

# POUR LES COPROPRIÉTÉS SAMU OU POLITIQUES PUBLIQUES ?

**C**ONFRONTÉS À L'URGENCE, les pouvoirs publics ont jusqu'ici privilégié l'intervention sur les copropriétés dégradées, au travers de procédures d'exception : acquisitions publiques, dispositifs opérationnels de type OPAH « renforcés », administration provisoire, et désormais Plan de sauvegarde initié dans le cadre du Pacte de relance pour la ville.

Au terme de ce Cahier, on voit comment s'organisent en faveur des copropriétés dégradées, l'action publique et les initiatives privées à caractère curatif, dans un cadre que structurent progressivement lois, décrets et circulaires, mais aussi les politiques locales de l'habitat et du développement social et urbain.

On voit parallèlement émerger une nouvelle figure, celle de l'action préventive et post-curative, où la gestion des copropriétés s'organise en un chantier continu. Les collectivités territoriales, les opérateurs, les professionnels et les associations sont à la recherche de modes de réanimation d'ensembles immobiliers fragiles sans être dégradés, de modes de consolidation des opérations de requalification dont les procédures arrivent à leur terme.

## POUR L'ÉTAT, DÉPASSER L'URGENCE

Les interventions de l'État en matière de copropriétés semblent désormais s'inscrire quasi exclusivement au sein de la politique dite « de la ville », c'est-à-dire sur le territoire des quartiers en difficultés. L'essentiel des récentes, et importantes, mesures gouvernementales se limite à la géographie prioritaire du Pacte de relance. On doit se réjouir que les arbitrages gouvernementaux aient retenu la géographie la plus large, n'excluant au bout du compte que peu de copropriétés du bénéfice des procédures. On peut craindre cependant que la limite des moyens financiers ne rende cette générosité territoriale toute théorique. Dans ce cas, l'administration serait contrainte sur le terrain à des arbitrages sévères laissant de côté les copropriétés les moins fragiles et en particulier la prévention.

Dès maintenant, en matière d'action préventive et de sortie d'opération, l'engagement de l'État, collectivité à laquelle les lois de décentralisation ont attribué la compétence en matière de logement, semble beaucoup plus circonspect. Au nom de la contrainte budgétaire et de la gestion des priorités, les engagements financiers de l'État (pour l'ingénierie urbaine et sociale, les actions d'accompagnement à caractère social les aides à la pierre) risquent de se restreindre toujours plus aux secteurs les plus dégradés.

L'urgence est-elle devenue le seul critère d'intervention de l'État ? La question a été posée à propos de la loi sur la cohésion sociale dont certains pensent que les avancées incontestables au plan de l'urgence ont été payées au prix d'un début de désengagement des dispositifs d'insertion. De même, les avancées du Pacte de relance ne sauraient masquer une politique de l'aménagement du territoire qui marque le pas, une planification urbaine à la recherche d'un second souffle, des politiques de l'habitat qui s'étiolent, entre pénurie des dotations et atonie du marché. Or, la dégradation de certaines copropriétés n'est pas le fruit de quelque mauvais gène, ou de quelque virus baladeur dont il conviendrait de se protéger, qu'il faudrait isoler. Elle résulte des dysfonctionnements multiples des sociétés urbaines dont le traitement n'est pas du seul ressort de thérapies localisées et qui requièrent des actions structurales dans la durée.

Pour se limiter au domaine de l'habitat, la remise à niveau d'un ensemble immobilier dans le cadre d'une OPAH aux moyens renforcés, ou d'un Plan de sauvegarde, ne suffit pas à prévenir une nouvelle dégradation, où le déplacement des problèmes en un autre point du parc. Comme en matière d'éducation ou d'emploi, on peut souhaiter que l'État se donne les moyens d'offrir « à chacun sa chance », et que pour cela il assume en permanence ses responsabilités sur l'ensemble de la chaîne du logement.

## Que l'État assume pleinement ses compétences

Entre l'action lourde de requalification, pilotée par la collectivité territoriale et fortement soutenue dans le cadre du Pacte de relance, et le libre jeu du marché, il est nécessaire que l'État rénove et adapte les outils de régulation et les moyens à la mesure de la diversité et de l'ampleur persistante des besoins dans ce secteur de l'habitat.

1/Si les **moyens financiers** alloués à la réhabilitation du **parc ancien privé** (ANAH et PAH) sont moins touchés que ceux du parc public, et si les copropriétés dégradées semblent bénéficier d'une vraie priorité, les enveloppes restent largement insuffisantes pour pérenniser le redressement de ces copropriétés, et mener une véritable action préventive sur l'ensemble du parc sensible. Et ce d'autant plus que d'autres priorités, concurrentes, sont annoncées en secteur rural en particulier.

2/La **fiscalité de l'immobilier ancien** reste on le sait une des plus défavorables qui soient en Europe, ce qui pénalise cette fraction du parc et contribue à sa dévalorisation en



freinant le libre jeu des mutations. Cet obstacle est d'autant plus préjudiciable que les copropriétés des années soixante et soixante-dix entrent dans une période particulièrement sensible où se joue le renouvellement de la première génération de propriétaires.

3/La fluidité de ce parc, et donc sa capacité à accueillir une population diversifiée, facteur à la fois de dynamisme et de stabilité, est également contrariée par les orientations générales de la [politique d'accession sociale](#) à la propriété qui privilégient la construction neuve. Les risques de développement du travail au noir dans le secteur de l'ancien semblent avoir dissuadé le parlement de faciliter une meilleure éligibilité du Prêt à taux zéro dans le parc immobilier ancien. La mise en œuvre de programmes concertés d'accession à la propriété, sur le modèle des OPAH, devrait offrir toute garantie sur ce point, tout en facilitant une accession moins risquée à des ménages à faibles ressources, et en contribuant au renouvellement du peuplement des copropriétés.

4/L'action sur les moyens financiers doit s'accompagner d'une [rénovation du mode de gestion de ces aides](#). L'UNAH<sup>1</sup> propose ainsi de « *rechercher davantage de souplesse dans l'application de la réglementation... pour mieux coller aux situations des marchés locaux ; déléguer la mise en œuvre d'une réglementation ajustable à une instance proche du terrain... ; nourrir l'activité de cette instance de réglementation départementale d'une bonne connaissance des besoins et des marchés en développant l'observation.* »

5/L'accès au FSL pour les impayés de charges et d'emprunts en copropriété constitue un avancée décisive... pour autant que les crédits suivent. On sait en effet que la concurrence sera rude entre la demande « ordinaire » émanant des plans départementaux et celles des copropriétés. Seules des dotations supplémentaires importantes de la part de l'État permettraient de répondre à cet élargissement des FSL, d'autant que la marge de manœuvre des départements, confrontés à la croissance de leurs budgets sociaux, est des plus réduite.

6/On notera enfin qu'au-delà du traitement des situations d'urgence, seul un cadre législatif de droit commun peut améliorer durablement le fonctionnement des copropriétés et bloquer les spirales de dégradation. La mise en place de modes d'appui à la gestion des copropriétés au sein d'une loi « copropriété » rénovée s'impose donc plus que jamais.

Le chantier est ouvert de longue date mais les résultats s'en font attendre.

Bien sûr, l'État ne peut être tenu pour seul comptable de l'enjeu d'une requalification durable des copropriétés. Il relève pleinement de sa compétence de garantir la cohérence et l'accessibilité pour chacun de l'offre en logement dans son ensemble, et pas seulement d'intervenir en soutien aux actions de sauvetage des secteurs les plus dégradés. Mais la responsabilité de politiques publiques cohérentes, palliant les carences et les effets pervers du marché, appartient à leur niveau aux collectivités locales.

#### POUR DES POLITIQUES LOCALES

L'ambition d'[ordonner l'espace et les fonctions urbaines](#) en un projet cohérent n'a le plus souvent pas survécu aux crises des années quatre-vingts. Le bilan des opérations prioritaires de développement social urbain est pourtant sans équivoque : la requalification des quartiers dégradés n'est durable que si elle s'inscrit dans le long terme du développement et de la recomposition de la ville. Le ghetto restera ghetto s'il ne s'inscrit pas dans un schéma de transport en commun volontaire et équilibré, dans un projet de diversification d'une offre accessible en logement, en équipement et en service. Les copropriétés les plus fragiles ne pourront échapper à la marginalisation urbaine et sociale que si leur fonctionnement peut s'inscrire dans un [projet urbain d'agglomération](#) qui organise dans l'espace la diversité des fonctions urbaines et leur développement sur le long terme.

L'un des signes les plus évidents de la fragilité d'un ensemble en copropriété réside dans la proportion de familles pour lesquelles il constitue une impasse résidentielle. La requalification de tels ensembles passe donc dans leur réinsertion dans un marché fluide et diversifié. Les Programmes locaux de l'habitat tendent à perdre leur fonction d'organisation volontaire de l'offre en logement, existante ou neuve, en réponse à une demande en mutations constantes. Ils se réduisent de plus en plus souvent à gérer la pénurie budgétaire, vont parfois jusqu'à prendre acte de l'exclusion ou de la « préférence sociale ».

Dans les agglomérations grenobloise et lyonnaise pourtant, les copropriétés s'imposent dans les politiques locales : l'observation se met en place, des outils intercommunaux s'élaborent. Il faut souhaiter que l'État dépasse son implication restrictive à la géographie prioritaire pour que les politiques locales qui s'esquissent incluant les copropriétés débouchent en phase opérationnelle. ...



### ... DÉVELOPPER LA GESTION DE PROXIMITÉ

La **gestion de proximité** constitue un troisième champ d'intervention pour les collectivités territoriales ; mais le statut privé des copropriétés est souvent considéré comme un obstacle à l'intervention publique. Le champ est vaste et on se limitera à évoquer les espaces publics, le peuplement et le plan (ou contrat) de patrimoine.

Aux abords des ensembles immobiliers en copropriétés, **espaces publics et collectifs** contribuent à l'image du quartier comme à sa valeur d'usage. La qualité de leur aménagement et de leur entretien est d'autant plus aléatoire qu'elle dépend d'un statut de propriété aux contours incertains hérités de la période révolue de la construction initiale. Une réactualisation de la domanialité de ces espaces, prenant en compte l'évolution des pratiques sociales s'impose donc, préalablement à tout réaménagement et à l'amélioration des politiques d'entretien. Elle doit déboucher le plus souvent sur une extension de la gestion communale, à l'image de ce qui se pratique dans les secteurs HLM ou les centres villes.

On a vu dans ce cahier le caractère stratégique d'une action sur le **peuplement** aussi bien dans l'action curative que préventive dans les copropriétés. Les moyens en sont divers : acquisition publique, concertation avec les bailleurs, accession accompagnée, et relèvent de **l'initiative municipale**, en liaison avec l'ensemble des autres acteurs.

La qualité de la gestion technique des copropriétés, de leur entretien et de la maintenance sur le long terme constitue un facteur essentiel de leur équilibre : en préservant la valeur patrimoniale des logements, en aidant les familles à gérer les dépenses dans les meilleures conditions. De par leur proximité, les collectivités territoriales sont les mieux placées pour inciter les copropriétaires à se doter d'outils de gestions adaptés. Il semble même utile, pour garantir la pérennité de leurs interventions, qu'elles conditionnent l'attribution de leurs aides à la mise en place de tels outils. On parlerait alors de contrats de patrimoine.

On notera enfin que la mise en œuvre d'actions de consolidation et de prévention, au-delà des actions de requalification lourdes des Contrats de ville, suppose un appui négocié au tissu associatif (législation, formation, conditions de financement...). Le champ spécifique des copropriétés est régi par une sorte d'autogestion du quotidien qui n'est pas à l'abri du repli identitaire et des dérapages sécuritaires. L'intervention de l'État et des collectivités territoriales n'en est que plus nécessaire,

pour dynamiser les instances de gestion, mais aussi pour fixer des limites justifiées par l'intérêt public. Celle-ci repose sur la mise en place d'instances de médiation et de procédures contractualisées fondées sur une véritable culture de la négociation avec les associations de copropriétaires.

Professionnels, opérateurs et associations ont démontré leur capacité à innover, à expérimenter dans la requalification et la gestion des copropriétés fragiles et dégradées. Ils attendent des pouvoirs publics, État et collectivités territoriales, qu'ils créent les conditions d'une requalification et de la consolidation de ces quartiers, au travers de politiques publiques fortes et stables dans les domaines de l'habitat, du développement et de la gestion urbaine. ■

**François CHOVET,**  
URPACT Rhône-Alpes

1 • UNAH, Union nationale pour l'amélioration de l'habitat regroupant la FNCPACT et la FNHR, *Mémoire sur l'habitat*, décembre 1996

