



Les copropriétés dégradées

***Retours d'expériences sur le positionnement des
aménageurs***



SOMMAIRE DE LA NOTE

I.	Introduction : la remise en état des copropriétés dégradées au centre des projets urbains	3
A.	La construction d'une politique publique nationale en faveur des copropriétés dégradées	3
B.	Existence d'un lien entre rénovation des copropriétés et projet urbain	5
II.	Les outils d'intervention en copropriété	6
A.	Les outils visant à transférer la maîtrise d'ouvrage des interventions	6
1)	Les ORCOD/ ORCOD IN : dispositif d'exception pour dégradation exceptionnelle	6
2)	La concession d'aménagement pour transférer la maîtrise d'ouvrage à un tiers professionnel	7
C.	Le VOC et le POPAC	8
D.	OPAH RU/ OPAH Copropriétés Dégradées	8
E.	Le Plan de Sauvegarde	9
III.	Quels positionnements pour les aménageurs	10
A.	Entre interventions précisément définies et actions d'opportunité	10
B.	Mener des actions préventives	11
1)	Contribution des aménageurs à la détection des pathologies affectant les copropriétés	11
2)	Prise en charge de dispositifs de prévention formalisés : VOC, POPAC et OPAH	12
3)	Mener une réflexion en amont sur la durabilité des copropriétés	13
C.	Intervenir en redressement	13
D.	Intervenir en recyclage	14
E.	Le positionnement au sein d'un ORCOD	15
IV.	Quelques enseignements...	15
A.	Pour la collectivité, le recours à un aménageur lui permet de se positionner au centre d'un réseau d'acteurs mobilisables	15
B.	Devenir le guichet unique d'une opération urbaine	15
C.	L'intérêt d'une collaboration forte entre l'aménageur et les bailleurs sociaux	16
D.	Une piste supplémentaire pour l'avenir : l'intervention des Offices Fonciers Solidaires	16

I. Introduction : la remise en état des copropriétés dégradées au centre des projets urbains

A. La construction d'une politique publique nationale en faveur des copropriétés dégradées

Si l'on considère que le premier pas vers la copropriété dégradée est le différentiel négatif entre les dépenses et les recettes d'un syndicat de copropriétaires, **180 000 copropriétés seraient aujourd'hui fragiles, soit plus de 20% du parc des logements privés**. Ces situations où les copropriétaires sont dans l'incapacité de réaliser les travaux indispensables à l'entretien ou à la conservation des parties et équipements communs peuvent rapidement conduire à des cas de dégradation de l'immeuble à des degrés divers où l'intervention de la puissance publique devient nécessaire.

Beaucoup de copropriétés voient leur situation s'aggraver (impayés de charges, dévalorisation des biens, taux de vacance, dégradation du marché immobilier, dégradation des immeubles jusqu'à l'insalubrité et au péril, influence croissante des marchands de sommeil, augmentation des populations extrêmement précaires) et les conditions de vies de leurs habitants se dégrader.

En réponse au courrier du ministre de la Cohésion des Territoires et du Secrétaire d'État auprès du Ministre de février 2018, les Préfets de région ont effectué un recensement des copropriétés en difficulté sur leur territoire notamment celles en extrême difficulté et en grande difficulté. Au total, **684 copropriétés sont identifiées en difficulté soit près de 56 000 logements concentrés dans 26 territoires d'échelles très diverses** (métropole, aire urbaine, pôle d'emploi en territoire rural). D'autre part, **l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Ana) estime à 100.000 le nombre de copropriétés très fragiles en France**. A différencier des copropriétés en difficulté, ces copropriétés sont potentiellement confrontées à un manque de moyens vis-à-vis de besoins en travaux d'amélioration du bâti. Elles sont particulièrement présentes dans les départements littoraux, notamment en PACA avec 23 500 copropriétés estimées très fragiles.

La spirale de dégradation mise en perspective avec la paupérisation des copropriétés et l'augmentation des dépenses en énergie et en entretien courant est connue sous la forme d'un effet ciseau dans lequel les deux tendances se croisent pour arriver à un point critique au-delà duquel il devient très difficile de redresser la situation.

Le rétablissement de la situation des copropriétés concernées s'impose pour trois grandes raisons :

- **Répondre à un enjeu social : la lutte contre le mal logement**

Le but n'est pas uniquement de restaurer un bâti détérioré ; c'est aussi d'améliorer les conditions et le cadre de vie des habitants de ces immeubles, de vastes ensembles d'immeubles plus ou moins anciens, voire de quartiers entiers.

- **Répondre à un enjeu de sécurité publique : éviter les drames humains**

Lorsque le syndicat des copropriétaires est défaillant vis-à-vis de sa responsabilité d'entretien de l'immeuble et que la situation technique du bâti dérive vers l'insalubrité ou le péril, le sujet devient un **enjeu de sécurité publique** pour lequel des réactions sont attendues de la part des autorités afin d'éviter les drames humains. Les situations connues en région PACA, et notamment –des effondrements de bâtiments aux conséquences tragiques à Marseille notamment, ont rappelé le risque qui pèse sur des milliers de personnes vivant dans des conditions indignes. Il s'agit d'inscrire l'action publique dans une stratégie globale de traitement de la situation comprenant une sortie opérationnelle, cela en allant jusqu'à reprendre la main sur la gouvernance de la copropriété lorsque nécessaire. Mobiliser les outils coercitifs de la lutte contre l'habitat indigne (arrêtés, préemption, travaux d'office) de façon ordonnée est parfois indispensable pour sortir de l'insalubrité et du péril certains immeubles, tout en accompagnant la copropriété dans la durée jusqu'à son assainissement pérenne.

- **Répondre à un enjeu de finances publiques**

Intervenir le plus en amont possible, que ce soit en action curative ou préventive, est déterminant pour éviter un poids continuellement aggravé sur les moyens financiers, techniques, juridiques des collectivités et de l'Etat.

Depuis plus de 40 ans, l'ampleur des difficultés, leurs répercussions sociales ont justifié une intervention des pouvoirs publics, aux niveaux national et local. Les copropriétés dégradées ont ainsi bénéficié de plusieurs mesures historiques parmi lesquelles :

- La création du **droit de préemption urbain renforcé** par la loi Galley en 1975,
- La création des **OPAH** en 1976,
- Le pacte de relance pour la ville qui instaure en 1996 le **principe des plans de sauvegarde**, et plus récemment la création en 2012 des **dispositifs de VOC (dispositif de Veille et Observation des Copropriétés) et de POPAC (Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement en Copropriété)**.

Les rapports de Dominique Braye en 2012 sur la situation des copropriétés, de Pierre Sallenave en 2012 puis de Claude Dilain en 2013 sur la situation critique des copropriétés très dégradées de Clichy-sous-Bois, ont confirmé la nécessité d'amplifier l'action publique sur ce sujet. Ils ont été précurseurs des nouvelles politiques d'intervention.

Reprenant les préconisations figurant dans ces rapports, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) a introduit de nouveaux outils de traitement à travers :

- **Le nouveau dispositif d'ORCOD et d'ORCOD IN** : un outil servant à secourir des copropriétés profondément dégradées et qu'aucun plan de sauvegarde antérieur n'a pu redresser.
- **Le renforcement des mesures de prévention avec la procédure d'alerte et la désignation d'un mandataire ad hoc** : saisine du tribunal par le syndic en cas d'impayés supérieur à 25%, le juge désigne un mandataire ad hoc dont la mission est d'analyser la situation financière de la copropriété et de vérifier l'état de l'immeuble, de mener une médiation entre copropriétaires et de formuler des préconisations.
- **Des mesures de traitement avec le principe d'administration renforcée** : l'administrateur peut conclure une convention à durée déterminée avec un ou plusieurs opérateurs au nom du syndic et lui confier toutes les missions concourant au redressement de la copropriété, notamment la maîtrise d'ouvrage d'un programme de travaux et la mise au point du financement de l'opération.

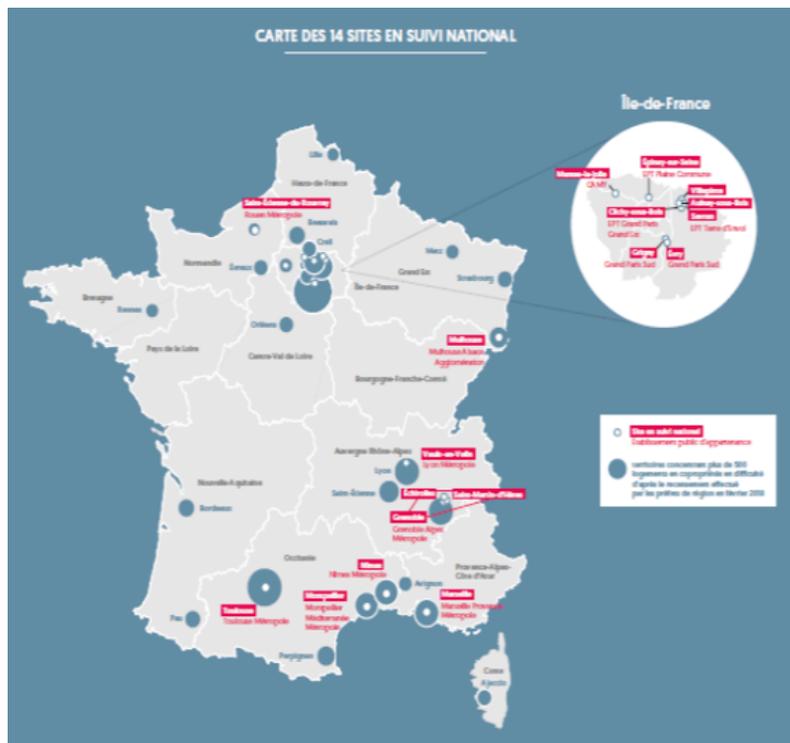
Malgré la sophistication de l'appareillage juridique et la mobilisation de moyens financiers importants, le problème des copropriétés dégradées demeure prégnant.

Force est de constater que la puissance publique ne dispose pas vraiment de solution intermédiaire permettant d'apporter un nouveau souffle à une copropriété en termes de capacité financière **sans recourir à des moyens lourds de préemption ou de rachat massif de lots, opérations très coûteuses et nécessairement réservées aux situations les plus critiques.**

De fait, la situation des copropriétés fragiles ou en difficulté se heurte encore à la difficulté de mobiliser des fonds pour les copropriétaires privés au-delà des subventions. **Il existe un besoin d'intervenir de façon plus large sur les copropriétés à l'aide de nouvelles modélisations financières d'intervention plus facilement généralisables.**

Conscient de la situation, l'Etat est totalement mobilisé sur l'objectif de réduction des situations de dégradation significative. **Les opérateurs de l'Etat sont au premier rang des acteurs de la démarche engagée** : l'Etablissement Public Foncier d'Ile de France est opérateur des ORCOD IN de Grigny 2 (91) et de Clichy-sous-Bois (93). **L'Anah apporte également son ingénierie financière et opérationnelle.**

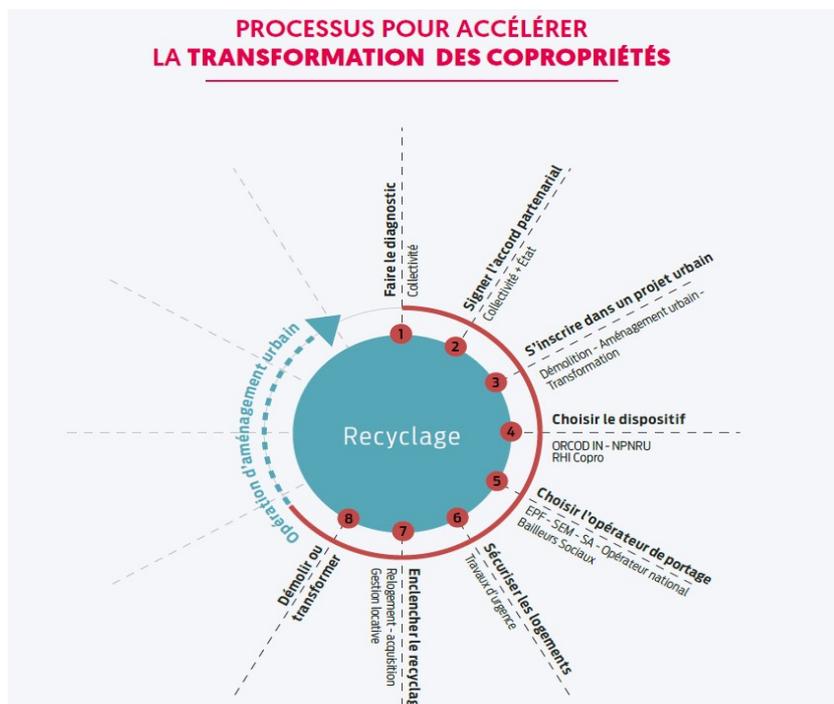
Le Gouvernement a lancé le 10 octobre 2018 à Marseille le premier comité de pilotage du plan « Initiative Copropriétés », témoignant de la mobilisation nationale en faveur des copropriétés et de leurs habitants. Il s'agit d'une première stratégie nationale d'ampleur qui cible prioritairement les situations les plus graves – les copropriétés très dégradées et dégradées – tout en apportant des solutions de prévention et d'accompagnement aux copropriétés fragiles. La mise en œuvre de procédures et d'actions dans les copropriétés constitue par ailleurs un volet majeur de la lutte contre l'habitat indigne dans le parc privé, et les lois ALUR et ELAN ont permis de faire évoluer les textes traitant des copropriétés, en modifiant les règles de majorité pour la réalisation de travaux ou encore en rendant obligatoire l'inscription de toutes les copropriétés à un registre national. L'ordonnance n°2019-1101 du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis parachève le travail législatif de facilitation des prises de décision au sein de la copropriété.



Preuve supplémentaire de l'existence d'une mobilisation des pouvoirs publics à ce sujet, le plan Initiative Copropriétés lancé par le ministère de la Cohésion des territoires en janvier 2019 mobilisera à terme 3 milliards d'euros sur 10 ans pour 700 copropriétés parmi les plus en difficulté. Parmi les sites repérés, 14 font l'objet d'un suivi particulier, notamment par l'Anah.

B. Existence d'un lien entre rénovation des copropriétés et projet urbain

Les politiques de l'habitat doivent être traduites sur le plan local et portées et relayées par des acteurs ayant éprouvé leurs connaissances de leur territoire afin de répondre à ces situations de fragilisation diverses. Par ailleurs, comme le montre le schéma ci-contre (source : Anah), pour être efficace l'action sur les copropriétés doit souvent s'inscrire dans un cadre plus large, qui est celui d'un véritable projet urbain impliquant des interventions sur l'espace public, l'activité commerciale, la création d'équipements publics etc...



L'imbrication des problématiques renvoie alors à la nécessité de mobiliser un aménageur, intervenant non seulement sur les sujets relevant de son expertise traditionnelle mais aussi sur les copropriétés. En témoigne par exemple, la décision de la métropole Aix Marseille Provence de se doter d'un aménageur en vue de la réalisation de l'opération d'aménagement portant sur le site du Parc Corot.

Par conséquent, les aménageurs peuvent être l'un des acteurs clés pour permettre la mise en œuvre des politiques décidées par la puissance publique aux problématiques des copropriétés dégradées. Plusieurs aménageurs, et bailleurs aménageurs, en France ont porté et portent des OPAH RU, OPAH copropriétés, des ORI, des procédures de RHI – THIRORI, couplées à des démarches d'accompagnement, voire de redressement, de copropriétés en difficultés : Territoires Publics à Rennes, InCité à Bordeaux....

La présente note vise à expliciter le type d'intervention que peut se voir confier un aménageur, les outils dont il dispose et leur adéquation à ses missions, son positionnement dans le réseau d'acteurs à mobiliser, le modèle économique du financement de ce type de missions, et enfin ses atouts pour intervenir sur une copropriété dégradée. Cette note constitue aussi et avant tout un retour d'expérience d'aménageurs et d'acteurs connexes.

II. Les outils d'intervention en copropriété

A. Les outils visant à transférer la maîtrise d'ouvrage des interventions

1) Les ORCOD/ ORCOD IN : dispositif d'exception pour dégradation exceptionnelle

Les opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD) sont avant tout des opérations adaptées à des quartiers massifs et complexes, où l'état de dégradation de copropriétés exige un investissement financier et en ingénierie lourd.

Prévues par l'article L. 741-1 du Code de la construction et de l'habitation, elles sont mises en place par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements pour lutter contre l'indignité et la dégradation des immeubles en copropriété. Ces opérations sont menées sur un périmètre défini par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements dans le cadre d'un projet urbain et social pour le territoire concerné ou d'une politique locale de l'habitat. Chaque opération fait l'objet d'une convention entre personnes publiques, dont, le cas échéant, l'opérateur chargé de la mise en œuvre est signataire. Dans le cas d'une ORCOD d'intérêt national (ORCOD IN), l'Etat délègue la maîtrise de l'opération à un Etablissement Public Foncier National. Ce transfert de risque permet de bénéficier des compétences internes de l'EPF ainsi que de ses ressources issues des taxes spécifiques (TSE) nécessaires à l'acquisition massives de lots au sein des copropriétés concernées. **Plusieurs ORCOD ont été créés : à Clichy sous-Bois, Grigny, Argenteuil et Mantes-la-Jolie.**

2) La concession d'aménagement pour transférer la maîtrise d'ouvrage à un tiers professionnel

Si les ORCOD visent les situations plus dramatiques dont le traitement requiert la mobilisation de l'Etat et de ses opérateurs, dans des situations plus « classiques », **la concession d'aménagement peut être le vecteur contractuel permettant à une collectivité de désigner un opérateur en charge d'intervenir, notamment, sur des copropriétés dégradées.**

Pour mémoire, il résulte de l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme que la concession d'aménagement doit avoir pour objet la réalisation d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du même Code.

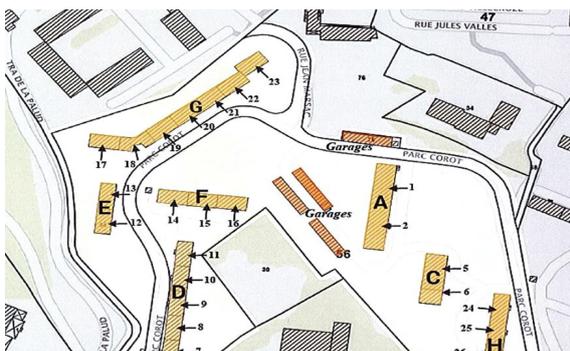
Or, les objets possibles d'une opération d'aménagement au sens de cet article sont particulièrement larges. On notera qu'il est question de mettre en œuvre un « projet urbain » ou « une politique locale de l'habitat », de « lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux » etc...

D'évidence, le lien entre opération d'aménagement, et donc concession d'aménagement et intervention sur des copropriétés dégradés est peu contestable. Pour peu que l'intervention de l'aménageur sur ce sujet se situe dans un

cadre plus large, impliquant remaniement d'espaces publics, création d'équipements publics...il sera assez aisé de démontrer la **possibilité d'une concession d'aménagement confiant à l'aménageur des interventions sur des copropriétés dégradées.**

Un concessionnaire d'aménagement pour le Parc Corot

« Le Parc Corot est une copropriété privée située entre les quartiers Saint-Just et Malpassé dans le 13^e arrondissement de Marseille, au centre donc de projets et travaux de réaménagements et de rénovation urbaine. Il est inscrit au PNRU depuis 2006 et un protocole de préfiguration a été adopté pour Marseille le 21 décembre 2017 concernant notamment le NPNRU "Malpassé Corot". Il comporte 12 bâtiments, dont 4 sont des garages en partie utilisés comme lieux de culte et un abrite 5 cellules commerciales. Comme beaucoup de copropriétés dégradées, il souffre d'un manque de cheminements et d'espaces publics ouverts sur ses abords, et bien sûr d'insalubrité. A tel point que l'immeuble a été évacué il y a presque un an, suite à un arrêté de péril imminent et qu'il est déjà acté que le C pourra l'être également par le futur concessionnaire. Car leur démolition est déjà actée : la question à laquelle le concessionnaire devra répondre sera de trancher entre l'hypothèse "moyenne", les démolitions supplémentaires des bâtiments E et G, et l'hypothèse "haute", les démolitions supplémentaires des bâtiments F et H. D'ailleurs, un plan de sauvegarde est en cours d'élaboration (entrée en vigueur prévue pour 2020) alors que depuis 2017 un administrateur provisoire gère l'ensemble des syndicats du parc hors bâtiment D. » (source : **Cadre de Ville 7/11/2019**)



Pour la collectivité, l'intérêt réside dans la possibilité de s'en remettre à un maître d'ouvrage professionnel, disposant en son sein d'équipes expertes et/ou en capacité de rassembler autour de lui l'ensemble des professionnels nécessaires pour des interventions que l'on sait complexes. On peut ainsi imaginer que soit conclue une concession d'aménagement intégrant une mission d'animation de l'OPAH-RU, ce qui permet à l'aménageur de disposer d'outils et d'une temporalité que la seule mission d'animation de l'OPAH-RU n'aurait pas permis :

- Le temps et les outils de la concession d'aménagement (DUP, ORI) permettent d'agir lorsque l'incitatif ne suffit plus.
- La combinaison DUP et accompagnement OPAH permet de s'immiscer dans la vie de la copropriété et donner toutes les clés aux copropriétaires : vérifier les comptes, accompagner le choix d'un syndic pro, épulcher les offres des architectes.
- Un temps très long qui relève plus de la DUP que de l'OPAH.

Néanmoins plusieurs remarques juridiques s'imposent :

- **La complexité des interventions concernées peut rendre extrêmement délicate l'obtention d'un équilibre économique par les seules recettes commerciales.** Dit autrement, il sera souvent nécessaire de prévoir une participation financière publique relativement lourde, à tel point qu'il pourra être délicat de considérer que le contrat transfère le risque économique de l'opération à l'aménageur, conformément à l'article R. 300-4 du code de l'urbanisme. Cela dit, rappelons que **la question du risque a des conséquences sur la procédure de passation.** Autrement dit encore, en l'absence d'un risque économique assumé par l'aménageur, le recours à la concession sera possible moyennant la mise en œuvre d'une procédure de publicité et de mise en

concurrence propre aux contrats n'opérant pas ce transfert.¹ C'est d'ailleurs le choix opéré par la métropole Aix Marseille Provence concernant l'opération d'aménagement sur le Parc Corot.

- En lien avec ce qui précède, on peut s'interroger sur le point de savoir si **en raison du niveau de risque économique encouru pour ces opérations, les aménageurs les plus à même d'intervenir ne sont pas les quasi-régies (SPL, SPLA ou SPLA-IN) ou les établissements publics d'aménagement**. Cela dit, on voit malgré tout des sociétés d'économie mixte positionnées sur ces questions (In Cité à Bordeaux, Faconéo à Aubagne, la SEMPI à Brest, la SEMDO- associée à Citalios – à Orléans) ou même un aménageur sans capitaux public tel qu'Urbanis Aménagement positionnés sur ces questions.
- Du côté des collectivités, l'un des points de vigilance est **l'identification de la collectivité compétente** étant précisé qu'il est fréquent que les compétences en matière de projet urbain et celles relatives à l'amélioration de l'habitat (y compris polices d'insalubrité et de péril²) ne soient pas unifiées entre les mêmes mains.

Une fois titré l'aménageur pourra manier plusieurs outils³ :

- **Outils incitatifs** : comme dit plus haut, rien n'empêche d'inclure dans la concession d'aménagement une mission d'animation des dispositifs du type OPAH : visites de logements avec les services de santé, suivi des arrêtés de péril pour le compte de la collectivité, suivi des DIA.
- **Outils financiers** : l'aménageur sera habilité à aller rechercher les différents financements proposés par l'ANAH, ou par l'ANRU pour les quartiers en NPNRU⁴. CDC Habitat peut également se porter acquéreur de logements en copropriétés dégradées (Initiative Copropriétés), enfin Procivis peut financer le prêt de travaux pour les copropriétaires les plus démunis.
- **Outils coercitifs** : l'aménageur pourra être bénéficiaire du droit d'exproprier, né d'une DUP Travaux en cas d'Opération de Restauration Immobilière ou plus classiquement d'une DUP Aménagement.

C. Le VOC et le POPAC

Le VOC – pour Veille et Observation des Copropriétés - est une aide méthodologique et financière proposée par l'Anah visant à installer des indicateurs sur un périmètre défini par la collectivité afin de compléter la connaissance de l'état de fragilité d'une ou d'un parc de copropriétés. Cet outil non contraignant a pour finalité la création d'un observatoire local afin de collecter suffisamment d'information pour décider ensuite d'un plan d'intervention, de la mise en place d'outils et la mobilisation d'aides adaptées.

Le Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement en Copropriétés (POPAC) est un programme non contraignant visant à prévenir ou stopper une accumulation de défaillance d'une copropriété montrant des signes de fragilité en mettant en place un premier accompagnement des copropriétaires. Il intervient sur la résorption des dettes et sur la gouvernance de la copropriété en calibrant les interventions à mettre en place. Ce dispositif peut également intervenir à la suite d'un programme d'intervention en le renforçant. **Il requiert un suivi et une animation de la part de la maîtrise d'œuvre ou de son prestataire (3 ans d'engagement)⁵.**

1 C. urb., article R. 300-11-1 et suivants

2 Sur ce sujet, voir en dernier lieu : Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations

3 Pour une présentation précise et illustrée des différents outils d'intervention, on se reportera utilement à la publication de l'ANAH : « Plan Initiative copropriétés. Des dispositifs pour accompagner les interventions locales », septembre 2019.

4 Parmi les opérateurs éligibles aux financements RHI-THIRORI, figure tout organisme ayant vocation à être bénéficiaire de l'expropriation ainsi que les concessionnaires des opérations d'aménagement mentionnés à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme

5 Pour une présentation détaillée des dispositifs VOC et POPAC, se reporter notamment à : V. Rainaldi, copropriétés fragiles, les VOC et POPAC en renfort, Les Cahiers de l'Anah, n°148, avril 2016

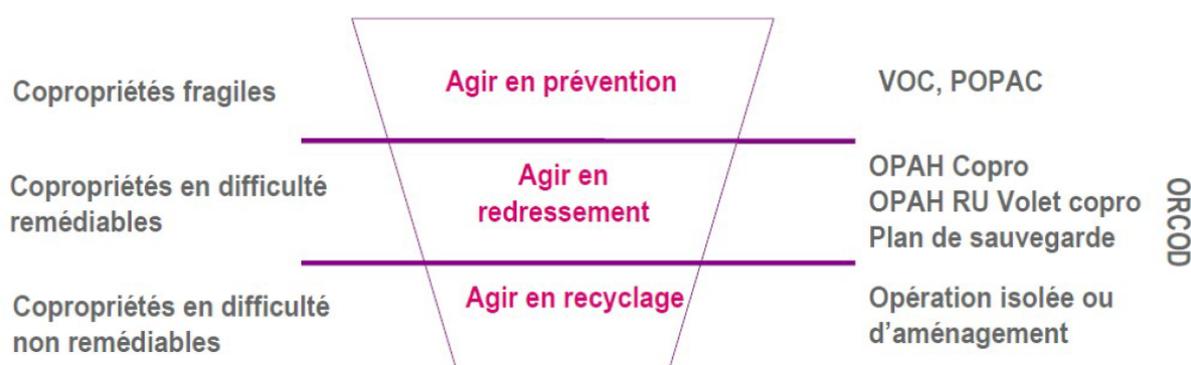
D. OPAH RU/ OPAH Copropriétés Dégradées

Que l'OPAH ne vise que les copropriétés en difficulté (OPAH CD) ou que le volet copropriété s'inscrive dans un dispositif d'OPAH plus large, l'OPAH s'appliquera à un périmètre et à un nombre de copropriétés ciblé et prédéfini. Ce dispositif est à la fois préventif, curatif et incitatif et propose un accompagnement renforcé des copropriétés : aide méthodologique et financière au syndicat de copropriétaires, financement de travaux (parties privatives et communes), sélection de prestataires. L'animateur de l'OPAH agit en profondeur en « s'immisçant » dans la vie de la copropriété. Comme dit précédemment, l'animation de l'OPAH, c'est-à-dire le porter à connaissance des propriétaires des aides financières disponibles, l'appui au montage de dossiers de financement etc...peut faire partie des missions de l'aménageur. ⁶

E. Le Plan de Sauvegarde

Utilisé pour les cas les plus extrêmes, le Plan De Sauvegarde (PDS) est décidé par le préfet, après ou sans signalement par le maire de la commune. Il est animé par une commission et permet à la copropriété de passer sous un **régime d'administration provisoire**. Le PDS est fixé pour 5 ans, renouvelable par période de 2 ans. Un coordinateur est désigné par le préfet afin de veiller à la mise en œuvre du PDS qui agit de fond en comble afin de redresser la situation financière, de clarifier et de simplifier le fonctionnement de la copropriété, de mettre en œuvre des travaux de conservation ou de réduction des charges de fonctionnement, et enfin de former les occupants à une bonne gestion.

Des missions d'animation et de suivi de plans de sauvegarde peuvent être confiés à des prestataires, en général, des cabinets de conseil spécialisés (Ex : Urbanis).

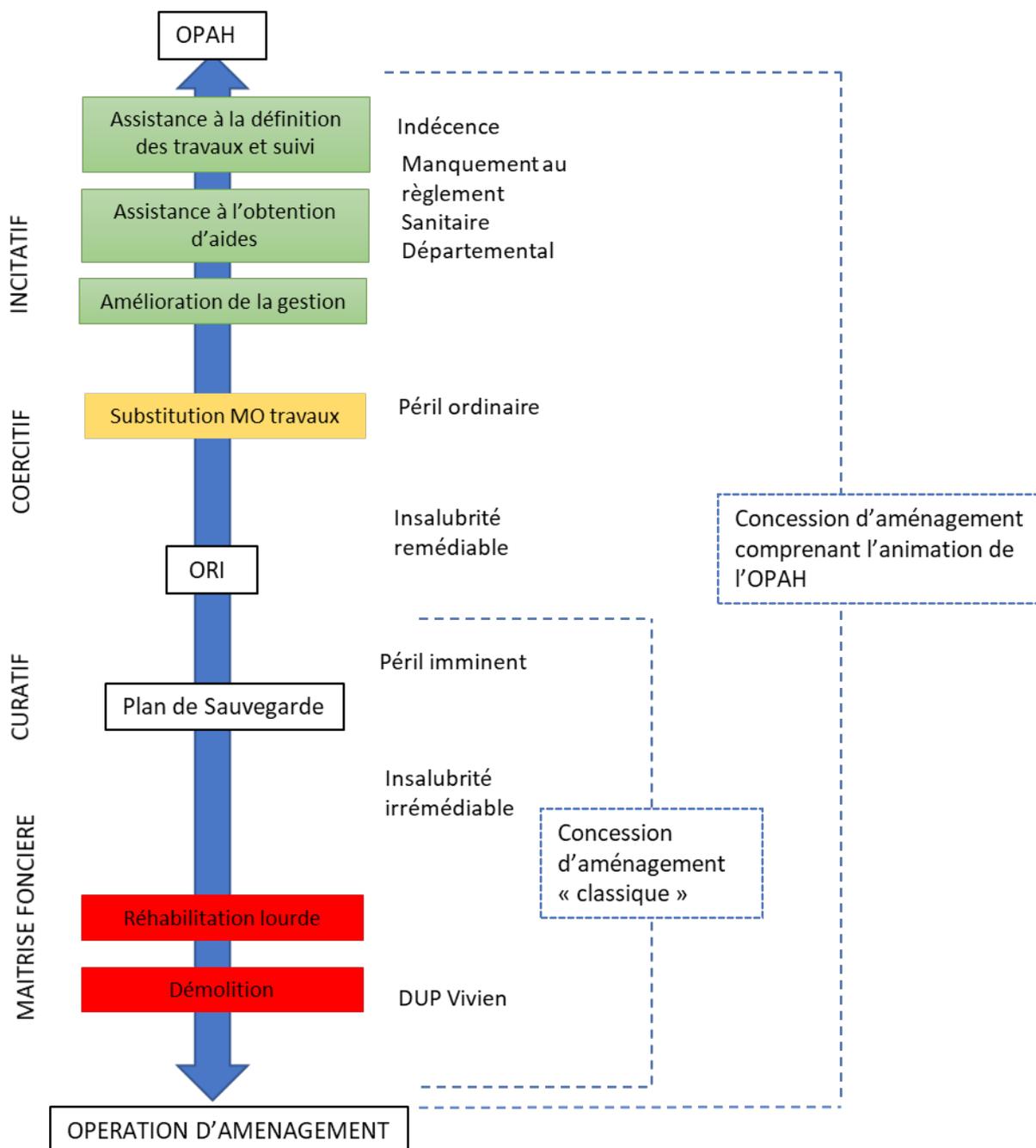


Outils d'intervention selon l'état d'une copropriété d'après l'Anah (source : l'Anah, Région Nouvelle Aquitaine)

Le Schéma ci-dessus synthétise les trois grandes échelles de fragilités auxquelles peuvent être confrontées les copropriétés, et les outils classiquement associés pour les traiter.

Cependant, la démolition d'une copropriété en difficulté non remédiable n'est pas le seul horizon du traitement des copropriétés dans le cadre des opérations d'aménagement. En travaillant à l'échelle d'un quartier, d'un centre ancien, l'aménageur va élaborer en concertation avec les élus une stratégie d'intervention globale incluant l'ensemble des outils à sa disposition, afin de recomposer, de réhabiliter et de revitaliser le secteur (réhabilitation des structures de bâtis anciens, traitement des accès et de la securabilité des étages, diversification des volumes du parc de logement, intervention sur les cages d'escaliers, etc...).

⁶ On peut sur ce point se référer aux conventions types OPAH et copropriétés disponibles sur le site de l'Anah : <https://www.anah.fr/collectivite/traiter-les-coproprietes-fragiles-et-en-difficulte/choisir-un-outil-d-intervention/>



Articulations possibles d'une concession d'aménagement avec les outils et actions de l'intervention sur les copropriétés dégradées (prod. SCET).

III. Quels positionnements pour les aménageurs

A. Entre interventions précisément définies et actions d'opportunité

Conclue en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, **la concession d'aménagement peut parfaitement mettre à la charge de l'aménageur des interventions importantes au bénéfice des copropriétés.**

C'est particulièrement le cas en centre ancien où le projet urbain de la ville peut viser à attirer des propriétaires occupants, à créer des cours urbaines, à aménager des cœurs d'îlots ou encore à revitaliser les pas de portes au moyen de commerces. Ces différents objectifs nécessitent d'agir directement sur les copropriétés.

La concession d'aménagement permet à l'aménageur d'intervenir sur le temps long et d'agir en profondeur sur la situation d'une copropriété. Son intervention dépendra de l'objet de la concession, mais ce cadre permet généralement une action suivie sur la globalité.

Cependant, un contrat de concession peut rester évasif sur son volet copropriétés dégradées : dans le cas où la ville souhaite aller vite, il est possible de disposer, sur ce volet, d'un cahier des charges non exhaustif, voire sans études pré-opérationnelles. Il s'agit alors de maximiser les effets des dispositifs parallèles (OPAH, POPAC etc...), et **d'alimenter le repérage des copropriétés dégradées.** Un aménageur, par sa connaissance du territoire concerné, dispose alors d'une légitimité accrue et peut capitaliser sur son expérience pour combler les manques du cahier des charges.

La détention d'une concession par un aménageur lui permet donc de se positionner sur des missions habituellement attribuées à des spécialistes de l'action en copropriété (animation-suivi d'une OPAH, POPAC), en faisant valoir sa connaissance du périmètre et des acteurs mais encore l'intérêt pour la collectivité d'avoir un unique interlocuteur en charge tout à la fois des missions d'animation, de repérage et d'intervention opérationnelle proprement dite.

Retour d'Expérience : InCité

InCité intervient aujourd'hui sur une dizaine de copropriétés dégradées dans le centre ancien de Bordeaux. Elle est mandataire de deux contrats : une concession d'aménagement, et un contrat portant sur l'animation de l'OPAH-RU en centre ancien de Bordeaux. Bien que ces deux contrats soient séparés, InCité tire profit de leur complémentarité :

- Une connaissance des acteurs à mobiliser acquise durant la précédente concession d'aménagement
- Création d'un outil de suivi web relié au cadastre indiquant les travaux effectués sur chaque copropriété
- Visibilité des contraintes du périmètre (centre ancien) en matériaux, accessibilités, structure des bâtis
- Complémentarité de l'incitatif (OPAH) et du coercitif (outils de la concession : DUP, ORI)
- Un gain de temps et moins de perte d'informations
- Principe du guichet unique pour la ville
- Une action en profondeur et à 360° pour consolider les copropriétés
- Une rentabilité induite par la complémentarité des deux marchés

En chiffre :

- 10 copropriétés concernées par l'OPAH-CD (OPAH copropriétés dégradées)
- 4 collaborateurs à plein temps

B. Mener des actions préventives

1) Contribution des aménageurs à la détection des pathologies affectant les copropriétés

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les copropriétés doivent être inscrites au registre national des copropriétés. Cette inscription ne suffit pas cependant à qualifier l'état de leur finance, du bâti et de leur gestion. Pour un aménageur intervenant sur des copropriétés dégradées, **l'identification des copropriétés où des interventions sont nécessaires va déterminer son investissement dans la mission, la quantité de jours à provisionner, le nombre de salariés à mobiliser, les interventions-types : c'est un enjeu particulièrement fort.**

Depuis la loi Alur, l'article L. 731-1 du Code de la construction rend obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2017 la réalisation d'un diagnostic technique global visant **l'élaboration d'un plan pluriannuel de travaux pour les copropriétés de plus de 10 ans.** Bien qu'obligatoire, et même largement subventionné par l'Anah voire les collectivités territoriales⁷, la réalisation de ce diagnostic reste toujours problématique pour les copropriétés les plus en difficulté. Ce diagnostic peut donc être largement incomplet et en particulier pour les copropriétés en ayant le plus besoin. C'est alors

⁷ Certaines collectivités comme Rennes Métropole ont mis en place des aides indépendantes de l'Anah finançant à 100% des diagnostics complets avec l'obligation de réalisations de plans de travaux pluriannuels en contrepartie.

à l'aménageur de pousser les syndicats et syndicats à réaliser ce diagnostic, par exemple quand il est en charge d'une mission d'animation de l'OPAH éventuellement mise en place. **L'aménageur a également tout son rôle à jouer lorsqu'il examine les offres des architectes candidatant à la réalisation de ce diagnostic.**

Les critères de qualification d'une copropriété fragile ou dégradée de l'Anah proposent des indicateurs généraux et nationaux.

Cependant, **un aménageur est à même de qualifier plus en détail l'état d'une copropriété en utilisant des critères supplémentaires, parfois propre à son territoire.** A Rennes, Territoires Publics a ainsi intégré la secourabilité du bâti en cas d'incendie comme un élément de critère déterminant ; le centre ancien de Rennes étant particulièrement vulnérable aux incendies (structures en bois et bâtiments anciens et mal isolés les uns des autres), et l'accès des pompiers aux étages supérieurs étant compromis par des logements donnant sur cour.

Un aménageur intervenant sur son territoire dispose d'une connaissance fine de celui-ci : pour une ville, **faire intervenir un aménageur sur des copropriétés dégradées, c'est gagner du temps en termes de diagnostics et d'études pré-opérationnelles.** Il est alors fréquent que la ville fasse l'impasse sur ces études et diagnostics généraux pour gagner du temps.

L'aménageur peut également tirer profit de ses missions précédentes et de sa connaissance du bâti, des acteurs locaux, et des syndicats pour pallier ce manque d'ingénierie en études de la part de la collectivité. InCité qui s'est vu confier la concession d'aménagement et l'animation de l'OPAH du centre ancien de Bordeaux a ainsi pu **créer son propre outil de veille et de repérage des copropriétés dégradées lors de sa concession précédente.** Au moyen d'un outil web relié au cadastre, cet aménageur dispose d'un historique de chaque intervention sur les immeubles concernés depuis 2002.

D'autre part, il peut exister des situations où l'état des lieux d'une copropriété est en inadéquation avec le règlement, voire avec le cadastre, **l'aménageur peut donc une fois encore pallier le manque d'information en réalisant ses propres diagnostics ; visite de site en présence d'un architecte ou des services santé de la ville en cas d'insalubrité soupçonnée.**

Ce type de démarche permet d'affiner sa connaissance de l'état des copropriétés tout en garantissant un gain de temps considérable.

2) Prise en charge de dispositifs de prévention formalisés : VOC, POPAC et OPAH

Comme vu précédemment, le **Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement en Copropriétés et la Veille et Observation des Copropriétés** sont deux programmes, sans effets coercitifs, visant à **prévenir ou stopper une accumulation de défaillance d'une copropriété montrant des signes de fragilité.** Dans les deux cas, il s'agit de mettre en place un premier accompagnement des copropriétaires. Encore peu généralisés, ces dispositifs sont rarement identifiés par les aménageurs comme des missions sur lesquelles se positionner, leur préférant des dispositifs leur permettant d'agir plus en profondeur comme les OPAH.

L'animation et le suivi d'OPAH sont plus couramment confiés à des aménageurs⁸.

En animation-suivi de l'OPAH du centre ancien de Bordeaux, InCité effectue un travail de conseil et de prévention à l'égard des copropriétaires (lancement de diagnostics, passage à un syndic professionnel, choix des prestataires), tandis que la concession de ce même secteur lui permet de s'adresser directement aux acquéreurs pour les sensibiliser aux responsabilités et aux risques de la copropriété (dépenses supplémentaires en plus de l'achat du bien, votes en assemblée générale etc...)

Les interventions préventives ne sont pas le strict apanage des dispositifs spécifiques prévus à cet effet (POPAC et VOC), et peuvent être déployées dans le cadre de d'une OPAH ou d'une concession d'aménagement.

⁸ Cf par exemple, la concession d'aménagement confiée à Var Aménagement Développement par la commune de Brignoles visant le renouvellement du centre-ville ou la concession d'aménagement confiée par la Ville de Rennes à la SPLA Territoires Publics pour la rénovation du centre ancien de Rennes.

3) Mener une réflexion en amont sur la durabilité des copropriétés

La question de la durabilité des programmes neufs et de l'adéquation du bâti livré aux capacités financières des ménages, en termes d'achat comme de charges, peut être explorée sous des angles innovants. Ainsi, **l'établissement public d'aménagement Grand Paris Aménagement (GPA) mène actuellement une démarche en ce sens en travaillant conjointement avec des promoteurs pour calibrer de futures livraisons.**

Retour d'Expérience : GPA

Grand Paris Aménagement mène actuellement une vaste réflexion sur la copropriété durable. Les concessions d'aménagement confiées à GPA lui ont permis de tirer les enseignements du passé et à **réfléchir sur les conditions minimales de mise sur le marché d'une copropriété durable**. Ce travail partenarial vise à la fois les copropriétés existantes (accompagnement des syndics) que les copropriétés futures en travaillant avec les promoteurs

- Définition avec la ville de Clichy de niveaux de performance des futures copropriétés à atteindre
- Travail partenarial avec les promoteurs pour concilier pérennité des matériaux et prix de sortie
- Appels à 3 AMO : urbanisme, habitat, développement durable pour négocier au mieux
- Des coûts de suivi plus conséquents
- Une perte sur la charge foncière pour l'aménageur en échange d'une pérennité des ouvrages
- Définition d'un cahier des charges avec les promoteurs amendés régulièrement par l'aménageur
- Des conditions sur la commercialisation (éviter d'avoir plus de 20-30% d'investisseurs)

C. Intervenir en redressement

Les travaux à mettre en œuvre au sein de copropriétés très dégradées peuvent être conséquents et aller bien au-delà des capacités financières des propriétaires, et ce, même en prenant en compte les subventions. Pour ces copropriétés vient une seconde difficulté : l'échéancier de paiement des entreprises prestataires peut être serré et rentrer en conflit avec les impayés des copropriétaires. **Le risque est donc de voir des entreprises se retirer de ses marchés et trouver des prestataires devient une nouvelle difficulté pour l'aménageur.**

D'où la nécessité de considérer le curatif comme intégré à une réflexion globale, sur le long terme : en effet, les interventions d'urgence peuvent rapidement occuper le plus clair du temps de la mission confiée à l'aménageur et constituer un cercle vicieux : les aides de l'Anah et de la collectivité seront mobilisées pour réaliser des travaux isolés (toiture fuyarde) ou urgents (structure) pour des copropriétés très dégradées, tandis que les copropriétaires de copropriétés aux niveaux d'entretien correct auront l'impression de ne rien toucher et seront incités à ne pas agir pour bénéficier de ces mêmes aides.

Cette démarche de traitement des désordres dans leur globalité est aussi avant tout celle des **villes qui ont intégré cet enseignement à leurs politiques** : attirer des propriétaires occupants en centre ancien quand ils viennent à manquer, proposer des logements plus grands dans des copropriétés anciennes pour attirer de nouvelles typologies d'acquéreurs, plus à même de s'acquitter des charges.

Le choix d'InCité à Bordeaux ou de Territoires Publics à Rennes est donc d'intégrer les copropriétaires à la démarche, de n'utiliser le coercitif qu'en dernier recours et de conseiller pour donner toutes les clés aux copropriétaires.

D. Intervenir en recyclage

Plusieurs dispositifs permettent d'agir en profondeur sur la structure d'une copropriété ou d'un ensemble de copropriétés, afin de mener des travaux d'envergure et de modifier sa typologie, voire les typologies d'îlots :

- Acquisitions ciblées à l'amiable.
- Prescription et réalisation de travaux sous arrêtés d'insalubrité ou de péril, pouvant aller jusqu'à l'expropriation Vivien et à la démolition / réhabilitation lourde selon les cas.
- Opération de restauration immobilière.
- Lorsqu'un projet d'ensemble mixant polices de péril, d'insalubrité et/ou ORI, éventuellement phasé dans le temps, il peut être soutenu fortement par des subventions de déficits RHI-THIRORI.
- DUP Aménagement.

Ces dispositifs peuvent coexister au sein d'une même opération de renouvellement urbain portée par un aménageur : ils sont autant d'outils pour acquérir tout ou partie d'une copropriété dégradée, d'en retravailler la structure, les volumes, de la remettre aux normes. Un aménageur dispose en interne des compétences adéquates pour porter une opération exigeant de manier cette palette de dispositifs.

Retour d'Expérience : Territoires Publics

La Ville de Rennes a concédé en 2011 à Territoires Publics son OPAH de renouvellement urbain de son centre ancien, renouvelée en 2016. Elle vise à :

- Lutter contre l'habitat indigne et éradiquer l'insalubrité
- Lutter contre la précarité énergétique
- Réhabiliter durablement les immeubles très dégradés et dégradés
- Créer les conditions d'une diversification de l'offre
- Améliorer la fonction résidentielle des immeubles
- Conforter l'attractivité du centre ancien

En plus des outils coercitifs (ORI, DUP, RHI) qu'il peut utiliser sur 80 copropriétés, Territoires Publics bénéficie de l'animation de l'OPAH RU intégrée à la concession et peut donc agir en prévention sur une trentaine copropriétés. De forts enjeux de sécurité-incendie, d'insalubrité et de vacance des pas de porte commerçants.

En chiffre

- objectifs d'intervention sur 120 copropriétés
- taille moyenne des copropriétés : 15 logements
- 9 collaborateurs à temps plein
- 14 devantures de commerces habillées

E. Le positionnement au sein d'un ORCOD

Bien que récentes, les ORCOD permettent à des aménageurs de travailler avec les EPF pilotes des opérations. En effet, la taille et l'ampleur de ce dispositif peuvent requérir une coopération horizontale entre un EPF et un aménageur sur la partie acquisition des lots en vue d'un recyclage d'une copropriété.

Retour d'Expérience : Grand Paris Aménagement et l'EPFIF

L'EPFIF pilote deux ORCOD-IN : une à Clichy et une à Grigny. Une troisième à Mantes la Jolie est en lancement. Sur ces trois opérations, l'EPFIF travaille avec des aménageurs : GPA à Clichy et à Grigny et l'EPAMSA à Mantes.

Les missions de GPA :

- Acquisition de lots en vue d'un recyclage (équipe transverse EPFIF/ GPA)
- Gestion des lots à Clichy

Pour l'EPFIF, l'intérêt de travailler avec un aménageur réside dans l'adaptabilité et l'inventivité de ce type d'acteurs pour mobiliser ressources et ingénieries afin de rendre des opérations de recyclage rentables. L'approche globale du redressement d'une copropriété est également un atout de taille.

IV. Quelques enseignements...

A. Pour la collectivité, le recours à un aménageur lui permet de se positionner au centre d'un réseau d'acteurs mobilisables

Le choix d'un aménageur pour une collectivité lui confiant des missions de redressement de copropriétés dégradées peut être motivé par la connaissance de ce dernier de l'ensemble des parties-prenantes susceptibles d'intervenir.

Il s'agit pour l'aménageur de lancer des diagnostics et d'étudier les candidatures de prestataires dans le cadre d'une OPAH, de sensibiliser les copropriétaires à la gestion administrative du bien, trouver des partenaires pour financer les travaux, se rapprocher de syndic professionnels etc...

L'aménageur devient moteur d'un réseau de partenaires lorsqu'il rend évident les progrès accomplis, et peut remobiliser des partenaires et prestataires. C'est le cas de Territoires Publics qui a convaincu Foncia de se positionner sur le centre ancien de Rennes : le syndic qui se retirait peu à peu du territoire il y a 3 ans est aujourd'hui un élément moteur.

B. Devenir le guichet unique d'une opération urbaine

Les retours d'expériences collectés **montrent tous que l'un des intérêts majeurs de l'intervention d'un aménageur réside dans sa capacité à intervenir à toutes les étapes du redressement d'une copropriété** : en préventif, en curatif ou encore en recyclage.

Un aménageur peut se positionner sur la globalité de ce type de mission et à concevoir chacune d'elles comme part intégrante de projets urbains et de politiques publiques : ainsi le préventif n'est pas l'opposé du curatif ; ces interventions sont complémentaires et peuvent être mises en place à tour de rôle sur une même copropriété. Les interventions strictement curatives ne suffisent pas à instaurer la durabilité d'une copropriété : elles doivent être intégrées à une démarche globale impliquant un réseau d'acteur mobilisé par l'aménageur.

Cependant, un tel positionnement signifie également un investissement fort, tant en termes de temps que de ressources

internes.

C. L'intérêt d'une collaboration forte entre l'aménageur et les bailleurs sociaux

La dégradation des copropriétés est en grande partie liée à la « dé-solvabilisation » des ménages occupants. Pour prévenir des impayés de charge trop importants, diversifier le profil des occupants est un levier moteur.

Ainsi, les OPHLM ont tout leur rôle à jouer en matière de portage immobilier de redressement, d'autant que ce type de missions est fréquemment financé en partie par l'Anah.

Les bailleurs sociaux sont également rodés et compétents en matière de travaux sur les parties privatives et communes, une complémentarité nécessaire pour résorber l'état de détérioration d'une copropriété⁹. Enfin, un bailleur social ayant fait l'acquisition de plusieurs lots au sein d'une même copropriété s'engage sur le temps long et assure de ce fait une continuité au syndicat de copropriété.

D. Une piste supplémentaire pour l'avenir : l'intervention des Offices Fonciers Solidaires

L'intervention d'un OFS (Office Foncier Solidaire) via l'utilisation de BRS, constitue également une option intéressante permettant d'attirer des propriétaires occupants à des prix attractifs. La loi Elan a ainsi conforté la possibilité d'intervention d'un OFS en copropriété, en posant les principes d'articulation entre le BRS et le régime de la copropriété. L'intervention d'un OFS apporte plusieurs réponses à la résorption des difficultés d'une copropriété, au rang desquelles :

- Le lissage du financement des travaux sur le long terme ;
- Le désendettement de la copropriété, le maintien des propriétaires et du statut de la copropriété ;
- La sanctuarisation des aides publiques et la sécurisation durable du fonctionnement et de la gestion de la copropriété.

⁹ Pour un exemple d'intervention en portage d'un bailleur social, voir également la publication de l'ANAH : « Plan Initiative copropriétés. Des dispositifs pour accompagner les interventions locales », septembre 2019, p.59.

Pour en savoir plus, guides méthodologiques de l'Anah disponibles sur le site de l'agence : OPAH copropriétés, OPAH habitat indigne, ORI...)