTION PUBLIQUE QUI NE VA PAS DE SOI (DE LA LOI 1965 AUX ANNEES 1980) 24
2.2 LES ANNEES 1990 ET L'INJONCTION A L'INTERVENTION EN COPROPRIETE DEGRADEE : LE BRUSQUE EVEIL DES ACTEURS PUBLICS 25
2.2.1 PENSER LA COPROPRIETE SELON SON RAPPORT AU RISQUE 25
2.2.2 COMPRENDRE LES COPROPRIETES EN DIFFICULTE : UNE PREOCCUPATION PUBLIQUE 30
2.2.3 LES OUTILS OPERATIONNELS CURATIFS ET LEURS LIMITES 36
2.2.4 LES OUTILS LEGISLATIFS 42
2.3 DES ANNEES 2000 A AUJOURD'HUI : DE L'ACTION CURATIVE EVOLUTIVE 43
2.3.1 AMELIORER LA CONNAISSANCE DU PARC POUR OPTIMISER LE TRAITEMENT DES DIFFICULTES : LES BOULEVERSEMENTS DE LA LOI SRU 43
2.3.2 DES INITIATIVES LOCALES EN FAVEUR D'UN ELARGISSEMENT DES MODALITES D'ACTION EN COPROPRIETE 45

3 LA PREVENTION : UN NOUVEAU PARADIGME D'INTERVENTION VIABLE ? 53

3.1 EPISTEMOLOGIE DE LA PREVENTION 54
3.1.1 LA PREVENTION, DE QUOI PARLE-T-ON ? 54
3.1.2 LA PREVENTION EN ECOLOGIE 54
3.1.3 UN CONCEPT APPLICABLE AU CHAMP DE LA COPROPRIETE ? 55
3.2 POURQUOI PREVENIR ET CONTRE QUOI ? CONTEXTE D'UNE MISE EN ŒUVRE POLITIQUE 56
3.2.1 CONTEXTE ET CAUSES DE L'ELABORATION DU RAPPORT 56
3.2.2 LES PRECONISATIONS DU RAPPORT 60

3.2.3 LE RAPPORT CLAUDE DILAIN SUR « LES COPROPRIETES TRES DEGRADEES » 64
3.3 VERS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE OPERATIONNELLE : QUELS OUTILS POUR QUELLES FINALITES ? 65
3.3.1 INTERVENIR EN PREVENTION 66
3.3.2 DE NOUVEAUX OUTILS DE REPERAGE 71
3.4 L'EVOLUTION DES CADRES LEGISLATIFS : DE LA LOI SRU A LA LOI ALUR ... 76
3.4.1 LE VOLET DE LUTTE CONTRE LES COPROPRIETES DEGRADEES DE LA LOI ALUR : UNE « REVOLUTION SILENCIEUSE » ? 76
3.4.2 UN PREMIER BILAN MITIGE DE LA LOI ALUR 82
3.5 MISE EN ŒUVRE ET LIMITES DU PARADIGME DE LA PREVENTION : ETUDE DE CAS AU SEIN DU TERRITOIRE D'ANNEMASSE AGGLO 85
3.5.1 ADOPTER UNE VISION GLOBALE : LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT 85
3.5.2 ETUDE DE FAISABILITE ET MISE EN ŒUVRE D'UN DISPOSITIF PREVENTIF : LE POPAC 88
3.6 LES LIMITES DU PARADIGME DE LA PREVENTION : UN PREMIER BILAN SUR LA MISE EN ŒUVRE DES OUTILS DE PREVENTION 96
3.6.1 COORDONNER LA MULTIPLICITE DES INTERLOCUTEURS 97
3.6.2 MOBILISER LES ACTEURS DE LA COPROPRIETE 97
3.6.3 BIEN DISTINGUER LES DIFFERENTS NIVEAUX DE DEQUALIFICATION 98
3.6.4 LES EVOLUTIONS LEGISLATIVES ET OPERATIONNELLES VONT-ELLE SUFFISAMMENT LOIN POUR GARANTIR UNE GESTION SAINE DES COPROPRIETES FRANÇAISES SUR LE LONG TERME ? 98

CONCLUSION 102

BIBLIOGRAPHIE 104

TABLE DES MATIERES 107

TABLE DES ANNEXES 109

Table des annexes

ANNEXE 1 : DREAL, fiche de présentation du POPAC

ANNEXE 2 : Les fiches copropriétés issues de l'étude préalable

ANNEXE 3: Cadre stratégique n°4 des Nouveaux Contrats de Ville d'Annemasse Agglo

ANNEXE 4: Méthode de classification des facteurs de fragilisation, Annemasse Agglo

ANNEXE 5 : Cartographie des copropriétés de l'échantillon éligibles au POPAC selon la géographie prioritaire

Annexe 1 : Fiche de présentation du POPAC

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
RHÔNE-ALPES

Programmes opérationnels de prévention et d'accompagnement en copropriété (POPAC)

(Fiche distribuée dans le cadre de l'atelier «copropriété en difficulté» de l'ORHL)

Textes de référence	Délibération du CA de l'Anah n° 2012-11 du 14/03/2012 Instruction du 5/06/2012 relative à certaines mesures visant à améliorer les interventions de l'Anah en direction des copropriétés fragiles ou en difficulté.
Objectifs	Financer à titre expérimental des programmes opérationnels de prévention et d'accompagnement en copropriété (POPAC). Mettre en place une ingénierie opérationnelle susceptible de remédier aux difficultés rencontrées dans les copropriétés de façon précoce pour que les dysfonctionnements puissent être résorbés le plus en amont possible (moindre coût pour les propriétaires et pour les pouvoirs publics)
Modalités de mise en œuvre	Convention pluriannuelle de 3 ans signée entre Anah et collectivité territoriale ou EPCI maître d'ouvrage. Les POPAC intègrent également une démarche de veille et d'observation en lien, le cas échéant, avec le dispositif de veille et d'observation des copropriétés financé par l'Anah
Prestations subventionnables	• les missions de repérage des copropriétés, objet du programme • la mise en place de partenariats avec les milieux professionnels locaux ; • la constitution des bases de suivi et, si un observatoire existe, aide à son alimentation ; • les actions de sensibilisation, information générale et/ou ciblée ; • la réalisation de diagnostics multicritères ou d'expertises spécifiques ponctuelles ; • l'aide à la résolution des premières difficultés (aspects juridique, financier, technique, énergétique...) • le signalement des situations difficiles (sociales, juridiques ou techniques) ; • l'accompagnement des copropriétés sorties d'un dispositif programmé ou d'une procédure d'administration provisoire.
Modalités d'examen des demandes de subvention	La demande de subvention annuelle est traitée dans des conditions identiques à celles fixées par le Règlement Général de l'Anah pour le financement du suivi-animation. Le financement octroyé chaque année par l'Anah peut atteindre 50 % de la dépense subventionnable, dans la limite d'un plafond annuel de ces dépenses de 100 000 €. Ce financement expérimental s'applique aux demandes déposées dans le cadre de conventions conclues avant le 31/12/2013 et fera l'objet avant cette date d'une nouvelle délibération du CA de l'Anah. La DDT ou le service du délégataire (délégation de type 3), instruit la demande et saisit le Directeur Général de l'Anah (pôle copropriétés) qui, après examen du projet de convention, délivre son avis favorable, le cas échéant assorti de réserves ou défavorable.
Constitution de la demande de subvention	L'octroi de la subvention est subordonné à la conclusion d'une convention relative au POPAC, d'une durée de 3 ans. **La convention** précise notamment : • les objectifs du programme opérationnel ; • la durée d'application du programme opérationnel ; • le contenu des prestations prévues et leur échelonnement dans le temps ; • les liens avec tout dispositif de veille et d'observation existant ; • l'engagement du maître d'ouvrage de communiquer certaines données à l'Anah • l'engagement du maître d'ouvrage de rendre l'Anah destinataire des exploitations et publications réalisées et de faire état de son soutien financier. Pièces à joindre au projet de convention : Une **note détaillée** et un **ensemble d'indicateurs** Un modèle de convention est joint à l'instruction du 5/06/2012 ainsi qu'un document d'aide à la rédaction de note détaillée à produire. Le transfert des indicateurs doit être impérativement réalisé avec un tableur mis à disposition par le pôle copropriété. Pour plus d'informations, l'instruction du 5/06/2012 est disponible sur le site internet de l'Anah http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/Actualites/publication-BO-officiel-de-linstruction-5-06-2012.pdf
Modalité de saisine du pôle copropriété de l'Anah	Les modalités de saisine et de délivrance de l'avis peuvent être informelles (courriel au pôle copropriétés). Si nécessaire, l'avis du pôle peut être notifié par courrier officiel à l'autorité décisionnaire locale.

Contacts : DREAL Rhône-Alpes / Habitat Construction Ville / Bureau amélioration du parc privé *14/03/2013*
Luc GRAVEN, Tel : 04-26-28-64-89 luc.graven@developpement-durable.gouv.fr
Agnès BAILLEUL, Tel : 04-26-28-64-86 agnes.bailleul@developpement-durable.gouv.fr

ANNEXE 2 : Exemple de fiches copropriétés issues de l'étude préalable

Le Florissant			
CO0029		**Adresse :**	30, Route de Romagny Annemasse
		Syndic :	Sage Immobilier Mr. Lanjard
		Conseil Syndical :	NR

Bâtiments	**Année de construction**	1963
	Nombre de logements	28
	Nombre de bâtiments	NR
	Typologie des logements	NR
	Chauffage	NR
Occupation	**Répartition propriétaires occupants/locataires**	NR
	Revenus PO	modestes (retraités, frontaliers…)
Travaux	**Réalisés**	NR
	Prévus	NR
	A prévoir	achèvement de la réfection des façades, condamnation de l'accès au toit
Difficultés rencontrées	43 000 € d'impayés pour la façade, les travaux ne sont pas achevés et apparaissent des signes de dégradation (un appel de fonds exceptionnel a été lancé), 5 procédures de saisie immobilière sont en cours. Risque de mandat judiciaire.	
	Dégradation des parties communes et des accès au toit, refus d'entretien. de la part des occupants. Dégradation liées au passage, suspicions de trafics. gestion du parking,	
	Conseil syndical démotivé et démissionnaire	

Points forts	NR	

Annexe 3 : Cadre stratégique n°4 des Nouveaux Contrats de Ville d'Annemasse Agglo

Contrats de Ville de l'Agglomération Annemassienne
Cadre n°4

CADRE DE VIE ET TRANQUILITE PUBLIQUE

Orientation Stratégique N°1 :	Orientation Stratégique N°2 :	Orientation Stratégique N°3 :
FAVORISER LA MIXITE SOCIALE ET LES PARCOURS RESIDENTIELS	RENDRE DURABLES ET ATTRACTIFS LES QUARTIERS ET MIEUX LES CONNECTER AU RESTE DE L'AGGLOMERATION	DEPLOYER LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE ET ASSURER LA TRANQUILITE PUBLIQUE
Objectifs Opérationnels :	**Objectifs Opérationnels :**	**Objectifs Opérationnels :**
1-1. Mettre en place une politique de peuplement à l'échelle de l'agglomération pour infléchir la spécialisation sociale des quartiers	2-1. Faciliter la mobilité depuis/vers et dans les quartiers (Thème tranversal) - favoriser l'accessibilité aux transports en commun - donner plus de lisibilité aux interfaces mode doux avec les centres ville et les connections inter îlot	3-1. Renforcer la gestion urbaine de proximité et traiter la question des domanialités
1-2. Agir sur les co-propriétés en difficulté	2-2. Rénover les espaces publics et les équipements	3-2. Promouvoir la tranquillité publique et renforcer le sentiment de sécurité dans les quartiers
1-3. Réhabiliter les parcs locatifs public et privé	2-3. Mettre en perspective les équipements et les services : typologie, gestion, accessibilité Thème transversal	3-3. Accompagner les habitants pour qu'ils deviennent acteurs de leur environnement
1-4. Construire de l'accession abordable et sociale à destination des habitants des quartiers sur l'agglomération	2-4. Contribuer au développement durable et rechercher une qualité environnementale	
	2-5. Renforcer la mixité fonctionnelle des quartiers Thème transversal au groupe de travail "Emploi et développement éco"	
1-5. Favoriser l'accompagnement social vers et dans le logement (Thème tranversal)	2-6. Améliorer l'image du quartier à travers des actions de valorisation, de communication, de participation	3-4. Mettre en place des actions de proximité et de présence sur les quartiers

Annexe 4 : Cartographie des copropriétés de l'échantillon éligibles au POPAC selon la géographie prioritaire



1	**Les Feux Follets R***	18, Rue de la paix, Gaillard
2	**Le Mirabelle**	2, Rue de Savoie, Annemasse
3	**Le Pré Fleuri R***	1, Allée des Terreaux
4	**La Résidence du Parc**	5, Allée de la Bédière, Gaillard
5	**L'Hego**	2, Rue Ravier, Ambilly

6	**Le Beau Soleil R***	2, Rue Marcel Degerine, Gaillard
7	**Le Florissant R***	30, Route de Romagny, Annemasse
8	**Le Lafayette R***	3, 4 Porte de France, Gaillard
9	**3, rue de la Libération R***	3, Rue de la Libération, Gaillard
10	**Les Narcisses**	25 au 35 et 41 au 43 avenue de Verdun, Annemasse

Annexe 5 : Méthode de classification des facteurs de fragilisation, Annemasse Agglo

FACTEURS DE FRAGILISATION DES COPROPRIÉTÉS					
Etat physique	**Fonctionnement des instance décisionnelles**	**Gestion financière**	**Solvabilité des copropriétaires**	**Mode d'occupation**	**Exogène / environnement**
Copropriété ancienne	Désinvestissement des copropriétaires en AG et CS	Pertinence des dépenses de fonctionnement et d'investissement.	Présence de copropriétaires en difficulté économique	Occupants paupérisés, marginalisés, rôle de parc de relégation, locataires limités dans leur choix résidentiel	Amplification des autres facteurs de fragilité existants
Défaut d'entretien général	Abscence de culture de la copropriété, de reflexion patrimoniale ou d'anticipation des besoins	Niveaux de charges élevés / non maîtrisés en inadéquation avec la capacité contributive des copropriétaires	Faible solvabilité des copropriétaires voir insolvabilité généralisée	Présence de PB indélicats	Mauvaise intégration urbaine et environnementale (centre ville ancien, périphérie mal desservie…
Travaux de mise aux normes réglementaires de santé / sécurité à prévoir	Mésentente des copropriétaires	Mauvaise administration par le syndic	Dettes isolées de copropriétaires	Faible mixité ethnoculturelle	"Effet frontière"
Besoin de gros travaux à court ou moyen terme	Complexité voir blocage de la prise de décision en AG	Existence d'impayés (fournisseurs…)	Paupérisation des occupants et acquisition par des copropriétaires de plus en plus modestes	Modes d'occupation inadaptés : sur occupation, multi location…	Faible attractivité et/ou dévalorisation de la copropriété sur le marché immobilier
Conception du bâti et adequation au fonctionnement en copropriété	Défiance ou résistance de certains copropriétaires pour honorer les appels de fonds vôtés pour travaux	Endettement de la copropriété qui remet en cause la capacité à réaliser des travaux	Faible mixité socio-économique	Fuite des PO solvables et remplacement par des PO plus modestes	Ségrégatio socio-économique
Accélération du vieillissement (technique, energétique)	Impossibilité de mettre en oeuvre les actions de redressement du fonctionnement	Forte rotation des locataires et propriétaires		Rapport PB > PO	
	Qualité du travail du syndic			Dégradations / vandalisme	
	Organisation cohérente de la copropriété sur le plan juridique et technique (présence d'un règlement, d'une ASL etc.)				