

L'action publique locale sur les copropriétés dégradées : des politiques publiques différenciées et inégales à Lyon, Marseille et Grenoble

Ce texte présente les principaux résultats d'une thèse en science politique, réalisée par Eva Simon, dirigée par Alain Faure et menée au laboratoire Pacte, à Grenoble. Elle a été soutenue le 5 mai 2017 devant un jury composé de Christine Lelévrier (présidente et rapporteure), Marie-Pierre Lefeuvre (rapporteure), Jacques Barou et Marc Uhry. La version intégrale du manuscrit est disponible [en ligne](#).

Principaux résultats

1. Sur la nature du phénomène de dégradation des copropriétés

- **La dégradation apparaît comme un phénomène international, lié à la structure juridique même de la copropriété ;**
- **Au cœur des processus de dégradation et de valorisation, on trouve la gestion** (dynamisme des parties prenantes, capacité à prendre des décisions, fonctionnement des instances, etc.)

2. Sur l'évolution des copropriétés dites dégradées entre 1980 et 2015

- **A Lyon et Grenoble, d'où émerge le concept de « copropriété dégradée », les principales difficultés sont résorbées;** il n'existe plus de grande copropriété qui soit dangereuse, insalubre ou très lourdement endettée ;
- **A Marseille la dégradation de certaines grandes copropriétés, bien connue des services techniques, s'est accentuée;** certaines sont susceptibles d'arrêt de péril depuis une dizaine d'année; l'endettement peut dépasser le budget annuel de fonctionnement ;
- **le cas du Parc Corot conduit à proposer un nouveau concept de gestion, la gestion pro-dégradation, dans laquelle une minorité active tire profit de la dégradation et l'entretient.**

3. Sur le rôle des collectivités locales

- Sur les trois territoires étudiés (Grand Lyon, Métropole de Grenoble, Marseille), **ce sont les communes qui sont à l'origine de l'inscription d'une copropriété dans un dispositif public national dédié aux copropriétés dégradées ;**
- Chaque collectivité locale définit ses propres problèmes et ses propres solutions ;
- Une politique publique communale puis intercommunale se sont construites sur le Grand Lyon et la métropole grenobloise; en revanche, **à Marseille l'intervention sur les copropriétés dégradées n'a jamais été structurée en politique publique.**

4. Sur le rôle de l'État

- Jusqu'en 2017, les données statistiques nationales relatives à la répartition géographique du phénomène de dégradation des copropriétés sont très limitées ;
- Jusqu'en 2015 (fin de l'enquête), l'État ne semble pas avoir décliné de priorité d'intervention à une échelle infranationale (ni régionale, ni départementale, ni locale) ;
- **Entre 1994 et 2015, l'organisation de la politique nationale a, dans l'ensemble, contribué à accentuer les différences entre territoires.**

L'action publique locale sur les copropriétés dégradées : des politiques publiques différenciées et inégales à Lyon, Marseille et Grenoble

Résumé de la thèse

Eva SIMON

Docteur en science politique

Ingénieur du Corps des Ponts, des Eaux et des Forêts

eva.simon@umrpacte.fr

Construction de la recherche

Construction de la question de recherche

La thèse est partie du projet de renouveler les travaux de Sylvaine le Garrec et Christine Lelévrier sur les stratégies résidentielles de ménages habitant une copropriété dégradée : après la région parisienne, il semblait intéressant de travailler sur une autre ville (Grenoble en l'occurrence). Or les premiers résultats de terrain ont **interrogé la notion même de « copropriété dégradée »**.

Les recherches de Marie-Pierre Lefevre (2010) indiquent que ce terme désigne un ensemble de copropriétés qui ont attiré l'attention des pouvoirs publics à partir des années 1980 et sur lesquelles une action publique s'est progressivement constituée. Si ces copropriétés présentent des caractéristiques communes, il n'a cependant jamais été défini formellement, sur la base de critères explicites, ce qu'est une « copropriété dégradée »¹.

En progressant par *puzzling facts*², ma question de recherche s'est construite sur l'énigme suivante. D'une part, des copropriétés comme Terraillon et Champberton³, dans les banlieues lyonnaise et grenobloise, ne paraissent pas en grande difficulté (elles ne sont ni dangereuses, ni insalubres, ni endettées) ; pourtant elles sont désignées par les acteurs publics locaux comme « dégradées » voire « très dégradées » et bénéficient des dispositifs nationaux à destination des « copropriétés dégradées ». D'autre part, il existe dans d'autres agglomérations des copropriétés beaucoup plus en difficulté, comme le Parc Corot à Marseille⁴, qui ne bénéficient pas de ces dispositifs.

Deux questions de recherche sont alors examinées dans la thèse : **comment les acteurs publics procèdent-ils à la catégorisation des copropriétés comme « dégradées » ? Quelle conséquence cette inscription (ou non-inscription) dans la catégorie entraîne-t-elle pour les copropriétés concernées ?**

Méthodologie

-
- 1 Lors des entretiens réalisés, les fonctionnaires des services de l'État interrogés utilisent une tautologie : « une copropriété dégradée une copropriété susceptible de bénéficier d'un dispositif destiné aux copropriétés dégradées ». (entretien, février 2014).
 - 2 Démarche proposée par Dvora Yanow, ethnologue en administration publique, pour les recherches interprétativistes. Il s'agit de procéder par allers-retours entre le terrain et la littérature académique de manière à identifier des éléments étonnants (*puzzling facts*), qui ne trouvent pas d'explication évidente sur la base des recherches précédentes, puis de centrer l'enquête (terrain et lectures) sur ces *puzzling facts*.
 - 3 Présentées dans les chapitres 8 et 9 de la thèse.
 - 4 Présenté dans le chapitre 11 de la thèse.

Pour éclairer cette question de recherche, sont étudiés les cas des agglomérations de Lyon, Grenoble et Marseille, comparés avec le cas de Montfermeil, étudié par Sylvaine le Garrec (2010). Une cinquantaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de techniciens publics et de leurs prestataires, d'associations, d'habitants et d'élus locaux⁵ ; les archives de trois collectivités locales et de trois agences d'urbanisme ont été consultées, ainsi que les principaux rapports nationaux et recherches consacrés à la question des copropriétés dégradées.

Pour structurer l'analyse, deux champs de littérature sont mobilisés. Le premier concerne les copropriétés en difficulté. Une revue de littérature internationale sur le phénomène de dégradation des copropriétés a été réalisée – ce qui n'avait jamais été fait. Le second champ de littérature porte sur les politiques publiques. Plusieurs auteurs français sont mobilisés, notamment Philippe Zittoun (2013) sur la construction des politiques publiques ; Alain Desrosière (2008) sur la statistique comme science de gouvernement ; Pierre Muller (2005) sur la notion de cadre cognitif.

Résultats

Les résultats de la thèse portent sur plusieurs dimensions : le rapport entre action publique locale et nationale ; l'organisation de l'action publique locale ; l'évolution des « *copropriétés dégradées* » ayant focalisée l'attention des acteurs publics locaux ; de manière plus internationale, sont proposées des réflexions sur la nature de phénomène de dégradation des copropriétés et une modélisation des configurations de gestions. Les principaux résultats sont brièvement exposés ci-dessous.

1. Modéliser le phénomène de dégradation des copropriétés

Pour comprendre le phénomène de dégradation des copropriétés, une revue de littérature internationale a été réalisée⁶. Sur cette base, la thèse propose de modéliser le phénomène de dégradation des copropriétés (chapitre 2) ainsi que les configurations de gestion (chapitre 13). L'objectif est de favoriser la diffusion des résultats de recherches.

La dégradation, un risque international

La revue de littérature internationale permet de montrer que, malgré les différences de systèmes juridiques, **le concept de copropriété se retrouve dans la plupart des pays recensés et que la dégradation en est un risque intrinsèque.**

La littérature identifiée relève de plusieurs disciplines (droit, urbanisme, sociologie urbaine, administration publique, économie). Les thèmes abordés diffèrent fortement selon les zones géographiques et les disciplines. Aux États-Unis, le débat sur les copropriétés est dominé par les « *gated communities* »⁷ ; au niveau international, ce débat représente la majorité des publications en sociologie urbaine et en administration publique. En Asie de l'Est, les publications identifiées portent plutôt sur le développement des copropriétés et les enjeux de gestion afférents. En Europe de l'Est, se pose la question de la dégradation généralisée des anciens immeubles de logements sociaux,

5 Dans le temps imparti pour la thèse, il n'était toutefois pas possible de retracer le point de vue de l'ensemble des acteurs concernés sur les différents terrains. Les techniciens de l'action publique ont été privilégiés (puisque'il s'agit de retracer le *modus operandi* de l'action publique) et représentent la majorité des entretiens. Les autres entretiens sont utilisés pour éclairer l'action publique.

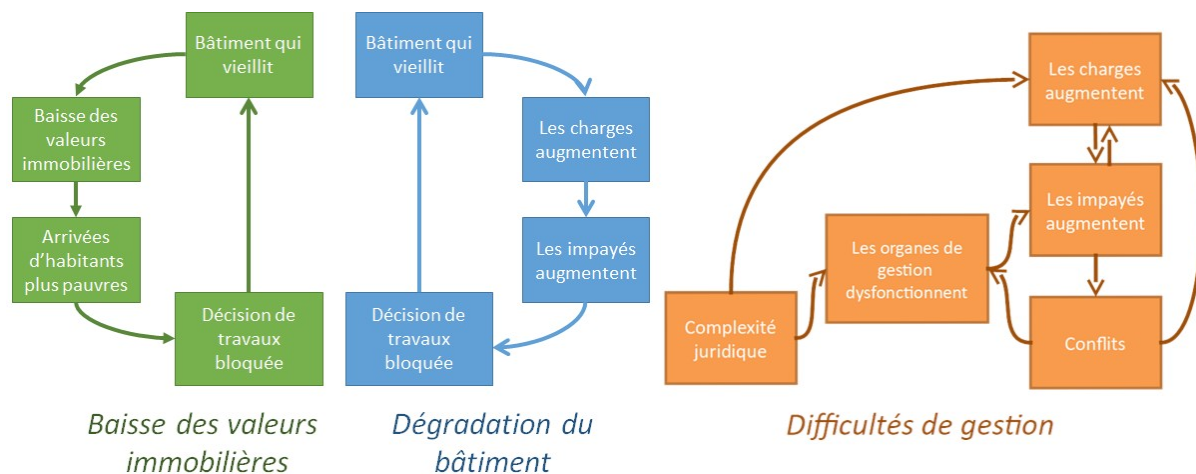
6 Elle est présentée plus en détail dans un autre texte (Simon 2015), également disponible en ligne.

7 Littéralement, « *copropriétés fermées* », qui désigne des copropriétés dont les entrées sont contrôlées ; généralement, elles sont habitées par des ménages aisés et disposent d'aménités urbaines privatisées.

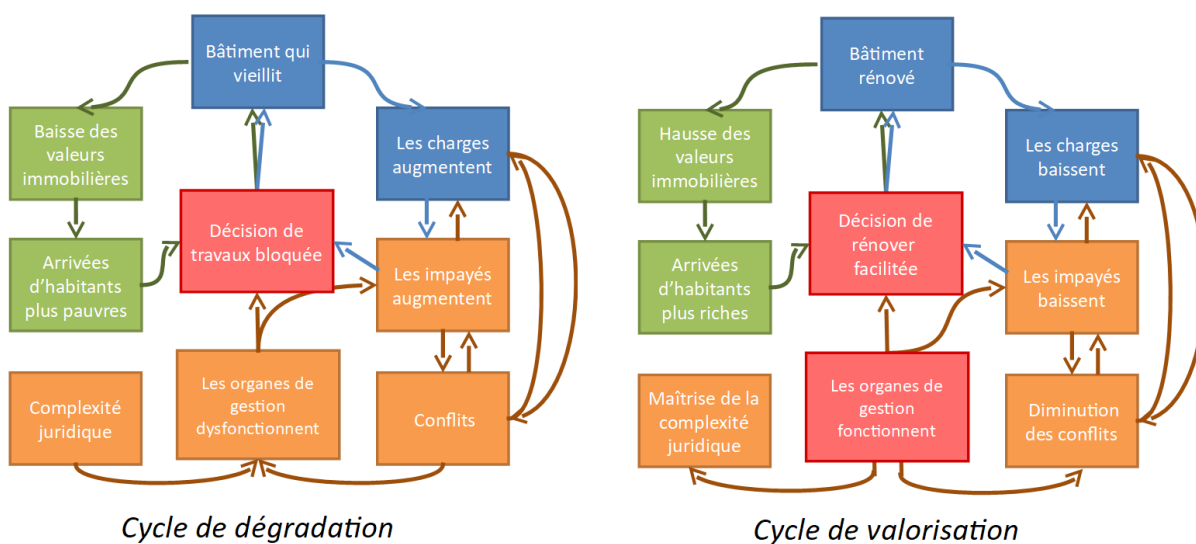
massivement transformées en copropriétés lors de la chute des pays soviétiques⁸. Les difficultés liées à la transformation d'immeubles de logements sociaux en copropriétés font l'objet de publications dans divers autres pays. On trouve également une littérature économique plus internationale, consacrée à la modélisation des décisions de rénovations (notamment en Suisse, au Canada et aux Pays-Bas).

Les cycles de dégradation et de valorisation

Les recherches françaises s'accordent sur la nécessité, pour étudier la dégradation des copropriétés, de s'intéresser aux processus favorisant leur dégradation ou leur valorisation⁹. La thèse propose une modélisation du fonctionnement de la copropriété selon trois aspects : caractéristiques du bâti ; données socio-économiques ; gestion¹⁰, organisés en deux cycles : valorisation et dégradation.



Modélisation du phénomène de dégradation, séparé ici en : baisse des valeurs immobilières, dégradation du bâti et difficultés de gestion.



Cycles de dégradation et de valorisation des copropriétés.

Toutes les dimensions de la copropriété sont impactées : la gestion (en orange), le bâti (en bleu) et le positionnement sur le marché (en vert). Au centre, on trouve la

8 En particulier, les modalités de gestion de ces copropriétés n'avaient pas été anticipées.

9 De même que les sociologues qui travaillent sur l'exclusion insistent sur l'importance d'étudier non pas les différentes catégories « d'exclus », mais les dynamiques qui précarisent les personnes (Damon 2011).

10 La structure juridique a été incluse dans la gestion ; on pourrait également la modéliser comme une quatrième dimension du phénomène.

décision d'entreprendre des travaux et, dans le cycle de valorisation, le fonctionnement des organes de gestion (en rouge).

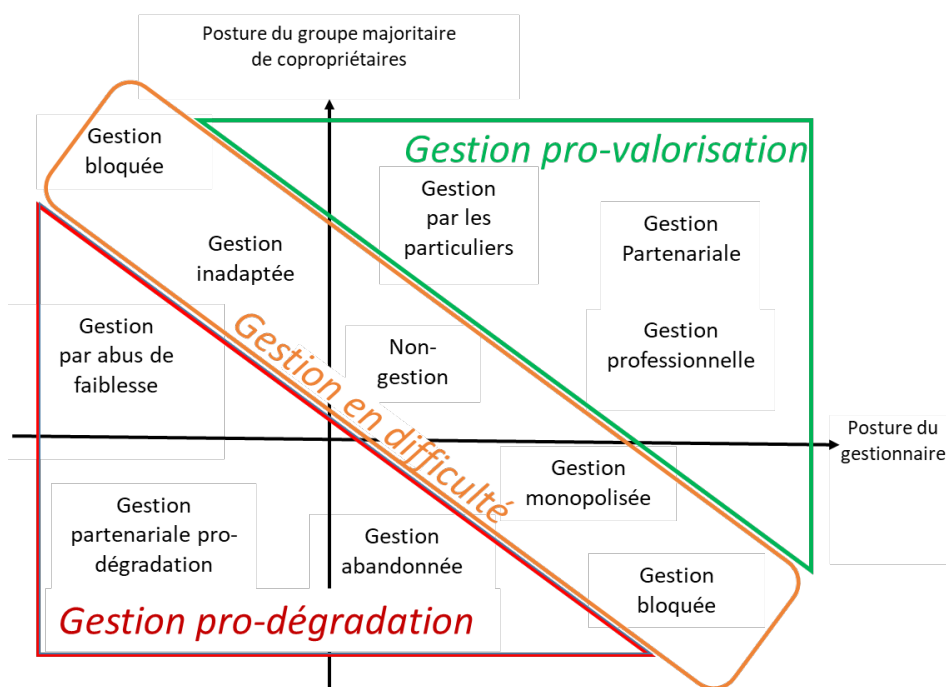
Cette modélisation permet de souligner l'importance des enchaînements entre difficultés et le caractère essentiel de la gestion dans le processus de dégradation comme de valorisation.

La gestion des copropriétés

La thèse part du constat que le phénomène que Johanna Lees (2014), suite à son étude ethnographique sur trois grandes copropriétés dégradées marseillaises, qualifie d'un « système généralisé des arnaques », n'entre dans aucun des idéaux-types¹¹ proposés par les recherches précédentes.

La thèse propose donc de compléter le modèle de gestion des copropriétés proposé en 2002 par Yip et Forrest. Le principe est de construire des idéaux-types basés sur deux critères : la posture adoptée par le gestionnaire et par le groupe de copropriétaire qui domine l'assemblée générale. La revue de littérature et les quatre études réalisées dans la thèse conduisent alors à distinguer 10 idéaux-types.

Ceux-ci sont ensuite regroupés en trois groupes. Dans la première (gestion pro-valorisation), copropriétaires et syndic parviennent à s'entendre pour enclencher ou maintenir un cycle de valorisation ; dans la seconde (gestion en difficulté), les décisions d'investissement sont bloquées, repoussées, ou remises en question ; dans la troisième (gestion pro-dégradation), les décisions prises visent à exploiter les difficultés de la copropriété au profit d'un petit nombre. Cette troisième catégorie n'avait jamais été conceptualisée.



Modélisation de la configuration de gestion d'une copropriété en fonction de la posture du groupe majoritaire de copropriétaires et du gestionnaire.

11 La classification par idéaux-types fait partie des méthodes classiques en science sociale. Elle facilite la montée en généralité à partir de cas d'études, en proposant des catégories (ou idéaux-types) simplifiées. Si aucun des cas étudiés ne peut, par définition, correspondre exactement à un idéal-type, celui-ci permet néanmoins de définir de grandes tendances au sein des cas étudiés

2. L'intervention publique locale à Lyon, Grenoble, Marseille

La thèse étudie les cas des grandes copropriétés des années 1945-1975 sur les agglomérations de Lyon, Grenoble et Marseille, en les resituant dans le contexte législatif et réglementaire national et en les comparant au cas de Montfermeil (chapitres 3, 5 et 6)¹². La question de recherche retenue est : *quels ont été les problèmes publics et les solutions¹³ retenus par les collectivités locales (communes et intercommunalité) vis-à-vis du phénomène de dégradation des copropriétés ?*

La consultation des archives publiques de Lyon, Marseille et Grenoble amène à distinguer trois temps dans l'intervention publique : de 1980 au milieu des années 1990 ; du milieu des années 1990 au milieu des années 2000 ; du milieu des années 2000 à aujourd'hui. Ces trois temps coïncident assez largement avec l'organisation de la politique publique nationale¹⁴.

De 1980 au milieu des années 1990

L'intervention sur les copropriétés s'effectue sans cadre national. Chaque territoire s'organise localement, mais plusieurs réseaux d'experts assurent la circulation des problèmes et des solutions.

- À Grenoble, plusieurs communes, appuyées par un collectif de chercheur (le GETUR¹⁵) identifient un problème de locataires mal logés par de grands propriétaires bailleurs ; la solution publique la plus utilisée est le rachat d'immeubles entiers, transformés en logements sociaux (disparition des copropriétés).
- À Lyon, Clichy et Montfermeil, le problème identifié est formulé autour de la concentration de ménages pauvres et immigrés dans des quartiers déqualifiés ; les solutions préconisées portent sur l'aménagement des abords des copropriétés et la tentative de maîtrise du peuplement (problèmes et solutions étroitement associés à ce qui deviendra la « Politique de la Ville¹⁶»).
- À Marseille, deux grandes copropriétés sont identifiées : le parc Corot et Bellevue. Les solutions retenues diffèrent : démolition d'une part (pour le parc Corot, dont le bâtiment B est démolit) et projet de rénovation (Bellevue).

Du milieu des années 1990 aux années 2000

À partir de 1994-1996 apparaissent au niveau national des politiques publiques dédiées (OPAH-CD, Plan de Sauvegarde)¹⁷, assortis de financements nationaux. Les politiques publiques locales proprement dites se construisent alors dans les trois agglomérations étudiées :

12 Seule autre recherche portant sur l'action publique locale sur les copropriétés dégradées (Le Garrec 2010).

13 Les notions de *problème public* et de *solution* proviennent du dernier ouvrage de Philippe Zittoun consacré aux politiques publiques (Zittoun 2013). Le livre porte sur la compétition entre problèmes et entre solutions qui se joue dans les coulisses de la scène publique. La thèse s'intéresse aux *problèmes* et *solutions* qui parviennent à s'imposer dans les interventions publiques locales à l'issue de cette compétition.

14 Un chapitre de la thèse expose de manière détaillée l'évolution de la politique publique de rénovation des logements privés (et en particulier sur les copropriétés dégradées) entre 1950 et 2015.

15 Qui comprend notamment René Ballain, Philippe Warin, Alain Jacquier.

16 Politique publique française centrée sur certains quartiers dits « prioritaires » (les « banlieues »), initiée dans les années 1970, toujours en vigueur ; le problème public retenu est la concentration de personnes pauvres, issues de l'immigration, jeunes et sans emplois dans un espace déqualifié et stigmatisé ; depuis les années 2000, la solution privilégiée est la démolition et la rénovation d'immeubles de logements sociaux par le biais de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). De très nombreux travaux universitaires y sont consacrés.

- À Grenoble, la politique publique locale s'oriente vers un nouveau problème : les copropriétés des années 1945-1975, habitées par des ménages pauvres et ayant besoin d'importants travaux de rénovation. La solution retenue passe par les OPAH-CD, lesquelles sont assorties d'un financement complémentaire cofinancé par l'intercommunalité et certaines communes dès 1994.
- À Clichy et Montfermeil, la formulation du problème et les solutions restent les mêmes : aménager les abords pour changer d'image, préempter et transformer en logements sociaux pour transformer le peuplement, démolir en partie (problèmes et solutions dits de la Politique de la Ville). L'intervention reproduit celle mise en place sur les grands ensembles de logement sociaux, sans s'adapter aux spécificités de la copropriété (Le Garrec 2010).
- À Lyon, le problème reste formulé selon un argumentaire caractéristique des Politique de la Ville, mais les solutions mobilisées relèvent de deux registres : Politique de la Ville et dispositifs spécifiques aux copropriétés (OPAH-CD puis Plan de Sauvegarde).
- À Marseille, les copropriétés sortent de l'agenda politique. Bellevue mis à part, très peu d'intervention ont lieu et elles sont souvent peu portées politiquement. Plusieurs associations et centre sociaux tentent en vain d'attirer l'attention sur la dégradation de certaines copropriétés. Le problème apparaît pourtant comme bien connu par les services techniques municipaux.

Du milieu des années 2000 au milieu des années 2010

Les politiques publiques nationales d'intervention sur le logement existant se consolident. L'apparition de l'ANRU¹⁸ conforte les possibilités d'intervention sur certains sites prioritaires par les élus locaux ; les dispositifs de financement des opérations de rénovation et d'assistance aux copropriétés en difficultés s'étoffent. Au niveau local, on observe une cristallisation des politiques publiques dans les trois agglomérations étudiées :

- À Grenoble : maintien du programme d'OPAH-CD sur les copropriétés dites « *fragilisées* » ; les acteurs publics locaux constatent que les difficultés les plus graves sont résorbées et traitent désormais les situations intermédiaires ;
- À Montfermeil : maintien du problème et des solutions. Des financements exceptionnels, provenant notamment de l'ANRU, permettent d'augmenter la part de démolitions (plusieurs centaines de logement). La dégradation des copropriétés touchées par l'action publique s'accroît (Le Garrec 2014).
- À Lyon : maintien du problème et des solutions. Certaines communes mobilisent l'ANRU pour démolir une partie des copropriétés qui les préoccupent depuis les années 1980. D'autres privilégient une approche par la gestion.
- À Marseille : quelques copropriétés bénéficient d'actions publiques, souvent ponctuelles et peu dotées. Les problèmes et solutions sont définis au cas par cas : il ne se dégage pas de stratégie d'ensemble. Les problèmes de gestion, bien que décrits dans les diagnostics, sont parfois laissés de côté au profit de la réalisation de travaux.

17 OPAH-CD : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat – Copropriétés Dégradées. OPAH-CD et Plan de Sauvegarde sont des dispositifs pilotés par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), qui permettent de subventionner les travaux de rénovation de copropriétés. Les deux dispositifs diffèrent entre autres par le niveau de subvention accordé lors de la réalisation de travaux.

18 Agence Nationale de Rénovation Urbaine ; clé de voûte des programmes de rénovation urbaine (dit PNRU1 et PNRU2), qu'elle subventionne très largement. Dans les années 2000 et 2010, l'ANRU et les PNRU constituent la dimension phare de la Politique de la Ville (voir aussi p.3, note 9).

L'organisation de l'action publique

La thèse retrace également l'organisation concrète de l'action publique sur les copropriétés dégradées à Lyon, Grenoble et Marseille lors de l'enquête (chapitre 7).

A Lyon et Grenoble, l'intervention sur les copropriétés est organisée dans des services dédiés, avec des agents spécialisés sur le sujet. Les communes et des intercommunalités se répartissent les différentes missions. A Marseille, les fonctionnaires en charge du sujet sont à la fois peu nombreux¹⁹ et éparpillés sur une demi-douzaine d'institutions.

Les copropriétés ciblées par l'action publique ne sont pas non plus les mêmes : le Grand Lyon organise plutôt sa politique par secteurs (quartiers prioritaires de la Politique de la Ville, quartiers centraux, autres); l'agglomération grenobloise par cible (copropriétés vieillissantes, indignes, ou à isoler); à Marseille, sont étudiées les « grandes » copropriétés (plus de 100 logements) et les copropriétés en centre-ville ancien; il apparaît une catégorie, les copropriétés de 20 à 100 logements, située en dehors de la connaissance publique.

→ En conséquence, la thèse soutient que, **à Lyon et Grenoble, une politique publique s'est constituée au niveau communal entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, puis au niveau intercommunal entre le début et le milieu des années 1990. À l'inverse à Marseille, les « copropriétés dégradées » apparaissent traitées de manière ponctuelle.**

3. Une divergence dans la situation des copropriétés

Quatre cas qui illustrent une divergence entre Lyon-Grenoble et Marseille

Les chapitres 8, 9, 10, 11 de la thèse retracent l'histoire de quatre grandes copropriétés ayant, dans les années 1980 et 1990, contribué à former ce qui allait devenir la catégorie d'action publique des « *copropriétés dégradées* »²⁰. Celles-ci sont comparées avec les Bosquets (chapitre 12).

Une situation initiale proche

Dans les années 1980, les copropriétés de Terrailon, Champberton, Bellevue, du Parc Corot et des Bosquets présentent de nombreuses similarités : construites à l'aide d'un produit particulier du système de primes et de prêts de l'État, les LOGECOS²¹, elles présentent une qualité de construction inférieure à la moyenne de l'époque, sont construites en périphérie du centre-ville ancien, prennent des formes de « tours » et/ou de « barres », dominées par une seule typologie. Dans les années 1980, elles sont habitées par des ménages populaires, souvent immigrés ou issus de l'immigration. Bellevue, le Parc Corot et les Bosquets comportent toutefois des bâtiments de plus grande hauteur. On y trouve davantage mention de « *malfaçons de gestion* »²².

19 Moins d'une dizaine d'agents, aucun n'étant à temps plein sur le sujet, soit moins que les moyens humains affectés sur le seul quartier de Terrailon.

20 Un chapitre en annexe détaille également le cas d'un cas de copropriétés marseillaises entrées plus tardivement dans l'attention publique (Bel Horizon).

21 Prêt LOGECOS, pour *Logements économiques et familiaux*, destiné à construire des logements privés destinés aux classes populaires ; le bâtiment doit suivre un plan-masse homologué, souvent marqué par une typologie répétitive (majorité de T3 ou T4, tous identiques) ; les normes de constructions imposées sont moindres que pour les logements sociaux de la même époque. Le prêt très attractif ; des particuliers s'improvisent promoteurs, dans la perspective de rentabiliser leur investissement avant même d'avoir commercialisé tous les logements. Voir les recherches de Sabine Effosse (2003) et Le Garrec (2010, p.207).

Une divergence progressive

Entre 1980 et 2015, les différents chapitres retracent la divergence progressive qui se creuse entre les trajectoires des copropriétés lyonnaises et grenobloises d'une part, montfermeilloises et marseillaises de l'autre.

Dans les agglomérations de Lyon et Grenoble, les copropriétés actuellement qualifiées de « dégradées » nécessitent à moyen terme d'importants travaux de rénovation pour répondre aux normes techniques et abaisser leur facture énergétique ; elles sont habitées par des ménages populaires, avec un prix de vente en dessous des moyennes locales ; l'endettement de la copropriété se situe entre 0 et 30 % du budget de fonctionnement ; la gestion est dans l'ensemble conforme à la loi, même si la mobilisation des copropriétaires aux assemblées générales et la constitution d'un conseil syndical est parfois difficile.

À Marseille et Montfermeil, en revanche, les copropriétés qualifiées de « dégradées » – et qui bénéficient de dispositifs analogues, voire moins bien financés²³ – présentent un bâti hors norme, au moins en partie insalubre, parfois dangereux (risque de chute, d'incendie, évacuation difficile lors des incendies, etc.) ; elles sont habitées par des ménages populaires, avec des prix de vente très en dessous de la moyenne locale, mais des loyers qui peuvent être très hauts compte tenu de l'état des appartements (fréquemment insalubres, parfois sans électricité ou sans eau courante) ; leur gestion présente fréquemment des entorses à la loi ; l'endettement est souvent très important²⁴.

Les documents d'action publique consultés permettent de montrer que les dynamiques identifiées sont valables non seulement sur les quatre copropriétés étudiées, mais plus généralement sur les trois territoires (intercommunalités de Lyon et Grenoble, commune de Marseille).

→ Entre 1980 et 2014, la thèse conclut donc à une divergence dans l'évolution du phénomène de dégradation des « copropriétés dégradées » entre les agglomérations de Lyon et Grenoble d'une part, et Marseille et Montfermeil de l'autre.

Intérêt de la commune et prise en compte de la gestion, deux facteurs discriminants

En étudiant le cas de Montfermeil, Sylvaine Le Garrec fait l'hypothèse que l'incapacité de l'action publique à limiter le phénomène de dégradation des copropriétés sur les communes de Clichy-sous-Bois et Montfermeil s'explique par l'absence de prise en compte de la gestion; elle lie cette absence au cadre cognitif de la Politique de la Ville²⁵.

La thèse amène à distinguer une seconde explication à la dégradation de certaines copropriétés : leur non inscription à l'agenda public. On pourrait ainsi distinguer trois catégories de copropriétés en difficulté concernées par l'intervention publique²⁶ :

22 Terme proposé par Sylvaine Le Garrec, en écho aux malfaçons du bâti. Il désigne des erreurs de conception juridique de la gestion de la copropriété (erreurs qui entravent par la suite la gestion de la copropriété).

23 En particulier sur le volet social (constitution des dossiers individuels de demande d'aide, accompagnement des copropriétaires, etc.), qui relève des départements.

24 Parfois en moyenne plusieurs milliers d'euros par logement, soit plusieurs années de fonctionnement.

25 Le terme de « cadre cognitif » est proposé par Pierre Muller (2005) : la Politique de la Ville a défini des problèmes, des solutions, des lieux, des acteurs à mobiliser, etc. Toute action entreprise dans ce cadre (par exemple l'intervention sur les copropriétés) doit entrer dans ces définitions. La gestion n'en faisant pas partie, elle se voit écartée des diagnostics et des interventions publiques.

- Les copropriétés en difficulté qui ne sont pas inscrites à l'agenda public local et de ce fait ne bénéficient de pratiquement aucune aide (Le Parc Corot, Maison Blanche, les Rosiers à Marseille) ;
- Les copropriétés en difficulté inscrites à l'agenda public local ou national mais dont la gestion n'est pas ou peu prise en compte (Bel Horizon à Marseille, les Bosquets à Montfermeil) ;
- Les copropriétés en difficulté inscrites à l'agenda public et dont la gestion est prise en compte (Bellevue à Marseille ainsi que toutes les copropriétés lyonnaises et grenobloises étudiées). Celles-ci seraient les seules à avoir bénéficié positivement des politiques publiques.

Un contexte institutionnel qui conforte les écarts

À cette différence dans la nature de l'intervention publique s'ajoute, sur les cas étudiés, de très fortes différences dans le contexte institutionnel.

Au niveau local, les communes mobilisées de Lyon et Grenoble peuvent s'appuyer non seulement sur une intercommunalité compétente en matière de logement et bien dotée, mais également sur un département aux ressources suffisantes pour financer le volet social des interventions (essentiel pour constituer les dossiers individuels permettant de bénéficier d'un maximum de subvention). Ce n'est le cas ni à Marseille, ni à Clichy, ni à Montfermeil. La qualité des relations de travail entre les différents services (commune, intercommunalité, département, région, État) vient également encore accentuer les différences entre les territoires comparés.

Au niveau national, **l'organisation de la politique publique conforte les écarts entre territoires** : les copropriétés situées dans des collectivités peu mobilisées restent à l'écart des interventions publiques ; les territoires les plus riches et les mieux organisés mettent en place les moyens humains (expertise, accompagnement social) indispensables au succès des dispositifs ANAH, ce qui n'est pas le cas des territoires les plus en difficulté.

→ La thèse conclut que **l'organisation de l'action publique locale et nationale conduit à ce que des copropriétés ayant des difficultés modérées bénéficient de dispositifs très bien dotés à Lyon et Grenoble, et qu' à l'inverse à Marseille des copropriétés dangereuses et lourdement endettées bénéficient de dispositifs à minima.**

4. Des « copropriétés dégradées » sélectionnées au niveau local

Comment, dans un contexte où les dispositifs publics sont principalement financés à l'échelle nationale, un tel effet d'élastique a-t-il pu se mettre en place? Pour esquisser des pistes de réponse, la thèse revient sur les rapports entre collectivités locales et État (chapitre 14) et en retrace le contexte statistique (chapitre 4).

Une initiative des communes

Sur toute la période étudiée (1980-2015), le principe qui régit l'attribution de financements nationaux est le suivant : l'État définit certaines modalités de financements ; les collectivités proposent des copropriétés candidates ; après étude du dossier présenté par la commune, les services de l'État attribuent ou non les financements. Jusqu'en 2014, l'État s'interdit toute intervention directe sur les territoires²⁷. **La mobilisation d'une collectivité locale est donc le préalable indispensable à tout dispositif national.**

26 Une recherche complémentaire pourrait vraisemblablement amener à distinguer les interventions en fonction de l'ampleur des moyens disponibles (taux de subvention des travaux, nombre et formation des travailleurs sociaux affectés, etc.).

Les priorités d'intervention nationales sur les copropriétés dégradées ne sont pas déclinées au niveau régional, départemental ou local. Contrairement à d'autres politiques de lutte contre la dégradation des logements, aucun objectif régional ou départemental n'est défini annuellement par les services de l'État. Les porter-à-connaissance des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH), qui indiquent aux collectivités locales les priorités identifiées par les services de l'État dans le domaine du logement, ne mentionnent que rarement les copropriétés dégradées²⁸.

La dégradation des copropriétés, une impasse statistique jusqu'en 2016

Cette posture peu directive de l'État s'explique notamment par sa faible capacité à quantifier la dégradation des copropriétés. Sur la période étudiée (1980-2015), **la répartition géographique des copropriétés soumises à un phénomène de dégradation est très mal connue**. Les copropriétés ne sont pas identifiées dans les statistiques publiques nationales ; en particulier, celles-ci ne comportent aucune information concernant la répartition géographique des problèmes de gestion²⁹. Les données statistiques concernant le bâti sont pour le moins lacunaires. Seules les données socio-économiques, portant sur le profil des occupants, des propriétaires et le prix immobiliers peuvent être appréhendées statistiquement – or les recherches existantes montrent que ces données ne renseignent que très partiellement sur le phénomène de dégradation des copropriétés³⁰.

Du fait de cette faible connaissance statistique, les services de l'État s'appuient très largement sur l'action publique locale pour connaître les difficultés rencontrées par les copropriétés. Les premières statistiques effectuées à l'échelle nationale semblent dater des années 2000³¹ et comptabilisent les dispositifs demandés par les collectivités locales : ces chiffres soulignent donc les collectivités mobilisées sur le sujet ; sur nos terrains, ils ne correspondent que partiellement aux copropriétés en difficulté.

En 2012, un outil de pré-repérage est proposé par l'ANAH et la DGALN. Dans cet outil, faute de statistique disponible, 60 à 80 % de la note concerne les caractéristiques socio-économiques des occupants. De plus, les copropriétés sont notées au sein de leur aire urbaine, ce qui empêche toute comparaison entre agglomérations. **Les « copropriétés dégradées » de Lyon, Marseille et Grenoble apparaissent, dans cette classification, comme ayant la même étiquette (D).**

→ La thèse défend donc l'idée que, entre 1994 et 2015, bien que la catégorie d'action publique « copropriété dégradée » apparaisse, à première vue, comme une catégorie nationale, **ce sont en pratique les collectivités locales qui sélectionnent les copropriétés devant ou ne devant pas faire l'objet d'une intervention publique.**

27 Après 2014, l'arrivée de programmes tels que les ORCOD pourrait annoncer une modification de la posture de l'État ; ils n'ont pas été étudiés dans la thèse (lors de l'enquête, aucun en cours sur nos terrains).

28 Le meilleur exemple est sans doute celui des PLH de Marseille en 2006 et 2012, où la dégradation des copropriétés est extrême mais est à peine évoquée dans le porter à connaissance.

29 Sur la gestion, il n'existe avant 2017 que l'Enquête Nationale sur le Logement (ENL), qui n'est disponible qu'à l'échelle nationale.

30 L'immatriculation des copropriétés, décidée par la loi ALUR et mise en place entre 2016 et 2018, devrait fournir des données statistiques nationales sur certains des éléments-clés de la copropriété (budget de fonctionnement, endettement, charges...). Les rapports entre services de l'État et collectivités locales sont donc susceptibles d'évoluer si l'immatriculation donne lieu à la constitution d'une statistique nationale.

31 Un travail d'estimation avait été fourni en 1989, sur la base des immeubles financés par les prêts LOGECOS ; celui-ci n'est cependant jamais cité dans les publications suivantes.

Conclusion

La thèse contribue à l'étude des copropriétés dites « dégradées » et à la compréhension des politiques publiques qui y ont été dédiés depuis plus de trente ans en France.

Dans les agglomérations de Lyon et Grenoble, où émerge le concept de « copropriété dégradée » dans les années 1980, la présence de communes fortement mobilisées et des intercommunalités permettent des interventions publiques qui parviennent à limiter le phénomène de dégradation des grandes copropriétés ; à l'inverse, à Marseille, l'absence ou la faiblesse des interventions publiques laissent certaines grandes copropriétés se dégrader à l'extrême ; à Montfermeil, l'absence de prise en compte de la gestion, combinée aux grandes difficultés financières des collectivités locales concernées, aboutit à un résultat similaire. L'organisation de la politique publique nationale, basée sur l'appui aux collectivités les plus mobilisées, contribue à accentuer les différences entre territoires.

Au-delà de la question des copropriétés, **l'ensemble des actions publiques étudiées poursuivent un même objectif (direct ou indirect) : limiter l'entrée des ménages les plus défavorisés dans les logements touchés par l'intervention publique.** Autrement dit, il s'agit de réduire la part du parc privé accessible aux ménages les plus en difficulté, en achat comme en location. Pour les ménages les plus précaires, la seule solution envisagée par l'action publique est le logement social³² : celui-ci est pourtant loin de pouvoir suffire au logement des ménages précaires, tant en volume qu'en nature³³.

→ **La thèse se conclut sur l'hypothèse que cette correspondance à sens unique entre ménages défavorisés et parc social constitue le « cadre cognitif »³⁴ de la politique sociale du Logement en France** (chapitre 15).

Limites et pistes de recherche

Comme tout travail de recherche, la présente thèse comporte des limites certaines. En trois années de travail³⁵, il m'a fallu me former aux sciences sociales et en particulier à la science politique, construire un questionnement théorique et empirique, collecter et analyser les éléments de terrain et rédiger près de 800 pages. Il est certain que l'étude d'autres agglomérations, la réalisation d'entretiens avec d'autres acteurs ou un temps plus long consacré à l'international auraient pu apporter des éclairages complémentaires au présent travail. Ce travail de recherche met également en lumière de nombreux sujets de recherches largement inexplorés :

- La profession de syndic reste trop mal connue (aucune recherche identifiée en France sur le sujet) ; les entretiens réalisés montrent l'existence d'une représentation partagée par plusieurs techniciens selon laquelle les syndics ne « seraient pas les mêmes » à Lyon, Grenoble et Marseille et que la vigilance des acteurs publics aurait un effet notable sur la qualité du travail effectué par lesdits syndics ; cette représentation mériterait d'être explorée ;

32 Ainsi que le logement privé conventionné.

33 Le logement social, par exemple, ne constitue pas une solution pour les ménages arrivant dans une agglomération ou pour les ménages devant trouver rapidement un logement. De plus, **toutes les recherches qui y sont consacrées montrent que les ménages défavorisés, pauvres et/ou issus de l'immigration sont systématiquement discriminés dans l'accès au logement social.**

34 Ou, plus précisément, pour reprendre la terminologie de Pierre Muller (2005) le « référentiel global sectoriel » dans lequel toutes les actions publiques du secteur doivent entrer.

35 Les thèses en science politiques sont en moyenne soutenues en six ans.

- La profession d'administrateur provisoire, absolument centrale dans les copropriétés placées sous administration judiciaire, ne semble avoir fait l'objet d'aucun travail de recherche ;
- Par ailleurs, il apparaîtrait intéressant pour l'action publique d'examiner le phénomène de dégradation dans les copropriétés récentes, en particulier les copropriétés achetées sur plan par des particuliers investisseurs³⁶.

Pour aller plus loin...

La thèse

Simon E., 2017. L'action publique locale sur les copropriétés dégradées : des politiques publiques différenciées et inégales à Lyon, Marseille et Grenoble. Thèse en science politique, sous la direction d'Alain Faure, soutenue le 3 mai 2017 à l'Université Grenoble Alpes. 800p. [Disponible en ligne](#).

(Courte) bibliographie

Damon J., 2011. *L'exclusion*, 3^e éd., Paris : Presses Universitaires de France « Que sais-je ? », 128 p.

Desrosières A., 2008. *Gouverner par les nombres : L'argument statistique I*. Nouvelle édition. Paris : Presses des Mines, 2008, 338p. [Disponible en ligne](#)

Effosse S., *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des trente glorieuses*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2003, 736 p.

Lees J., 2014. Quand la vulnérabilité autorise l'exploitation : l'arnaque, une pratique ordinaire en copropriétés dégradées, *Métropolitiques*, [en ligne](#).

Lefevre M-P., 1999. *La copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance*, La Tour d'Aigue, Éditions de l'Aube.

Lefevre M-P., 2010. Structuration d'un champ d'action publique: l'intervention publique sur les copropriétés dégradées. *Sociologie du travail*, 52(1), p.87-103.

Le Garrec S., 2010. La démolition d'un grand ensemble en copropriété: une réponse urbaine à un problème de gestion? : les Bosquets à Montfermeil (93). *Thèse en urbanisme*, sous la direction de F. Drosso et C. Lelévrier, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris-Est, Créteil, 595p.

Le Garrec 2014. Les copropriétés en difficulté dans les grands ensembles. Le cas de Clichy-Montfermeil, *Espaces et sociétés*, vol1, n° 156-157, p. 53-68.

Muller P., 2005. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, Vol. 55, n1, p. 155-187.

Simon E, 2015. Dégradation des copropriétés & politiques publiques dédiées : revue de littérature anglophone. Working paper, [en ligne](#).

Yip, N. M., & Forrest, R., 2002. Property owning democracies? Home owner corporations in Hong Kong. *Housing Studies*, 17(5), pp.703-720.

36 Les modalités de financement des dispositifs récents, tels que le Scellier, rappellent en effet fortement certains prêts en vigueur dans les années 60, à l'origine desquels on retrouve bon nombre des copropriétés aujourd'hui au cœur de l'action publique.