

## SOMMAIRE

Pages

**AVIS adopté par le Conseil économique et social au  
cours de sa séance du mardi 24 septembre 2002 .... I - 1**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>I - AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DU PARC.....</b>	<b>4</b>
<b>II - METTRE AU POINT UN SYSTÈME DE VEILLE ET D'ALERTE.....</b>	<b>5</b>
<b>III - PASSER À UNE GESTION RESPONSABLE ET DYNAMIQUE.....</b>	<b>6</b>
A - RÉFORMER LA LOI HOGUET .....	6
B - INTÉRESSER LES LOCATAIRES AU FONCTIONNEMENT DE LA COPROPRIÉTÉ.....	7
C - FINANCER LA MAÎTRISE D'ŒUVRE URBAINE ET SOCIALE .....	7
D - FAVORISER LA PRÉSENCE DE GARDIENS D'IMMEUBLES....	8
<b>IV - CONFORTER LES AIDES AUX TRAVAUX .....</b>	<b>8</b>
A - CRÉER UN PRODUIT D'ÉPARGNE .....	8
B - CONFORTER L'ACTION DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT.....	9
<b>V - DIFFUSER LES MODES D'INTERVENTION AYANT APPORTÉ LA PREUVE DE LEUR EFFICACITÉ .....</b>	<b>9</b>
<b>VI - MIEUX INFORMER LES ACCÉDANTS À LA PROPRIÉTÉ ET LES COPROPRIÉTAIRES.....</b>	<b>10</b>
<b>VII - DONNER TOUTE SON EFFICACITÉ À LA PREMIÈRE INTERVENTION PUBLIQUE SUR UNE COPROPRIÉTÉ EN DIFFICULTÉ .....</b>	<b>11</b>
<b>VIII - ENGAGER UNE RÉFLEXION À MOYEN TERME .....</b>	<b>12</b>
<b>ANNEXE A L'AVIS .....</b>	<b>15</b>
<b>SCRUTIN .....</b>	<b>15</b>
<b>DÉCLARATIONS DES GROUPES .....</b>	<b>17</b>

## **RAPPORT présenté au nom de la section du Cadre de vie par Mme Frédérique Rastoll, rapporteure .II - 1**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I - LA COPROPRIÉTÉ.....</b>	<b>7</b>
A - UN SYSTÈME JURIDIQUE .....	7
1. La loi fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis .....	8
2. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.....	9
B - UN SYSTÈME DE VOISINAGE .....	10
C - LE PARC DE LOGEMENTS .....	11
<b>II - LA COPROPRIÉTÉ EN DIFFICULTÉ .....</b>	<b>14</b>
A - NOTION DE COPROPRIÉTÉ EN DIFFICULTÉ.....	14
B - DESCRIPTION DU PARC .....	15
C - LA PART DE CE PARC EN DIFFICULTÉ.....	17
D - LA POPULATION LOGÉE .....	19
<b>III - LES CAUSES DES DIFFICULTÉS .....</b>	<b>21</b>
A - LES PROCESSUS DE DÉGRADATION ET LEUR ORIGINE.....	21
B - LE REPÉRAGE DES DIFFICULTÉS .....	23
<b>IV - L'INTERVENTION PUBLIQUE.....</b>	<b>25</b>
A - LÉGITIMITÉ ET ENJEUX .....	25
B - UNE INTERVENTION RÉCENTE.....	27
C - LES ACTIONS MARQUANT L'INTERVENTION DE L'ETAT... 28	
D - UNE PRÉOCCUPATION POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	31
<b>V - LES ACTEURS ET LES INTERVENANTS.....</b>	<b>35</b>
A - LE SYNDICAT DES COPROPRIÉTAIRES ET LE CONSEIL SYNDICAL .....	35
B - LE SYNDIC DE LA COPROPRIÉTÉ.....	36
C - L'ADMINISTRATEUR PROVISOIRE .....	37
D - LES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	39
E - LES ASSOCIATIONS .....	40
F - LES BAILLEURS SOCIAUX.....	40
G - LES DIFFICULTÉS SIGNALÉES PAR LES OPÉRATEURS.....	42

<b>VI - LE CADRE DES INTERVENTIONS ET LES FINANCEMENTS .....</b>	<b>43</b>
A - L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT .....	43
B - L'OPÉRATION PROGRAMMÉE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT .....	44
C - LE PLAN DE SAUVEGARDE .....	44
D - LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS .....	46
E - LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....	47
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>51</b>
Annexe 1 : Caractéristiques des résidences principales selon l'époque d'achèvement .....	53
Annexe 2 : Liste des associations .....	55
Annexe 3 : Liste des OPAH .....	57
Annexe 4 : Liste des plans de sauvegarde .....	61
Annexe 5 : Glossaire .....	63
<b>LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>65</b>
<b>TABLE DES SIGLES.....</b>	<b>69</b>
<b>LISTE DES ILLUSTRATIONS .....</b>	<b>71</b>

## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du mardi 24 septembre 2002**



Le 22 mai 2001 le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section du cadre de vie la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur les « *copropriétés en difficulté* ».<sup>1</sup>

La section a désigné Mme Frédérique Rastoll comme rapporteure.

## INTRODUCTION

Le régime juridique des immeubles en copropriété est défini par la loi du 10 juillet 1965. Il induit un mode d'habitat et de gestion dans lequel les copropriétaires ont la jouissance des parties privatives. Il prévoit également la gestion collective d'un bien réparti entre tous, les parties communes. L'interdépendance des copropriétaires entraîne des conséquences sur la copropriété elle-même et ses difficultés éventuelles ont des répercussions sur la situation de chaque copropriétaire.

Dans certains cas, l'importance des difficultés affecte non seulement les conditions de vie des occupants, copropriétaires et locataires, mais aussi celles des quartiers dans lesquels ces immeubles sont implantés. La gravité de ces situations pouvant aller jusqu'à l'insalubrité a conduit les pouvoirs publics à intervenir sur ce parc privé.

Cette intervention, avait été réclamée par notre assemblée, dans deux avis de 1993, l'un portant sur « l'approche quantitative et qualitative des besoins en logement et de la solvabilité de la demande » l'autre sur « l'évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement », respectivement rapportés par MM. Joseph Niol et Marcel Lair.

Tardive puisqu'elle n'a débuté que dans les années quatre-vingt-dix, cette intervention a porté dans un premier temps sur les copropriétés en difficulté pour aboutir en 2000 au traitement des copropriétés dégradées. Le Conseil économique et social ne dispose pas du recul suffisant pour tirer le bilan des mesures engagées par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Toutefois, l'examen de l'ensemble de l'action concernant les immeubles bâtis en copropriété lui permet de formuler les propositions suivantes, priorité étant faite aux mesures préventives et aux premières interventions sur le parc en difficulté.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public à l'unanimité des votants (voir résultat du scrutin en annexe).

## **I - AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DU PARC**

Le développement de la promotion privée, de l'accèsion à la propriété et de la vente d'immeubles par lots ont contribué à l'accroissement du parc. Toutefois, si dans l'ensemble du parc de logements français, la part des copropriétés est importante, elle demeure mal identifiée. Sa connaissance statistique est limitée à une estimation de l'INSEE tirée de l'enquête nationale du logement de 1996 : environ 6 557 000 logements en copropriété dont 6 197 000 en immeubles collectifs dans un parc global de 28 221 000 logements. Cette estimation ne permet pas pour autant de connaître le nombre de copropriétés puisque l'information relative au type de propriété de l'immeuble ne figure pas dans les statistiques usuelles et n'est pas demandée lors des recensements.

Une partie du parc en copropriété connaît des difficultés liées aux problèmes socio-économiques des occupants, à la qualité médiocre du bâti, à la localisation des immeubles... Ces copropriétés de construction ancienne ou récente, peuvent être situées en centre-ville comme en périphérie des villes et des agglomérations. Elles comprennent un nombre important de logements ou sont de petite taille. Les situations et les difficultés sont donc diverses mais le repérage des immeubles concernés est insuffisant sinon inexistant. Pourtant cette part du parc en situation fragile, difficile voire dégradée, préoccupe les pouvoirs publics locaux et nationaux qui trop souvent ne constatent l'existence de ces difficultés que lorsque l'état de dégradation est déjà avancé.

Le Conseil économique et social considère que la connaissance du parc d'immeubles en copropriété doit être améliorée pour permettre une intervention adaptée aux situations. Il préconise qu'un travail de recensement et de classification soit engagé, sur la base des règlements de copropriété obligatoirement publiés au fichier immobilier.

Il rappelle par ailleurs que les travaux engagés par l'INSEE et le Conseil national de l'information statistique (CNIS) sur une nouvelle conception des opérations de collecte et la généralisation des Systèmes d'information géographiques permettront de disposer des données géographiques précises de chaque immeuble. De plus, les travaux du service économique et statistique du ministère de l'équipement, des transports et du logement sur le fichier FILICOM qui rassemble les données d'origine fiscale sur les caractéristiques des logements, de leurs propriétés et de leurs occupants complèteront la connaissance de ce parc.

Les collectivités locales sont de plus en plus préoccupées par les difficultés des copropriétés situées sur leurs territoires. Elles expriment le besoin d'un repérage du parc concerné, de la nature et de l'ampleur de ses difficultés. C'est en effet en disposant d'informations précises qu'elles peuvent adapter le mode d'intervention nécessaire au soutien voire au redressement de certaines copropriétés.

Le Conseil économique et social préconise que soit portée à la connaissance de l'ensemble des collectivités locales la méthode de repérage des copropriétés fragiles, en difficulté ou dégradées, élaborée en 1998, par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), dans le cadre d'une étude commandée par la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France. L'étude recense les sources d'informations susceptibles d'être utilisées par les collectivités locales. Elle présente des expériences de repérage des copropriétés et des orientations pour dresser un registre des copropriétés en difficulté. La méthode qui consiste à remplir un dossier par adresse à partir d'indicateurs composites faciliterait la tâche des élus locaux.

## II - METTRE AU POINT UN SYSTÈME DE VEILLE ET D'ALERTE

L'amélioration de la connaissance du parc en copropriété, notamment dans les grandes régions urbaines où se concentrent ces immeubles, est nécessaire mais la photographie à un instant précis n'est pas suffisante. En effet, les situations évoluent, parfois même rapidement lorsque la copropriété est fragile, et rien ne permet *a priori* de déterminer quels types d'immeubles seront concernés. Pourtant, faute d'intervention adaptée, chaque situation peut s'aggraver.

La connaissance du parc, de la situation et de la localisation des immeubles doit donc être complétée par la mise en place d'un système de veille et d'alerte permettant de favoriser le traitement préventif sur tout type de copropriété fragile. Cette vigilance doit s'appliquer également au parc le plus récent constitué notamment grâce aux aides à l'investissement locatif privé.

Les acteurs de la copropriété sont nombreux : les copropriétaires regroupés en un syndicat qui élit un conseil syndical, et le syndic. Ce dernier chargé de la gestion de l'immeuble dans le cadre du mandat donné par les copropriétaires joue un rôle primordial. De plus, depuis plusieurs années des associations se sont spécialisées dans l'intervention sur des copropriétés en difficulté et ont développé une compétence nouvelle dite de « syndic social » ou de « syndic de redressement », qui regroupe diverses missions d'animation, de conseil et d'accompagnement. Cette compétence est reconnue par des élus locaux qui font appel à ces associations.

Le Conseil économique et social souhaite que les syndics professionnels par le biais de leurs fédérations et confédérations ainsi que les associations se mobilisent afin de rédiger un cahier des charges permettant l'élaboration de diagnostics de gestion. Sur la base de ces diagnostics les acteurs de la copropriété pourraient évaluer régulièrement la situation et engager les actions nécessaires à la prévention des difficultés.

Les conditions de vie des habitants, locataires comme copropriétaires dans une copropriété en difficulté, conduisent les pouvoirs publics locaux à intervenir. Notre assemblée propose que soit identifié, dans chaque municipalité, le service auquel le syndicat de copropriétaires, le conseil syndical, des copropriétaires ou des locataires, le syndic, un fournisseur ou encore le délégué départemental de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) pourront s'adresser pour signaler les difficultés d'une copropriété.



Les élus locaux doivent être en mesure de connaître la situation précise dans laquelle se trouve une copropriété signalée afin de juger du degré d'intervention nécessaire et de son urgence. La mise en place de diagnostics de gestion facilitera cette connaissance. Leur financement pourrait être étudié avec les collectivités territoriales et les grands fournisseurs des copropriétés (électricité, gaz, eau, chauffage...) à l'exemple de ce que fait, avec ces derniers, la Fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM).

### **III - PASSER À UNE GESTION RESPONSABLE ET DYNAMIQUE**

La gestion collective d'une copropriété suppose une réelle responsabilité de chacun des acteurs et le fonctionnement ordinaire dépend du travail que peuvent faire le syndicat des copropriétaires et son conseil syndical. Aussi, il est nécessaire de renforcer l'information et la formation des copropriétaires sur les règles de fonctionnement.

Toutefois, le Conseil économique et social estime que le syndic mandaté pour gérer l'immeuble a un rôle essentiel à jouer. Favoriser une dynamique dans la gestion de la copropriété n'est possible qu'en faisant évoluer les missions du syndic professionnel ou bénévole, qui doivent passer d'une simple gestion des parties communes à un rôle de conseil et d'animation.

#### **A - RÉFORMER LA LOI HOGUET**

La réflexion sur l'évolution du métier de syndic doit être engagée dans le cadre d'une réforme de la loi du 2 janvier 1970 dite loi Hoguet, réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce. Cette loi encadre la profession d'agent immobilier, d'administrateur de biens et de syndic de copropriété.

Dans ce cadre, le Conseil économique et social propose notamment de réviser les conditions d'accès à la profession, de renforcer le niveau de formation et d'instaurer un système de contrôle et de garantie efficace.

Par ailleurs, le syndic étant le mandataire du syndicat de copropriétaires, il n'a à connaître que ce dernier et son conseil syndical. Notre assemblée considère qu'un lien devrait être prévu entre le syndic et chaque occupant de la copropriété, s'agissant notamment du montage des dossiers individuels d'aides aux travaux.

L'évolution de l'exercice de la profession et l'adaptation du métier aux besoins actuels de la copropriété nécessitent également une révision des conditions de rémunération au regard des nouvelles missions.

Une telle réforme permettrait à ce professionnel de gérer autrement la copropriété en facilitant les prises de décisions, en favorisant la communication avec les partenaires potentiels du syndicat de copropriétaires. Il pourrait alors devenir un interlocuteur des pouvoirs publics pour les alerter sur les problèmes risquant de faire basculer la copropriété dans une situation de crise et mobiliser les aides nécessaires à son redressement.

## B - INTÉRESSER LES LOCATAIRES AU FONCTIONNEMENT DE LA COPROPRIÉTÉ

L'immeuble en copropriété est le lieu de vie des copropriétaires occupants et des locataires. Si ces derniers ne participent pas aux décisions prises en assemblée générale, ils jouent un rôle dans le fonctionnement de la copropriété particulièrement par le paiement de charges récupérables auprès d'eux par les bailleurs. Par ailleurs, vivant aux côtés des copropriétaires occupants dans les immeubles, ils bénéficient des travaux exécutés ou au contraire pâtissent du manque d'entretien. Ils font partie intégrante de l'être collectif qu'est une copropriété.

La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs a modifié la loi du 23 décembre 1986, notamment en prévoyant, pour les locataires regroupés en association, la possibilité d'être représentés à l'assemblée générale des copropriétaires en qualité d'observateurs sans prendre part aux décisions. Cette mesure vise à améliorer l'information des locataires et les intéresser au fonctionnement de la copropriété. Elle est toutefois rarement mise en pratique, notamment en cas d'absence d'associations de locataires dans la copropriété. Il conviendrait donc que le syndic informe l'ensemble des locataires sur cette possibilité de participer à l'assemblée générale dans les délais prévus pour la convocation des copropriétaires à cette assemblée.

Par ailleurs, pour le Conseil économique et social, la volonté de mieux associer les locataires à la vie et au fonctionnement de la copropriété doit passer par la participation d'un représentant des locataires au conseil syndical. En effet le conseil syndical est l'instance susceptible de disposer de toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle ; il peut être un lieu de réflexion et d'échange.

Le Conseil économique et social propose pour cela d'ajouter aux copropriétaires composant le conseil syndical, un des représentants de l'association de locataires désignés par cette dernière pour assister à l'assemblée générale. Dans le cas où aucun locataire n'est présent lors de la réunion de l'assemblée qui élit les membres du conseil syndical, le président de ce conseil prend contact avec les associations de locataires ou l'ensemble des locataires pour proposer la participation au conseil syndical d'un locataire désigné.

## C - FINANCER LA MAÎTRISE D'ŒUVRE URBAINE ET SOCIALE

Lorsque la copropriété pâtit de la désaffection des copropriétaires et de leurs difficultés économiques, la collectivité locale est conduite à remobiliser l'ensemble des acteurs de la copropriété et par une Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) confiée fréquemment à des associations, à recréer les conditions d'une gestion responsable et dynamique.

Le Conseil économique et social estime que cette intervention est essentielle pour renforcer le fonctionnement d'une copropriété en difficulté et la replacer de façon durable sur le marché normal. Elle doit être mieux prise en compte financièrement dans le cadre du fonds de renouvellement urbain de la Caisse des dépôts et consignations.

**D - FAVORISER LA PRÉSENCE DE GARDIENS D'IMMEUBLES**

L'amélioration des conditions de vie en immeuble collectif passe par le suivi au quotidien que le syndic ne peut pas assurer dans chacune des copropriétés gérée par lui.

Le Conseil économique et social considère que des mesures d'aide à l'emploi devraient encourager le recrutement de gardiens dans les copropriétés bénéficiant d'un plan de sauvegarde ou concernées par une opération programmée pour l'amélioration de l'habitat spécifique aux copropriétés.

**IV - CONFORTER LES AIDES AUX TRAVAUX**

La gestion collective par le syndicat de copropriétaires doit viser notamment la conservation en bon état de l'immeuble voire son amélioration. C'est pourquoi le Conseil économique et social considère que le carnet d'entretien instauré par la loi du 13 décembre 2000 et actuellement consultable lors d'une vente de lot, devrait être communiqué en assemblée générale aux copropriétaires. Dans le cadre de la politique d'entretien et de conservation de l'immeuble, l'assemblée générale sera en mesure de l'actualiser régulièrement. Il donnera des informations sur la nature et la date des travaux réalisés, sur la durée de vie des équipements ainsi que sur les actions juridiques en cours. Ce carnet permettra d'élaborer un programme de travaux pour maintenir en état le patrimoine des copropriétaires. En outre, il serait souhaitable qu'à terme ce cahier d'entretien soit certifié.

**A - CRÉER UN PRODUIT D'ÉPARGNE**

Confrontée au refus de certains copropriétaires impécunieux ou négligents, l'assemblée générale des copropriétaires n'est pas toujours en mesure de décider des travaux nécessaires. Un programme de travaux permettant d'appeler des provisions pour grosses réparations facilite les prises de décisions au moment d'engager les travaux.

Les travaux prévus et programmés en s'appuyant sur la connaissance de la durée de vie des matériaux et des équipements, les provisions faites au fil du temps, les dossiers peuvent être montés pour faire appel aux aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Si ce mode de gestion est déjà possible, un outil est attendu pour permettre à la copropriété de disposer d'une épargne collective.

Le Conseil économique et social propose que soit créé un produit d'épargne défiscalisé permettant l'ouverture d'un compte au nom du syndicat de copropriétaires. Les fonds dégagés par le syndicat faisant appel aux provisions des copropriétaires pour des travaux à venir bénéficieraient ainsi des mêmes conditions que l'épargne d'un particulier.

Un tel produit facilitera la gestion par la possibilité de constituer des provisions pour grosses réparations évitant ainsi, le moment venu, le paiement souvent trop lourd des charges exceptionnelles. Il permettra au conseil syndical et au syndic d'élaborer pour la copropriété un plan de patrimoine sur la base du diagnostic de l'immeuble et d'une programmation de travaux, sensibilisant ainsi les copropriétaires à la question de l'entretien et de la préservation de leur

patrimoine. L'épargne constituée attachée au lot et non à la personne serait donc cessible au moment de la vente du lot. L'information sur la part d'épargne serait fournie par le notaire lors de la vente d'un logement.

#### **B - CONFORTER L'ACTION DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT**

L'ANAH est chargée depuis 1970 de l'amélioration de l'habitat privé en subventionnant des travaux que les propriétaires bailleurs envisagent d'engager sur les logements locatifs anciens. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a élargi la mission de l'agence en lui confiant le versement de la Prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) aux propriétaires occupants et en renforçant son intervention, engagée au début des années quatre-vingt-dix, en faveur des copropriétés en difficulté. Cette extension du champ de compétence de l'agence apparaît satisfaisante à condition que ces nouvelles missions ne compromettent pas ses interventions traditionnelles sur le parc locatif privé.

Le Conseil économique et social rappelle que le budget de l'ANAH a dû être consolidé par les parlementaires pour l'élaboration de la loi de finances pour 2002. Il insiste sur la nécessité d'assurer chaque année les moyens suffisants à l'exercice de la mission d'ensemble confiée à l'ANAH.

Concernant les travaux, le Conseil économique et social n'ignore pas l'intérêt de la réduction du taux de TVA à 5,5 % mais considère que la liste des travaux éligibles doit être revue afin de prendre en compte des aménagements importants tels que les ascenseurs.

#### **V - DIFFUSER LES MODES D'INTERVENTION AYANT APPORTÉ LA PREUVE DE LEUR EFFICACITÉ**

Des collectivités territoriales particulièrement concernées par les copropriétés en difficulté ont réagi dès les années quatre-vingt-dix. Certaines se sont donné les moyens de connaître le parc de logements en difficulté et se sont doté des outils de veille pour intervenir avec les moyens adaptés à la diversité des difficultés.

Interpellés par les habitants ou alertés par la situation de certains marchés immobiliers locaux, les élus confrontés aux difficultés des copropriétés ont été amenés à jouer le rôle d'arbitre au sein de certains immeubles. Les enjeux sont importants et les pouvoirs publics font appel à divers opérateurs privés et publics pour la remise à plat de la gestion, la mise en état du bâti et du confort des logements, la restructuration de la propriété, l'intégration de l'intervention dans un projet social et urbain. Les compétences se sont forgées, les expériences existent et peuvent être utiles aux élus locaux dont la préoccupation pour certaines situations rencontrées sur leurs territoires est plus récente.

Le Conseil économique et social estime nécessaire de diffuser ces expériences, de faire connaître les mesures, les aides existantes et le rôle des différents opérateurs par le biais du groupe d'appui national et notamment du site internet mis en place par la Délégation interministérielle pour la ville. Ce dispositif est à articuler avec les moyens d'information des collectivités locales

et des Agences départementales d'information sur le logement (ADIL) pour adapter les informations au niveau local, facilitant ainsi l'identification des outils et des partenaires potentiels.

## **VI - MIEUX INFORMER LES ACCÉDANTS À LA PROPRIÉTÉ ET LES COPROPRIÉTAIRES**

Parmi les causes des difficultés rencontrées par certaines copropriétés peuvent être citées la qualité médiocre des immeubles, les conditions de la mise en copropriété, la complexité de certains ensembles immobiliers. Mais les intervenants en copropriétés en difficulté signalent toujours les problèmes économiques de certains copropriétaires, la méconnaissance au moment de l'acquisition du poids des charges de fonctionnement et d'entretien de la copropriété ainsi que l'ignorance du système juridique qui implique un mode de gestion collective... Pourtant chacun s'accorde à dire que l'état de santé d'une copropriété dépend de la qualité de sa gestion, qualité dont les copropriétaires sont les premiers responsables.

Le Conseil économique et social privilégie dans cet avis toute l'action préventive indispensable au renforcement de l'action déjà engagée par les pouvoirs publics en faveur des copropriétés. Cette action passe avant tout par la qualité et le contenu de l'information fournie aux copropriétaires et c'est avant tout dans le cadre des démarches entamées par un ménage pour un projet d'accession à la propriété que ce service doit être rendu.

Pour ce faire, le rôle des Agences départementales d'information sur le logement (ADIL), déjà présentes dans 64 départements, peut être renforcé. Notre assemblée préconise l'extension de leur implantation à l'ensemble du territoire et l'obligation pour les accédants à la propriété bénéficiant des aides publiques de les consulter.

Les ADIL réunissent l'Etat, les collectivités locales, les organismes d'intérêt général, les professionnels publics et privés et les représentants des usagers. Elles sont agréées par l'ANIL et conventionnées par le ministère chargé du logement. Une ADIL est créée à l'initiative conjointe du département et de l'Etat. L'article L366-1 du code de la construction et de l'habitation précise qu'une ADIL « a pour mission d'informer gratuitement les usagers sur leurs droits et leurs obligations, sur les solutions de logement qui leur sont adaptées, notamment sur les conditions d'accès au parc locatif et sur les aspects juridiques et financiers de leur projet d'accession à la propriété, ceci à l'exclusion de tout acte administratif, contentieux ou commercial ».

La consultation préalable à l'acquisition d'un logement permettra de vérifier le plan de financement et de compléter l'information sur le coût des charges de fonctionnement et d'entretien en copropriété ainsi que sur la fiscalité applicable au copropriétaire. Pour fournir l'information, dans le cas d'un projet d'accession dans un immeuble neuf, les consultants devraient pouvoir s'appuyer sur les résultats publiés régulièrement par un observatoire départemental des charges de copropriété. Une information complémentaire pour les ménages envisageant l'acquisition d'un logement en copropriété sera facilitée par la remise d'un document à élaborer avec les associations d'habitants, sur le mode

de fonctionnement de la copropriété ainsi que le rôle et les responsabilités des acteurs de la copropriété.

Enfin, le passage par une ADIL pour monter son projet d'accession aidé par l'Etat permettra de promouvoir les systèmes de sécurisation existants en cas de difficultés et que les ménages ne connaissent pas suffisamment. Ainsi le système prévu par le Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) qui permet par exemple de diviser la mensualité de l'emprunteur par deux pendant 18 mois en cas de chômage, ou encore le système plus innovant de l'Union des HLM. Ce système conçu par la fédération des coopératives prévoit trois niveaux de sécurisation, la garantie couvrant la perte éventuelle en cas de revente, le rachat du bien en cas de difficulté du ménage et enfin le maintien du ménage dans les lieux ou la garantie de relogement dans le parc HLM.

Le rôle des associations d'habitants, locataires ou copropriétaires, peut être complémentaire au travail d'information des ADIL. Aussi, chaque ménage reçu par une ADIL se verrait remettre la liste des associations départementales de propriétaires et de locataires ainsi que celles des associations nationales de consommateurs. Par ailleurs le Conseil économique et social suggère un soutien des pouvoirs publics à la formation, assurée par les associations de copropriétaires et de locataires à leurs adhérents, sur le fonctionnement de la copropriété.

## **VII - DONNER TOUTE SON EFFICACITÉ À LA PREMIÈRE INTERVENTION PUBLIQUE SUR UNE COPROPRIÉTÉ EN DIFFICULTÉ**

Un syndicat de copropriétaires peut être confronté à une situation compromettant son équilibre financier ou se trouver dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble. Des copropriétaires, le syndic ou le procureur de la République peuvent alors saisir le président du tribunal de grande instance. A ce stade, une copropriété est déjà passée d'une situation fragile à celle d'une copropriété en difficulté et le juge, constatant cet état, peut désigner un administrateur provisoire.

Le président du tribunal reconnaît la difficulté du syndicat de copropriétaires sans pour autant constater le caractère irrémédiable de la situation puisqu'il désigne un administrateur provisoire pour la redresser. Le Conseil économique et social considère que l'action à engager doit donc être efficace pour mettre fin au processus de dégradation. Pour ce faire, les moyens d'intervention et les conditions d'exercice de la mission de l'administrateur provisoire doivent être améliorés.

Notre assemblée propose que soit constitué un corps d'administrateurs chargés du redressement des copropriétés en difficulté bénéficiant d'une formation spécifique et d'une assurance en responsabilité.

L'administrateur provisoire recense les difficultés auxquelles est confronté le syndicat de copropriétaires, il mobilise les aides dont peuvent bénéficier les copropriétaires pour le règlement de leurs dettes, et engage des procédures judiciaires à l'encontre de certains débiteurs.

Le Conseil économique et social considère que, le syndicat de copropriétaires étant reconnu en difficulté par le président du tribunal de grande instance, le droit à l'aide juridictionnelle devrait lui être accordé, tant pour la rémunération de l'expert désigné comme administrateur provisoire que pour les procédures judiciaires à engager.

Le rôle de l'administrateur provisoire est essentiel pour permettre à une copropriété en difficulté de repartir sur des bases saines. Notre Conseil propose que l'administrateur ait les moyens de procéder à un examen complet de la situation débitrice du syndicat. Outre la possibilité d'obtenir une suspension ou une interdiction, pour une période limitée, des actions en justice des créanciers à l'encontre de la copropriété, notre assemblée souhaite que soient étudiées les conditions d'un règlement et d'une liquidation judiciaire adaptées à la copropriété.

### **VIII - ENGAGER UNE RÉFLEXION À MOYEN TERME**

Il apparaît qu'aucune solution pérenne ne peut être apportée aux difficultés auxquelles certaines copropriétés sont confrontées si l'action n'est pas élargie. Des pistes de travail pourraient être explorées, notamment le développement du parc de logements conventionnés et de logements d'insertion privés par la mise en œuvre des mesures de lutte contre l'insalubrité et pour le logement décent. Les modalités de l'appropriation publique de copropriétés qui ne seraient pas en capacité de retrouver une situation satisfaisante et pérenne malgré une intervention publique lourde, et le lien à instaurer entre la sortie d'insalubrité et la perte du droit réel immobilier sont également à étudier.

Le Conseil considère par ailleurs que les difficultés de la copropriété sont notamment alimentées par les carences constatées dans un ensemble politique plus large : politique du logement, politique sociale, politique d'accueil des étrangers... En effet, peuvent résider en copropriété des personnes qui ont fait un choix contraint, faute d'avoir pu accéder au logement social, mais également des copropriétaires dans l'incapacité de revendre un bien dévalué et privés de perspective de parcours résidentiel. Par ailleurs, l'absence de contrôle des pratiques locatives ne permet pas de mettre fin à des modes d'habitat que les occupants subissent. Le traitement de ces problèmes dépend d'une politique engageant plusieurs ministères ; les compétences interministérielles attachées au ministère de la ville devraient permettre une réflexion d'ensemble. Un exemple de collaboration peut être cité, celui de la convention-cadre signée le 3 avril 2002 par le président de l'Union nationale des organismes d'HLM, la secrétaire d'Etat au logement et le directeur de la population et des migrations. Cette convention a pour objectif de favoriser l'accès à un logement social des ménages bénéficiant du statut de réfugiés accueillis en France.

Enfin, si le suivi et le soutien des copropriétés se sont tout d'abord situés dans le cadre de la politique du logement pour l'aide à l'amélioration de l'habitat privé, ils ont évolué vers celui de la politique de la ville et du renouvellement urbain. Les interventions en faveur des copropriétés en difficulté ou dégradées se sont renforcées et diversifiées, aboutissant à des actions parfois lourdes pour les collectivités locales.

Le Conseil économique et social constate que le traitement des copropriétés implique des mesures relatives à la gestion de la copropriété, à l'entretien et l'amélioration du bâti, mais également aux conditions de vie des habitants dans leur environnement urbain et à leur capacité à choisir un mode d'habitat répondant à leurs besoins. Ce traitement ne peut donc être réduit à un partenariat Etat/collectivités locales mais doit faire l'objet d'une réflexion au niveau plus large de l'agglomération.

La Fédération des maires des villes moyennes remarque que les élus sont de plus en plus sensibles à l'idée que le logement exige une coopération intercommunale. Cette coopération privilégie le cadre de l'agglomération, et le Plan local pour l'habitat (PLH) est reconnu comme un outil intéressant. Il permet la collecte et l'analyse d'informations. Le diagnostic qui en résulte facilite la prise de décision. Pour notre assemblée, la question des copropriétés en difficulté ou dégradées doit y trouver sa place.

\*

\* \*

En 2002 le problème des copropriétés a trouvé sa place dans la politique de la ville et est entré avec la loi du 13 décembre 2000 dans le champ de la solidarité et du renouvellement urbains. Le traitement des copropriétés dégradées, donc des situations les plus graves, bénéficie d'outils et de moyens financiers que les acteurs de la copropriété, soutenus par les collectivités territoriales et les opérateurs auxquels elles font appel, peuvent utiliser et améliorer. Mais si les interventions lourdes engagées ces dernières années sont indispensables, notre assemblée considère que l'action de soutien en amont des difficultés et le renforcement des mesures à utiliser, lorsque le redressement d'une copropriété est encore possible, s'impose. En effet, la lourdeur des actions et moyens à mettre en œuvre est trop importante pour laisser les processus de dégradation évoluer dans les copropriétés fragiles ou en difficulté. Le Conseil économique et social a donc voulu mettre l'accent sur les mesures préventives et les moyens correspondant au traitement des problèmes remédiables.





## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

*Nombre de votants ..... 144*

*Ont voté pour ..... 144*

**Le Conseil économique et social a adopté.**

#### **Ont voté pour : 144**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Baligand, Bastian, de Beaumesnil, Bros, Ducroquet, Giroud, Guyau, Marteau, Pinta, Rousseau, Salmon, Schaeffer.

*Groupe de l'artisanat* - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin.

*Groupe des associations* - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

*Groupe de la CFDT* - Mmes Azéma, Battut, MM. Boulier, Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse.

*Groupe de la CFE-CGC* - MM. Bonissol, Sappa, Mme Viguiier, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Deleu, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme.

*Groupe de la CGT* - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Demons, Forette, Geng, Hacquemand, Larose, Manjon, Masson, Rozet.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Caillat, Gamblin, Mme Hofman.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Grave, Marquet, Segouin, Verdier.

*Groupe des entreprises privées* - MM. Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Joly, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant, Veyssset.

*Groupe des entreprises publiques* - M. Ailleret, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau, Gadonneix, Martinand.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - MM. Cariot, Dehaine, Gérard, Mme Rastoll.

*Groupe de la mutualité* - MM. Chauvet, Davant.

*Groupe de l'outre-mer* - M. Aboubacar, Mlle Berthelot, M. Fabien, Mmes Jaubert, Mélisse, M. Paturel.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Bennahmias, Bichat, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mme Anne-Catherine Franck, M. Gentilini, Mme Guilhem, MM. Jeantet, de La Loyère, Mme Lindeperg, M. Maffioli, Mme Pailler, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Mme Rossignol, MM. Schapira, Souchon, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wieviorka.

*Groupe des professions libérales* - MM. Guy Robert, Salustro.

*Groupe de l'UNAF* - MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Guimet, Mme Lebatard, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

## DÉCLARATIONS DES GROUPES

### Groupe de l'agriculture

Le droit de propriété est, en France, un droit fondamental. Il est unanimement respecté et personne ne songerait ni à le contester, ni à le mettre en cause. Pourtant, il est des situations où l'équilibre social, le maintien du patrimoine ou la sauvegarde des quartiers appellent une action contraignante et commandent d'intervenir dans le champ traditionnellement privé de la propriété.

Les difficultés ne sont malheureusement pas l'apanage des quartiers dits sensibles ou de l'habitat social. Certaines copropriétés, en raison d'une dégradation rampante, sont l'objet d'une réelle préoccupation. Les conséquences pour les occupants et pour ceux des quartiers environnants sont trop importantes pour laisser les choses se détériorer davantage.

De telles situations requièrent des interventions multiples et coordonnées des différents acteurs de la copropriété. Nous rejoignons ici les propositions faites dans l'avis et souhaiterions mettre plus particulièrement l'accent sur quelques-unes d'entre elles :

- Parmi les causes des difficultés rencontrées par certains immeubles, il convient de ne pas méconnaître la mauvaise information des futurs accédants à la propriété. La méconnaissance au moment de l'achat du poids des charges et l'ignorance des contraintes liées à un mode de vie collective peuvent être réelles et avoir des conséquences désastreuses tant pour la gestion de la copropriété que pour l'équilibre du budget des ménages concernés.

Une action préventive des ménages désirant accéder à la copropriété serait tout à fait indispensable.

- La gestion collective des immeubles doit notamment viser à leur bonne conservation. Il pourrait, dès lors, s'avérer judicieux, face à certains copropriétaires impécunieux ou négligents, de créer un produit d'épargne à la seule fin de programmer et réaliser des gros travaux nécessaires au maintien en état du patrimoine. La création d'un tel fonds devra cependant être assortie des garanties suffisantes afin de ne pas donner prise à des dérives qui seraient par la suite regrettables.
- Le syndic, mandaté pour gérer l'immeuble, constitue une pièce maîtresse dans le suivi de la copropriété et l'adoption d'une gestion qui soit à la fois responsable et dynamique. C'est pourquoi, il conviendrait d'élargir son intervention à un rôle de conseil et d'animation. Au plus proche de la copropriété, il est le mieux à même d'en saisir tous les enjeux et de proposer une politique de prévention nécessaire à un bon entretien des lieux. Une telle évolution devrait être accompagnée d'une réflexion plus globale sur le métier de syndic et les conditions d'un contrôle efficace de l'exercice de la profession.

### **Groupe de l'artisanat**

Dans la lignée des travaux du Conseil économique et social sur le logement, les copropriétés en difficultés méritaient une attention particulière dans la mesure où elles constituent une part importante du parc de résidences principales en collectif dont la dégradation affecte non seulement les conditions de vie des occupants mais aussi celles de leur environnement.

Pour le groupe de l'artisanat, le fait que les pouvoirs publics locaux et nationaux se soient récemment manifestés à leur égard ne doit pas être considéré comme une atteinte à la vie privée mais bien au contraire comme une réelle prise de conscience du rôle régulateur du parc privé dans l'offre de logement.

Compte tenu de la lourdeur des actions et moyens à mettre en œuvre, l'avis propose, à juste titre, une série de mesures préventives qui appelle un certain nombre de remarques.

Parallèlement aux travaux d'amélioration de la connaissance de ce parc pour aider les collectivités locales à mieux cibler leurs interventions, il faut impérativement réfléchir à un nouveau système de veille et d'alerte davantage axé sur les copropriétaires .

C'est ici que prennent toute leur valeur les préconisations de l'avis en matière d'information des futurs accédants à la propriété. Si le groupe de l'artisanat apprécie que l'avis prévoit l'obligation pour tous ceux qui bénéficient des aides publiques de consulter les agences départementales d'information sur le logement, il regrette que cette mesure ne soit pas étendue systématiquement à tout futur acquéreur et surtout ne comporte pas davantage de données concrètes.

Il entend par là, la mise à disposition dès le début des transactions d'informations sur les responsabilités induites par l'acquisition d'un logement portant notamment sur les éventuelles charges liées aux parties communes, les obligations en matière de carnet d'entretien ainsi que les aides potentielles offertes en cas de travaux.

Concernant plus particulièrement l'entretien et la conservation du bâti, le groupe de l'artisanat souligne l'intérêt de prévoir la prise en compte, dans le carnet d'entretien, de notions nouvelles telles que la durée de vie des équipements et des matériaux ou des actions de justice en cours mais également l'idée de création d'un produit d'épargne défiscalisé qui devraient faciliter la gestion et surtout permettre un meilleur étalement du poids des charges à prévoir.

Au-delà de ces mesures ciblées, les professionnels du bâtiment attendent beaucoup des pistes ouvertes par l'avis vers une réflexion plus globale et durable de la politique du logement en France.

C'est ainsi qu'ils demeurent attentifs à la neutralité du traitement des investissements entre valeurs mobilières et immobilières ainsi qu'à celle entre logement neuf et existant de même qu'aux incitations durables en faveur de l'entretien du parc immobilier sans oublier la hausse du budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat conformément à l'extension de ses missions ainsi que la mise en œuvre effective des critères définissant la notion « de logement décent » .

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

### Groupe des associations

Contrairement à une idée répandue, devenir propriétaire de son appartement ne traduit pas toujours un choix délibéré, mais résulte parfois d'un passage obligé si l'on veut être logé.

Ainsi donc, l'avis, s'il souligne l'intérêt de l'accession à la propriété pour un très grand nombre, rappelle aussi les motivations de certains, devenus copropriétaires par défaut. L'accès à la copropriété fait partie du parcours résidentiel de très nombreux ménages. Mais, répétons le, pour beaucoup d'entre eux, c'est la seule façon de se loger. Une grande partie, ceux dont les ressources sont les plus faibles, ne peuvent avoir accès au parc HLM en raison, notamment mais pas seulement, du décalage entre le haut niveau de la demande de logement social et l'offre effective. Reste alors l'acquisition, parfois en indivision par plusieurs familles, qui habiteront ensemble un seul logement. Dès lors, certaines copropriétés sont subies... et donc fragilisées.

Ces situations sont parfaitement décrites dans le texte que notre assemblée étudie aujourd'hui. Même si, à l'échelon national, nous manquons de statistiques suffisantes - aussi bien pour les cas d'un libre choix que pour ceux d'une formule imposée - nous rencontrons déjà des constatations analogues dans quelques récents documents de qualité. Citons, par exemple, le « *Guide méthodologique* » publié par l'Associations des responsables de copropriété - l'ARC - en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignations et le conseil régional d'Ile de France.

Les « Copropriétés en difficulté »... Ce titre correspond à une réalité en pleine extension, et divers facteurs expliquent cette évolution :

- vieillissement prématuré des grands ensembles des années soixante ;
- montée en puissance de la demande d'accession sociale plus rapide que la croissance du parc locatif ;
- mauvaise gestion de certains syndics ;
- évolution des charges (l'eau, par exemple) ;
- comportements des « marchands de sommeil » rachetant au rabais des biens dévalorisés, le plus souvent insalubres, et les louant à des prix scandaleux, tout en les laissant se dégrader de plus en plus ;
- copropriétaires bailleurs - non-résidents - peu enclins à payer des travaux...

Face à telles situations, la rapporteure présente plusieurs préconisations qui, si elles étaient appliquées, rejoindraient la demande des associations, associations de copropriétaires ou associations de locataires de copropriétaires bailleurs.

Ces préconisations vont du préventif au curatif, et nous les faisons nôtres.

Mais, au-delà du court terme, l'avis souligne fort opportunément le fait que les difficultés de ces copropriétés sont prioritairement engendrées par des carences dans les politiques du logement, les politiques sociales et, entre autres, les politiques d'accueil des immigrés.

Pour le moyen terme, la rapporteure préconise donc, et à juste titre, une réflexion interministérielle. Notre groupe insiste sur la nécessité d'y associer dans toutes les phases les collectivités locales et les organisations représentatives des usagers.

Ces questions fondamentales des politiques du logement et des politiques sociales, notre assemblée sera bientôt appelée à les aborder à nouveau à propos de deux rapports. Celui sur « Les défis de l'immigration future », rapport en préparation dans la Commission spéciale du Plan, confié à Michel Gevrey. Et le rapport intitulé « L'accès au logement : droit et réalité », confié à Madame Nicole Prud'homme par la section Cadre de vie.

Le groupe des associations a voté l'avis.

### **Groupe de la CFDT**

Pour la CFDT, la question des copropriétés en difficulté doit s'inscrire dans l'ensemble de l'enjeu urbain. Le droit fondamental qu'est le droit au logement ne peut s'exercer dans des conditions favorables au développement des personnes, à tous les âges de la vie, que par la prise en compte de ce qui détermine un habitat sûr et confortable. En effet, l'exclusion frappe les lieux d'habitat (les quartiers en difficultés) qui concentrent à la fois les handicaps sociaux et économiques.

La faiblesse de la mise en œuvre de la loi sur l'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées (loi Besson) conduit à la dégradation de nombreux immeubles en copropriété, soumis à des pratiques de gestion qui, dans les cas extrêmes, peuvent s'apparenter à celle de « marchands de sommeil ».

Dans plusieurs agglomérations et bassins d'habitat à forte densité démographique, la question du logement est devenue cruciale pour une majorité de la population. Ce phénomène touche plusieurs catégories de revenus, et bien sûr, les jeunes, les demandeurs d'emploi, ... le prix des locations, de l'accession et des charges locatives étant en très forte augmentation, et ce depuis plusieurs années.

A cet égard, l'avis se préoccupe de ce que peuvent subir les personnes et les familles les plus défavorisées lorsqu'elles n'ont pas accès au patrimoine des organismes du logement social. Il regrette également que ces organismes soient soumis à de fortes sollicitations liées à l'insuffisance de l'offre locative tant du point de vue de la quantité que de la qualité.

Pour la CFDT, le problème spécifique des copropriétés en difficulté doit être traité principalement par la prévention des risques liés à l'insolvabilité des propriétaires, ou bien à la vétusté du bâti et des installations.

C'est pourquoi nous sommes en accord sur nombre des préconisations de l'avis, qui sont de nature à mieux connaître, à prévenir, à surveiller les évolutions et dérives dangereuses.

Faire mieux fonctionner le dispositif existant ANIL, ADIL, ANAH, va dans le sens souhaité. Il en est de même pour les financements au niveau national et local.

Enfin, les garanties d'un meilleur professionnalisme des intervenants tels que les syndicats, doivent se conjuguer avec une réelle clarification des compétences administratives, notamment par une prise en charge de ces problèmes au niveau territorial adaptée : l'agglomération ou le pays, suivant l'opportunité la plus favorable à l'efficacité du développement local et à la responsabilisation des habitants.

Considérant que l'ensemble des propositions va dans la bonne direction, le groupe de la CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

L'avis est de grande qualité. Il analyse les causes des difficultés des copropriétés dégradées, et fait le point sur l'ensemble des actions engagées ces dernières années. Les propositions qui en découlent sont tout à fait appropriées et recueillent l'assentiment du groupe de la CFE-CGC.

En premier lieu, la connaissance du parc doit être améliorée pour faciliter une intervention adaptée aux situations. D'autre part, il faut informer davantage pour rendre plus cohérente et simple la vie en copropriété. Dans cet esprit, il faut pouvoir intéresser les locataires au fonctionnement de la copropriété. Toutes les propositions de l'avis sont de bon sens.

Le carnet d'entretien est devenu obligatoire. Un tel dispositif doit permettre d'éviter des inconvénients qui conduiraient à repousser pour des raisons financières des travaux nécessaires. Cette information est aussi importante dans le cadre de démarches engagées pour un ménage ayant un projet d'accession à la propriété.

Lorsque les copropriétaires sont confrontés à des difficultés financières importantes, celles-ci peuvent retarder des décisions nécessaires pour effectuer des travaux et avoir ainsi des répercussions sur tous les copropriétaires. Des procédures financières pour aider les copropriétaires défaillants existent déjà. L'avis propose la création d'un produit d'épargne défiscalisé permettant l'ouverture d'un compte au nom du syndicat de copropriétaires. Le groupe approuve cette proposition qui doit être encouragée car plus attractive que toutes les mesures qui existent déjà.

Il n'existe donc pas de solutions définitives qui peuvent être apportées aux difficultés de certaines copropriétés. La copropriété doit être présente dans la politique du logement. Son apport en matière de mixité et de diversité des populations accueillies reste indéniable. Les pistes de réflexion de l'avis s'inscrivent dans ce cadre.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif sur l'avis.



### Groupe de la CFTC

Que l'on soit propriétaire ou locataire, la perte du logement peut conduire à l'exclusion. Etre propriétaire et voir son patrimoine dégradé, souvent acquis au prix de sacrifices certains, représente une souffrance qui ne peut laisser indifférent.

Aussi le Conseil économique et social a eu raison de s'intéresser aux copropriétés en difficulté.

La CFTC ne peut qu'approuver les propositions préconisées pour améliorer la connaissance du parc. Sans connaissance, pas d'intervention cohérente et efficace. Mais, à la connaissance, il faudrait ajouter une sensibilisation des élus à ce problème.

Le rôle nouveau qui pourrait être joué par le syndic, dans le cadre d'une réforme de la loi Hoguet nous convient.

Intéresser les locataires au fonctionnement de la copropriété est une excellente idée. Elle pose néanmoins le problème de la démocratie participative et des modes de désignations.

Le groupe de la CFTC insiste particulièrement sur la présence de gardiens d'immeubles, dont la suppression a souvent accéléré le processus de dégradation.

L'instauration par la loi du 13 décembre 2000 du carnet d'entretien est une bonne chose.

Ce document est pratique car il permet à l'acquéreur d'un bien immobilier de connaître l'état des travaux passés, présents et futurs. Pourtant, avant la vente du bien, l'acquéreur potentiel se doit de demander au vendeur de lui remettre les derniers procès-verbaux de l'assemblée générale des copropriétaires de manière à lui permettre de connaître l'état de la copropriété. L'acquéreur se doit d'être attentif à l'acte même de l'achat.

Le groupe de la CFTC soutient la proposition de créer une épargne défiscalisée permettant l'ouverture d'un compte au nom du syndicat des copropriétaires, cette épargne étant cessible au moment de la vente du lot.

« *Il est nécessaire de diffuser les expériences* ». La CFTC soutient fortement cette proposition. Le rôle joué par les ADIL est incontestable en la matière. Il nous paraît d'ailleurs indispensable que l'ensemble du territoire national y compris bien sûr l'Outre-mer soit pourvu d'une agence et que par voie de conséquence tous ceux qui peuvent jouer un rôle dans le sens de leur création soient soutenus.

La responsabilisation des copropriétaires passe par une information de qualité, sur leurs droits et devoirs, voire par une formation sur le fonctionnement de la copropriété.

Toutes les mesures préventives proposées par l'avis conviennent au groupe de la CFTC : « *mieux vaut prévenir que guérir* ».

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

### **Groupe de la CGT**

On ne saurait déconnecter le problème des copropriétés en difficultés de la question plus générale de l'accès au logement. Trop souvent des familles modestes se lancent dans l'accession par défaut. Cette démarche leur est imposée par la difficulté d'accès aux logements sociaux, insuffisants en nombre et soumis à des critères de ressources trop étroits. Elle provient aussi des prix élevés des loyers, y compris dans bon nombre de résidences HLM.

L'accession à la propriété apparaît comme la solution à certains accédants, alors que leur situation économique et sociale entraînera rapidement des difficultés de solvabilité, celles-ci rendant d'autant plus aléatoire l'investissement financier pour l'entretien de la copropriété.

Nous partageons pleinement l'avis sur la nécessité d'une action préventive portant tout à la fois sur le bâti, les copropriétaires, mais plus encore sur les futurs accédants afin de les aider dans la connaissance des contraintes attachées à cette acquisition, et à construire un projet durable.

Le groupe de la CGT ne formulera que trois remarques.

Si nous souscrivons à la préoccupation d'une meilleure prévention de la dégradation des copropriétés, nous nous posons la question d'aller plus loin dans l'anticipation. L'avis distingue les copropriétés dégradées des copropriétés en difficulté et évoque celles qui sont « simplement » fragiles ; l'essentiel des propositions portent sur celles en difficulté. Ne serait-il pas possible de s'intéresser aux fragiles, au moins pour tenter de les définir d'une façon rationnelle ?

Concernant la gestion des copropriétés, nous sommes entièrement d'accord avec vos propositions visant à améliorer l'action des syndics. Nous estimons que le projet d'avis aurait pu faire une place plus importante au rôle des acteurs non professionnels les syndics bénévoles. Quels moyens leur sont offerts pour améliorer leurs connaissances et leurs moyens d'action ? quelles propositions peuvent être avancées pour leur formation ? leur information ? leurs échanges ?

Le groupe de la CGT soutient votre proposition de création d'un produit d'épargne, obligatoire et défiscalisé ; cette disposition paraît être de nature à sécuriser fortement les copropriétés fragiles.

Le dernier point que nous souhaitons évoquer a trait au 1 %, qui par ailleurs n'a plus rien à voir avec ce taux. Les aides et interventions du 1 % sont traitées de façon trop anecdotique dans le rapport et le projet d'avis, alors qu'il s'agit de financements nouveaux et non négligeables.

L'avenant du 11 octobre 2001 à la convention Etat/UESL prévoit une extension du prêt Pass-travaux destinée à la résorption des copropriétés dégradées et précise quelles sont les copropriétés qui pourront bénéficier du dispositif. Distribués en droits ouverts, ces prêts voient leur montant doublé et porté à 18 000 euros par lot. Selon le ministère du logement, entre 200 000 et 250 000 lots de copropriété pourraient être concernés dans les prochaines années. L'apport financier des CIL/CCI viendra compléter les autres interventions de l'ANAH et des collectivités locales.

Deuxième élément, l'intervention du 1 % dans le renouvellement urbain prévue dans la convention Etat/UESL du 11 décembre 2001. Ce point est évoqué dans le rapport. Il s'agit de nouvelles subventions annuelles du 1 %, complémentaires à celles de l'Etat, en faveur de copropriétés dégradées.

Le groupe de la CGT a voté le projet d'avis.

### **Groupe de la CGT-FO**

Se loger et se loger correctement représente en France de nombreuses difficultés. Outre le fait de trouver le logement adéquat aussi bien en ce qui concerne la surface ou le prix, encore faut-il que l'environnement soit en harmonie avec ce que l'on cherche. C'est en partie ce que les copropriétés doivent pouvoir apporter à ceux qui y vivent, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

Aussi, l'histoire du logement en France, histoire passionnante, mérite qu'on s'y attache quelques minutes.

Déjà au 18<sup>ème</sup> siècle, l'industrialisation avait amené les ruraux vers les centres urbains ; ils étaient en quête d'un emploi et par conséquent d'un logement. Pour d'autres, c'était un moyen de placer leur argent en achetant un logement pour ensuite le louer.

L'augmentation de la population, l'obligation de diminuer l'espace pour loger plus de familles a conduit à réduire le nombre de mètres carrés habitables mais a fait parallèlement progresser le nombre de logements.

Il devenait évident que construire des groupes d'immeubles composés de plusieurs appartements ou de petites maisons individuelles, en lotissements, coûtait et coûte toujours moins cher que des villas.

Une grande partie des personnes à revenus modestes - parmi lesquels figurent bon nombre de salariés - grâce à l'institution du 1 % logement et des prêts immobiliers - dont le prêt à taux zéro - a pu ainsi acquérir un bien immobilier et réaliser le rêve d'accession à la propriété. Avoir une adresse fixe connue, répertoriée représente toujours le lien nécessaire au maintien de l'être humain dans notre société, et dans le cadre des copropriétés, on peut y rajouter le fait d'appartenir à un ensemble, une collectivité.

Compte tenu de l'utilisation collective de certaines parties des immeubles, la France s'est donc dotée d'un système juridique appelé la copropriété, qui doit permettre d'entretenir « en théorie » les parties communes.

Mais en réalité, ce système juridique ne conduit pas obligatoirement à l'entretien systématique de la copropriété car si la bonne volonté des propriétaires est nécessaire, il faut aussi en avoir les moyens financiers.

Pour ce qui est de la bonne volonté, les copropriétés n'échappent pas aux problèmes liés à toute vie en collectivité. Les relations qui s'y développent entre copropriétaires ne sont pas forcément des plus harmonieuses.

Les conflits de voisinage sont pour beaucoup dans les difficultés relationnelles. Cela entraîne, bien entendu des difficultés de communication. Alors, prévoir et engager les travaux nécessaires à l'entretien, à la rénovation ou à l'embellissement de la copropriété n'est pas toujours chose aisée.

Pour certains ensembles, l'absence de plan comptable et les difficultés liées aux accidents de la vie - maladie, chômage, divorce, décès - ont jusqu'à présent largement contribué, faute de moyens financiers, à ne pas provisionner les fonds nécessaires à l'engagement des travaux.

Il en résulte une dégradation des copropriétés. Aussi, le rapport et l'avis présentés devraient apporter l'éclairage nécessaire à une meilleure compréhension de cette dégradation et permettre d'envisager quels remèdes on pourrait y apporter. En particulier, les propositions pour le renforcement et le développement des ADIL et celles concernant les mesures de lutte contre l'insalubrité et pour le logement décent emportent l'adhésion du groupe de la CGT-FO.

Le groupe de la CGT-FO est conscient que l'enjeu est important et la tâche ardue. Une prise de conscience est donc nécessaire.

Le groupe de la CGT-FO a voté le projet d'avis.

### **Groupe de la coopération**

Le rapport et l'avis présentés par Frédérique Rastoll constituent un excellent travail issu d'un véritable débat pour obtenir des propositions audacieuses et riches. Le groupe de la coopération souhaite insister sur l'accession à la propriété sociale. Qui dit copropriété dit au départ accession à la propriété. Ce qui ne signifie pas que toute accession se fasse en copropriété.

Le groupe ne voudrait pas que le regard porté sur l'ampleur du problème des copropriétés dégradées conduise à penser que certains ménages doivent a priori être exclus de l'accession. En bref que l'accession soit « mauvaise » pour les plus modestes de nos concitoyens. Quand on sait que l'accession à la propriété est une des plus grandes aspirations des Français, ce serait faire une réponse à très haut risque politique.

Dans le mouvement coopératif HLM, comme dans le mouvement HLM qui nous a suivis et accompagnés, nous avons choisi de répondre à cette demande car l'accession est aussi une sécurité. En termes de retraite, l'accession à la propriété (au sens où à cette période de la vie il n'y a plus de loyer à payer) est une garantie pour l'avenir par la constitution d'un précieux capital retraite. A plus court terme (avant l'âge de la retraite) l'accession est un moyen de s'approprier un logement, de le rendre sien, protecteur pour la famille. Mais les ménages modestes nécessitent d'être sécurisés. L'avis fait des propositions préventives sur ce qui concerne la gestion de la copropriété. La plus importante à notre sens concerne la constitution d'une provision pour grosses réparations et ce dès la première année d'accession. Celle-ci doit rester affectée au lot, même en cas de revente (elle se déduit donc du prix de vente). Cela existe déjà chez certains syndicats coopératifs. C'est la seule façon rationnelle de prévoir effectivement les travaux à venir, d'en assurer le financement par une épargne préalable. Celle-ci considérée comme un paiement d'avance, doit à notre sens être défiscalisée. (Cela nous paraît en tout cas largement aussi légitime que pour le PEL).

Deuxième axe de sécurisation : la poursuite de l'accession jusqu'à son terme. Ceci n'est pas toujours possible du fait de deux problèmes majeurs : le chômage et le divorce sont les principaux faits générateurs de l'échec d'une opération d'accession à la propriété. Les coopératives HLM ont inventé un mécanisme de sécurisation à trois étages qui mérite d'être mieux connu :

- une assurance contre la perte de valeur du bien en cas de revente (pendant 10 ans) ;
- une garantie de rachat du bien à un prix convenu ;
- une garantie de relogement (soit dans le logement dont l'occupant redevient locataire, soit dans le patrimoine HLM).

L'accession pour les ménages les plus modestes est possible. Il a d'ailleurs été facilité par le rajout en 2002 d'une aide à la pierre de 10 700 € pour certaines catégories de ménages. Certains acteurs proposent des garde-fous efficaces tant en matière de financement que de gestion du bâti dans le temps.

### **Groupe des entreprises privées**

Le groupe félicite le rapporteur pour son efficacité, la concision de son travail et l'équilibre raisonné des propositions qu'il soumet aujourd'hui à notre assemblée.

D'une manière générale, nous approuvons la priorité qui est faite dans l'avis aux mesures préventives et aux interventions sur le parc en difficulté.

Nous apprécions également que soit ici rappelé le principe selon lequel la gestion collective d'une copropriété - c'est-à-dire d'un bien réparti entre tous - suppose une réelle responsabilité de chacun des acteurs.

Dans cet esprit, nous encourageons les pouvoirs publics à prendre les mesures préconisées par le rapporteur qui visent à consulter les locataires sur le fonctionnement de la copropriété.

Nous souscrivons également aux mesures qui permettraient de recréer les conditions financières d'une gestion responsable et dynamique des copropriétés en difficulté, c'est-à-dire de les replacer de façon durable sur le marché.

Il convient par ailleurs de conforter les aides aux travaux en recourant par exemple, comme le propose l'avis, à un produit d'épargne défiscalisé permettant l'ouverture d'un compte au nom du syndicat de propriétaires. Un tel produit peut notamment permettre de constituer des provisions qui trop souvent font défaut pour faire face à des charges exceptionnelles.

En matière de remise à plat de la gestion d'une copropriété, de confort des logements, de restructuration de la propriété, d'intégration de l'intervention dans un projet social et urbain, si les expériences ne sont pas toujours transférables, nous approuvons l'idée de diffuser les modes d'intervention ayant apporté la preuve de leur efficacité dans ces différents domaines.

Enfin nous partageons le souci du rapporteur d'insister sur la nécessité de l'action préventive en faveur des copropriétés, en amont des difficultés. Cette action, qui passe par la qualité de l'information fournie aux copropriétaires et aux accédants à la propriété lors de l'achat du bien concerné, est en effet

indispensable. Elle permettra notamment de vérifier le plan de financement et surtout de mesurer le coût des charges de fonctionnement et d'entretien en copropriété ainsi que la fiscalité applicable au copropriétaire.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

### **Groupe de la mutualité**

Le groupe de la mutualité rappelle que le Conseil économique et social avait alerté les pouvoirs publics, dès 1993, sur les difficultés liées à la nature de la gestion collective de ce régime juridique particulier.

Le projet d'avis fait un ensemble de propositions constructives. La meilleure connaissance du parc, la mise au point d'un système de veille dont la mise en place doit commencer par l'élaboration de diagnostics de gestion, sont de nature à clarifier et à identifier clairement et rapidement les problèmes qui surgissent, afin d'y remédier.

Sur le fond, le groupe de la mutualité approuve toutes les mesures qui facilitent la prise en charge, par les utilisateurs, des conditions de leur habitat. Il apparaît ainsi justifié qu'une catégorie d'usagers comme les locataires, a priori juridiquement exclue de toute participation mais néanmoins partie prenante à la vie quotidienne de cette entité économique et sociale qu'est le logement collectif, soit associée étroitement aux décisions d'assemblée générale ou à celles du conseil syndical par la nomination d'un représentant des locataires.

Le groupe de la mutualité considère en outre qu'il est important de faciliter le financement des grosses réparations en favorisant la constitution d'une épargne collective. Pour lui, le projet d'avis aurait pu suggérer d'aller plus loin en matière de facilité financière : il estime, en effet, que cette épargne mobilisée dans un cadre collectif d'intérêt général, devrait bénéficier, pour le moins, des mêmes conditions que celles qui sont accordées aux personnes privées par le biais du plan épargne logement (PEL), l'épargne ainsi constituée étant évidemment attachée au lot et non à la personne.

Le projet d'avis insiste avec raison sur l'indispensable information des accédants à la propriété comme des copropriétaires, et l'utilité des outils d'information existants comme les ADIL, dont le rôle en matière d'information et de diffusion des expériences positives déjà réalisées, devrait être accru. Une information complète sur les modes de gestion collective, les coûts collectifs de conservation des immeubles et des parties communes, devrait être systématisée pour éviter de créer des situations dramatiques, lorsque l'accédant ne dispose pas des capacités financières suffisantes pour assumer ses obligations.

Enfin, le groupe de la mutualité approuve l'idée qu'une réflexion à moyen terme soit engagée dans le cadre du renouvellement urbain, pour revaloriser les modes de gestion collective qui impliquent les usagers dans une réalisation économique et sociale commune. Le groupe de la mutualité s'associe au groupe des associations qui souligne la nécessité d'associer à une réflexion interministérielle sur ce moyen terme, et à chaque étape, les collectivités locales et les organisations représentatives des usagers.

Le groupe de la mutualité a voté positivement.

### Groupe de l'UNAF

Se loger est un droit dans notre société, une assurance de stabilité et d'insertion économique et sociale. La question des copropriétés en difficulté concerne directement l'UNAF qui conduit une politique active en direction du logement. Le groupe de l'UNAF partage très largement les idées émises par le rapporteur et le remercie pour sa volonté d'écoute et la justesse de ses propositions. Il tient à souligner plusieurs points :

- Le rôle et la place de l'agence nationale d'information sur le logement et des ADIL sont à conforter et l'UNAF appuie la proposition de l'avis d'étendre leur implantation à tous les départements. Ces outils ont fait leur preuve et leur consultation est un moyen d'éviter les difficultés que peuvent rencontrer les accédants à la propriété, tant au plan de la garantie des travaux que de la sécurité des montages financiers.

- Les moyens d'action de l'ANAH doivent être renforcés, en particulier grâce aux opérations programmées de l'amélioration de l'habitat qui facilitent la mise aux normes et l'entretien des habitats vieillissants. Les PACT contribuent efficacement à une modernisation des logements, adaptée aux besoins de chacun.

- La clarification des modes de gestion et le respect des droits des propriétaires sont également nécessaires. La sécurité appelle d'abord une meilleure formation des syndics et un contrôle plus strict de l'accès à cette profession.

- Il est difficile de justifier une fiscalité d'exception pour les produits d'épargne générés en particulier pour les provisions pour « *gros travaux* ». En revanche, l'accès à des prêts adaptés peut être une incitation à engager des dépenses indispensables dans l'intérêt commun de tous les résidents.

- En cas de difficulté très lourde, le groupe de l'UNAF adhère aux préconisations de l'avis concernant la première intervention publique : viser à éviter toute dévalorisation du capital qui pénalise lourdement les accédants et les conduit à des situations de surendettement inacceptables, surtout pour les familles plus fragiles, lors de ventes forcées.

Il apparaît nécessaire et indispensable que l'octroi d'aides publiques fasse l'objet d'une instruction par un organisme agréé à cet effet par les collectivités territoriales ou les pouvoirs publics.

Concernant les outils existants de la politique du logement, certains instruments de la nouvelle politique de la ville doivent être rapidement expérimentés, testés et développés, afin de prendre en compte les problèmes spécifiques posés par les copropriétés en difficulté, qu'il s'agisse des programmes locaux d'urbanisme ou des projets sociaux de territoire.

Enfin, le groupe de l'UNAF tient à souligner l'opportunité de prolonger cette réflexion sur certains des aspects touchant directement le droit au logement des familles plus fragiles. Il attire l'attention du Conseil économique et social sur l'urgence qu'il y a à clarifier le rôle des acteurs publics, Etat, collectivités territoriales, établissements publics, opérateurs, ...

« *Simplification, cohérence, proximité* » devraient rimer plus souvent avec « *efficacité* » dans un secteur où la complexité et la technicité des questions posées constituent un obstacle majeur à l'accès au droit le plus fondamental qui existe pour toute famille, celui de disposer du premier espace vital à l'épanouissement de chacun de ses membres.

Le groupe de l'UNAF a approuvé l'avis.





## **RAPPORT**

**présenté au nom de la section du Cadre de vie  
par Mme Frédérique Rastoll, rapporteure**



Par décision du bureau, en date du 22 mai 2001, le Conseil économique et social s'est saisi du sujet intitulé « *Copropriétés en difficulté* ».

L'élaboration du rapport et du projet d'avis a été confiée à la section du cadre de vie qui a désigné Madame Frédérique Rastoll comme rapporteure.

Pour son information, la section a entendu en audition les personnes dont les noms suivent :

- Mme Claude Brevan, déléguée interministérielle à la ville ;
- M. Pierre Capoulade, président de la Commission nationale relative à la copropriété ;
- M. Alain Chosson, secrétaire général adjoint de la Fédération de défense des copropriétaires (FEDECO-CLCV) ;
- Mme Aude Debreil, chargée de la Sous-direction des interventions urbaines et de l'habitat au secrétariat d'Etat au logement ;
- M. Bruno Dhont, directeur de l'association des responsables de copropriétés ;
- M. Remy Gérard, directeur général de la Fédération nationale des centres Pact-Arim ;
- M. Yves Gorrichon, directeur de projets « parc de logements privés », Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Dominique Lefebvre, maire de Cergy-Pontoise ;
- M. Philippe Pelletier, président de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ;
- M. Olivier Piron, secrétaire permanent du Plan urbanisme-construction-architecture ;
- Mme Pascale Rieu, directrice technique adjointe de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;
- M. Patrick Rimbart, député de Loire-Atlantique, rapporteur de la loi SRU ;
- M. Gérard de Rycker, président adjoint de la Fédération nationale des agents immobiliers ;
- M. Michel Rouge, responsable de la mission habitat à la Communauté urbaine du « Grand Lyon » ;
- M. Benoît Tracol, directeur de la société coopérative de production Rhône/Saône habitat ;
- Mme Dominique Werner, sous-direction des interventions urbaines et de l'habitat au secrétariat d'Etat au logement ;

La rapporteure a également rencontré :

- M. Chomel, Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL du Morbihan) ;
- M. Contat et Mme Lahaye, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ;

- Mme Couëtoux Du Tertre, Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) ;
- Mme Dubrac, Confédération nationale des administrateurs de biens (CNAB) ;
- M. Massot, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France (AURIF) ;
- M. Verlhac, Union nationale de la propriété immobilière (UNPI).

En outre, la rapporteure a participé aux manifestations suivantes :

- journée organisée par l'UNAF/Commission Habitat et cadre de vie sur « *Les familles face à la propriété* », 11 mai 2001 ;
- colloque de l'association des responsables de copropriété « *Les actions préventives et curatives dans les copropriétés en difficulté* », 20 novembre 2001 ;
- colloque de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) « *La copropriété : un statut efficace* », 28 novembre 2001 ;
- colloque de la Fédération de défense des copropriétaires (FEDECO) « *Un an après la loi SRU : que se passe-t-il dans les copropriétés ?* », 30 novembre 2001.

La section et la rapporteure tiennent à remercier toutes les personnes auditionnées et rencontrées pour la précieuse contribution qu'elles ont apporté au bon déroulement des travaux.

## INTRODUCTION

Dans un parc d'immeubles en copropriété comprenant 6 197 000 logements en immeubles collectifs sur un parc global de 28 221 000 logements vivent des copropriétaires et des locataires.

Le régime juridique de ce parc, institué par la loi du 10 juillet 1965 présente l'originalité suivante : chaque copropriétaire est détenteur de parties privatives qu'il peut occuper ou mettre en location, et de parties communes dont il partage la jouissance et la gestion avec les autres copropriétaires. Il organise une certaine interdépendance entre les copropriétaires. Ces derniers mandatent un syndic pour la gestion et l'administration de la copropriété et désignent parmi eux les membres du conseil syndical chargé de contrôler la gestion du syndic.

Ce parc d'immeubles, hétéroclite dans sa composition, son âge et la qualité du bâti, le type d'urbanisation et la localisation... l'est tout autant dans son occupation et sa destination, résidence principale, secondaire ou de loisir. Cette diversité entraîne une variété de situations dont certaines justifient l'intervention des pouvoirs publics tant les conditions de vie des occupants sont désastreuses. Certains immeubles dans lesquels le paiement des charges n'est plus assuré vont jusqu'à présenter des signes évidents d'insalubrité.

Le régime juridique de la copropriété a connu des modifications. Tout d'abord en 1985, pour tenir compte des problèmes que la mise en application concrète d'un texte législatif fait inévitablement émerger au fil du temps. Plus tard avec l'apparition de problèmes plus profonds que pouvaient connaître certaines copropriétés, la loi du 21 juillet 1994 a permis l'adoption de mesures en faveur des « copropriétés en difficulté ». Cette loi privilégiant la collectivité sur l'individu marquait une rupture juridique avec la loi de 1965.

A partir des années quatre-vingt-dix, le problème des copropriétés a occupé une place de plus en plus grande dans la politique du logement et de la ville. La préoccupation grandissante des pouvoirs publics nationaux et locaux s'est traduite par des interventions au sein de ce parc d'habitat privé pour soutenir les copropriétaires en difficulté, favoriser l'entretien des logements et des immeubles, engager des actions de réhabilitation. Enfin, face à la dégradation de certains ensembles immobiliers, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a consacré une part importante de ses dispositions au traitement des « copropriétés dégradées ».

Notre assemblée, consciente de l'intérêt que présente la copropriété dans la politique du logement et de la ville, de son apport en matière de mixité et de diversité des populations accueillies, a souhaité analyser les causes des difficultés et faire le point sur l'ensemble des actions engagées ces quinze dernières années. Cette réflexion conduit à des propositions qui s'articulent selon deux axes : le traitement préventif en amont des difficultés et le renforcement des premières interventions de la puissance publique dans le parc en copropriété.



## I - LA COPROPRIÉTÉ

### A - UN SYSTÈME JURIDIQUE

La vente d'un seul logement, dans un immeuble appartenant à un propriétaire unique, fait passer la totalité de l'immeuble sous le régime de la copropriété. Un immeuble qui se construit est généralement voué à être régi par le droit de la copropriété. De même lors d'un partage successoral, les héritiers créent une copropriété pour vendre plus facilement les logements. Ainsi peuvent naître des copropriétés pour l'organisation de la propriété d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles bâtis.

Certaines parties de l'immeuble sont la propriété de l'ensemble des copropriétaires et destinées à l'usage de tous. D'autres parties appartiennent à chaque copropriétaire et sont réservées à son usage exclusif. La propriété d'un immeuble en copropriété est donc répartie entre plusieurs personnes par lots comprenant chacun une partie privative et une quote-part de parties communes évaluée en tantièmes. Chaque copropriétaire use et jouit librement des parties privatives et communes sans porter atteinte aux droits des autres copropriétaires et à la destination de l'immeuble.

Ce mode de propriété met en relation les copropriétaires réunis en un syndicat de copropriétaires, le conseil syndical élu par les copropriétaires et le syndic professionnel ou bénévole mandaté par le syndicat des copropriétaires pour assurer la gestion de la copropriété. Le syndicat des copropriétaires n'est pas propriétaire de l'immeuble ni même des parties communes ; son patrimoine est composé des fonds avancés par les copropriétaires et des dettes liées aux dépenses communes.

L'assemblée générale est l'instance qui prend toute décision relative à l'administration de la copropriété. Elle désigne le syndic et procède à l'élection du conseil syndical dont les membres sont choisis parmi les copropriétaires ; le conseil syndical est l'intermédiaire entre les copropriétaires et le syndic qu'il assiste et dont il contrôle la gestion.

Antérieurement au système juridique actuel régissant la copropriété, existaient deux modèles de gestion qui se sont révélés inadaptés à l'organisation et à la gestion des éléments communs dans les immeubles. L'indivision prévoyait la propriété collective d'un bien commun et l'unanimité des décisions ; les conventions de servitudes permettaient la répartition des dépenses de fonctionnement d'éléments communs mais privaient les propriétaires de pouvoir décisionnaire. Les difficultés constatées ont conduit le législateur à adopter la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis en s'inspirant de systèmes innovants fondés sur l'esprit communautaire tel que celui de la coopérative de Draveil.

Indépendamment du régime de la copropriété existe également le système des associations syndicales de propriétaires. Différents types d'ensembles immobiliers sont propices aux associations syndicales :

- les zones pavillonnaires sous forme de lotissement. Le sol étant divisé en propriété ou en jouissance, une association syndicale est constituée lorsque des équipements communs sont prévus ;



- les ensembles immobiliers composés de plusieurs immeubles autonomes, l'association permettant l'articulation entre eux. Un propriétaire est membre du syndicat et de l'association syndicale ;
- l'ensemble immobilier divisé en volumes de propriété localisés entre des cotes altimétriques déterminées par l'Institut géographique national (IGN).

La loi du 21 juin 1865 instaurait deux types d'associations syndicales de propriétaires, les associations syndicales libres (ASL) personnes morales de droit privé et les associations syndicales autorisées ou imposées par le préfet. Le code de l'urbanisme reconnaît la forme d'association syndicale sous le nom d'association foncière urbaine (AFU) notamment pour la construction, l'entretien et la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif (voirie, aires de stationnement...).

### **1. La loi fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis**

Les textes régissant le fonctionnement de la copropriété sont peu nombreux. Il s'agit en premier lieu de la loi du 10 juillet 1965 et du décret du 17 mars 1967 auxquels des modifications ont été apportées principalement par la loi du 31 décembre 1985, celle du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, et enfin la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

La loi du 10 juillet 1965 définit et organise la copropriété et rend obligatoire l'élaboration d'un règlement de copropriété publié au fichier immobilier. La copropriété doit également se référer au règlement de copropriété qui précise les droits et obligations des copropriétaires sur les parties privatives et communes ainsi que les modalités d'organisation et d'administration de l'immeuble. Le règlement peut être complété par un état descriptif de division, complémentaire au document cadastral.

La législation organise le paiement, par les copropriétaires, des charges liées aux services collectifs et aux éléments d'équipements communs ainsi que celles relatives à la conservation, l'administration et l'entretien de l'immeuble. Elle fixe le statut, le rôle et la mission du syndicat de copropriétaires regroupant les copropriétaires qui décident collectivement en assemblée générale de la désignation du syndic mandataire, du syndicat des copropriétaires et de la composition du conseil syndical qui contrôle la gestion. Elle organise la gestion de la copropriété avec l'établissement d'un budget prévisionnel et la possibilité de constituer des provisions spéciales pour les travaux d'entretien et de conservation. Elle prévoit la garantie des créances à l'encontre des copropriétaires et également la vente de lots.

Le syndic de la copropriété peut être un syndic professionnel détenteur d'une carte professionnelle, d'une garantie financière et d'une assurance couvrant sa responsabilité civile professionnelle. Les copropriétaires peuvent désigner un syndic non professionnel rémunéré ou bénévole. Est également prévu le cas du syndicat coopératif de copropriété. Le syndic est alors le président du conseil syndical. Il est désigné par ce dernier et ne peut pas être rémunéré.

Toutes les décisions relatives à l'administration de la copropriété étant prises en assemblée générale des copropriétaires disposant chacun d'un nombre

de voix correspondant à sa quote-part des parties communes, les majorités requises pour les votes sont précisées. Les syndicats de copropriétaires peuvent constituer des syndicats secondaires pour faciliter l'application aux grands ensembles du droit de la copropriété, se regrouper en unions de syndicats mais aussi procéder au retrait de certains bâtiments d'une copropriété ou encore à la destruction en cas de sinistre. La loi fixant le statut de la copropriété est applicable aux territoires d'Outre-mer.

Au Québec, existe depuis 1969 un système juridique qui peut être rapproché de celui de la copropriété française régi par la loi du 10 juillet 1965. Il s'agit du condominium, à savoir la copropriété divise, qui comporte des parties exclusives n'appartenant qu'à leurs propriétaires respectifs et des parties communes appartenant par quotes-parts à tous les copropriétaires. L'ensemble des copropriétaires constitue une personne morale également nommée « syndicat de copropriétaires ». Ce système oblige les copropriétaires à constituer un fonds de prévoyance auquel doit contribuer chaque copropriétaire. Ce fonds ne peut servir qu'aux réparations majeures et au remplacement des parties communes. Il est la propriété du syndicat de copropriétaires et non des propriétaires de lots.

Une nouvelle loi sur le condominium répondait, en 2001, au souci de mieux protéger le consommateur, clarifiait les responsabilités du conseil d'administration et proposait la médiation ou l'arbitrage pour résoudre des différends entre associations condominiales (syndicats de copropriétaires) et des propriétaires des parties privatives. Elle ne proposait pas de mesures relatives aux copropriétés en difficulté ou dégradées qui ne semblent donc pas poser problème.

Depuis 1866 il existe également le système de la copropriété indivise. L'ensemble de l'immeuble appartient à plusieurs personnes. On ne distingue pas de parties privatives. Un contrat hypothécaire est signé par tous les copropriétaires et l'immeuble entier sert de garantie. Ce système prévoit donc la responsabilité conjointe et solidaire des propriétaires.

La France dispose quant à elle de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales de propriétaires.

## **2. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains**

Des modifications législatives importantes sont intervenues en France, avec l'adoption de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cette loi organise une démarche préventive des difficultés des copropriétés afin d'assurer une offre d'habitat diversifié de qualité. De nouvelles mesures limitent la possibilité de diviser certains immeubles en appartements, évitant la mise en copropriété d'immeubles vétustes, insalubres ou dangereux. Elles rendent obligatoire l'établissement d'un diagnostic technique lors de la mise en copropriété d'immeubles construits depuis plus de quinze ans ainsi que la tenue d'un carnet d'entretien de l'immeuble dans toutes les copropriétés. D'autres renforcent la protection et l'information des futurs acquéreurs.

La loi du 13 décembre 2000 facilite certaines prises de décisions en assemblée générale des copropriétaires, renforce l'information des copropriétaires sur le mode de répartition des charges et celles des locataires sur les décisions prises en assemblée générale des copropriétaires. Elle précise le contenu du budget prévisionnel et prévoit un plan comptable, une procédure accélérée pour le paiement des provisions, la mise à la charge du copropriétaire concerné des frais exposés pour recouvrer une créance. Elle pose le principe de l'obligation du compte bancaire ou postal séparé au nom du syndicat.

Les conditions de retrait de la copropriété sont facilitées, le statut des unions de syndicats est revu ainsi que les conditions de fonctionnement en syndicat coopératif. Enfin le champ d'intervention du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) est élargi pour traiter l'endettement des copropriétaires.

Cette loi comprend également des mesures spécifiques aux « copropriétés dégradées », renforçant ainsi la démarche engagée en 1994 avec la loi relative à l'habitat qui introduisait pour la première fois la notion de « copropriété en difficulté ». L'objet de ce rapport étant la copropriété en difficulté, nous reviendrons plus loin sur ces mesures particulières.

## B - UN SYSTÈME DE VOISINAGE

La présentation de la copropriété ne peut se limiter à un système juridique. Un immeuble en copropriété est un lieu de vie. Propriétaires occupants et locataires y vivent, cohabitent et doivent faire face à diverses difficultés. Les copropriétaires, qu'ils occupent ou mettent en location les parties privatives, doivent prendre collectivement les décisions relatives à la gestion.

Mme Marie-Pierre Lefeuve, maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris<sup>1</sup> présente le rapport des copropriétaires à ce qui est à la fois un bien et un habitat qu'ils ont à gérer en commun et qu'une partie d'entre eux habite. Deux systèmes sont entremêlés, le système de décision pour l'orientation et la validation de l'action du gestionnaire désigné et le système de voisinage qui est *« un système d'interactions suscitées par la proximité spatiale... La copropriété est vécue comme une concession par rapport à la propriété pleine et entière. La copropriété est contraignante en ce qu'elle oblige à se soumettre à des décisions collectives et implique une solidarité financière... Le syndicat est un groupe faiblement lié mais dont les membres se sentent néanmoins interdépendants. »* La copropriété peut être considérée comme *« une indivision organisée dont on ne peut sortir »*<sup>2</sup>. Le statut de la copropriété est un statut subi dans lequel chaque copropriétaire n'a pas choisi ses partenaires et n'a pas de projet commun avec ses voisins contrairement aux principes fondamentaux du droit des sociétés fondé sur l'*affectio societatis* et à l'indivision dont le caractère contraignant est compensé par le principe « nul n'est tenu de demeurer en indivision ».

La diffusion de ce système servant de cadre aux opérations de construction de logements groupés a accompagné le développement de l'accès à la propriété et abouti à ce que la copropriété logeant une grande diversité de ménages n'ait

<sup>1</sup> Marie Pierre Lefeuve ; *La copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance* ; Editions de l'Aube, 1999.

<sup>2</sup> Philippe Pelletier, président de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

pas pour objet d'assurer la réunion des personnes autour d'un modèle d'habitat. Par ailleurs, le compromis juridique effectué au sein de la copropriété entre la protection de la propriété individuelle et l'intérêt collectif de la copropriété introduit des rigidités.

### C - LE PARC DE LOGEMENTS

Le système juridique de la copropriété régit une part importante du parc de logements. Selon l'enquête nationale sur le logement de 1996 publiée par l'INSEE, 6 557 000 logements seraient en copropriété, en habitat collectif ou individuel, sur les 28 221 000 logements que compte l'ensemble du parc<sup>1</sup>, soit près d'un quart (23,2 %). Parmi ces 6 557 000 logements 6 197 000 seraient situés en immeubles collectifs.

Tableau 1 :Types de logements en copropriété

Type de logement	Logements en copropriété et en immeubles collectifs en 1996	
Résidences principales	4 840 000	78,1 %
Résidences secondaires	740 000	11,9 %
Résidences occasionnelles	83 000	1,4 %
Logements vacants	534 000	8,6 %
<b>Ensemble</b>	<b>6 197 000</b>	<b>100,0 %</b>

Source : INSEE - Enquête logement 1996. Mission INSEE du Conseil économique et social.

D'après l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (IAURIF), l'approche quantitative est malaisée puisque l'échelon copropriété ne figure pas dans les statistiques usuelles : il est totalement absent des recensements et indirectement accessible dans les enquêtes nationales sur le logement de l'INSEE.

Malgré l'insuffisante connaissance de ce parc due à l'absence de statistiques précises, il apparaît que le régime de la copropriété, qui s'est fortement développé et reste en constante augmentation, est le statut dominant du parc collectif privé. Ce développement de la copropriété correspond à l'apparition de la promotion privée, alors que les immeubles collectifs étaient auparavant le fait d'investisseurs institutionnels et privés, ainsi qu'à l'attribution des aides publiques pour l'accession à la propriété. Il a été poursuivi par la mise en copropriété ou vente par lots sous l'action de rénovateurs ou marchands de biens.

Deux exemples illustrent bien ce phénomène. Le parc immobilier de la ville de Cergy en Ile-de-France est constitué de logements privés. Cet habitat, comme nombre d'espaces extérieurs, présente la particularité d'être pour une large part géré par les habitants eux-mêmes, réunis dans quelques 180 syndicats de copropriétés et 85 associations syndicales de propriétaires. A Saint-Nazaire, le bâti datant pour 90 % de la reconstruction est essentiellement privé. Soixante-quinze pour cent sont des logements collectifs dont 60 % en copropriété.

<sup>1</sup> Voir en annexe n°1 les caractéristiques des résidences principales selon l'époque d'achèvement.

Ainsi les copropriétaires sont majoritaires dans nombre de villes, Paris, Marseille, Lyon où sur les 27 876 immeubles recensés dans la commune 53 % sont en copropriété, Toulouse où des grands ensembles de copropriétés de vingt étages ont complété le parc des immeubles de huit étages du centre-ville<sup>1</sup>.

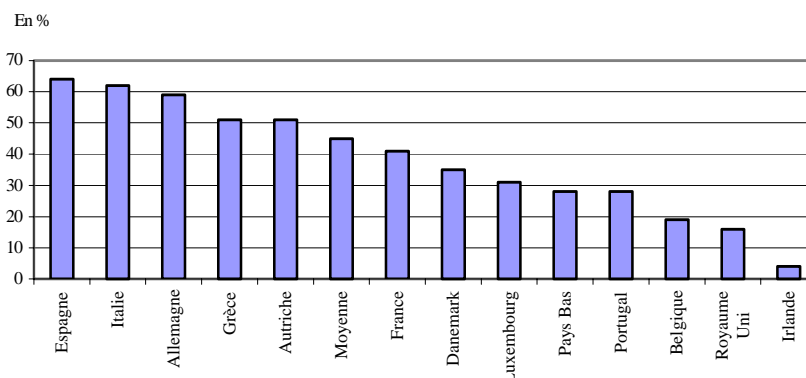
Le parc de logements en copropriété se concentre prioritairement dans les grandes régions urbaines d'Ile-de-France, Rhône-Alpes et du pourtour méditerranéen<sup>2</sup>. Il est composé d'immeubles collectifs de taille très variable, depuis ceux de deux à cinq logements en centre-ville, jusqu'aux immenses copropriétés constituant des quartiers à part entière comme à Parly dans les Yvelines (7 200 lots) ou à Grigny dans l'Essonne (5 000 lots).

Diversité également des situations, les copropriétés les plus nombreuses connaissent un bon fonctionnement mais il existe un important patrimoine en risque de fragilisation et des copropriétés, parfois même de petite taille, sont à la dérive. Dans le cadre de la politique de la ville les grandes copropriétés ont pu être repérées mais d'autres plus petites, situées en dehors des territoires d'intervention habituels notamment dans les centres-villes, ne sont pas identifiées alors qu'elles peuvent être déjà en difficulté.

Au niveau européen le logement ne figure pas parmi les compétences de l'Union, hormis les programmes spécifiques en direction de certaines populations défavorisées, handicapées ou migrantes notamment. Quelques éléments de connaissance du parc de logement peuvent toutefois être apportés.

Les graphiques 1 et 2 indiquent le pourcentage des ménages habitant en immeuble collectif et leur statut d'occupation.

Graphique 1 : Pourcentage de ménages vivant dans un logement en immeuble collectif en 1995

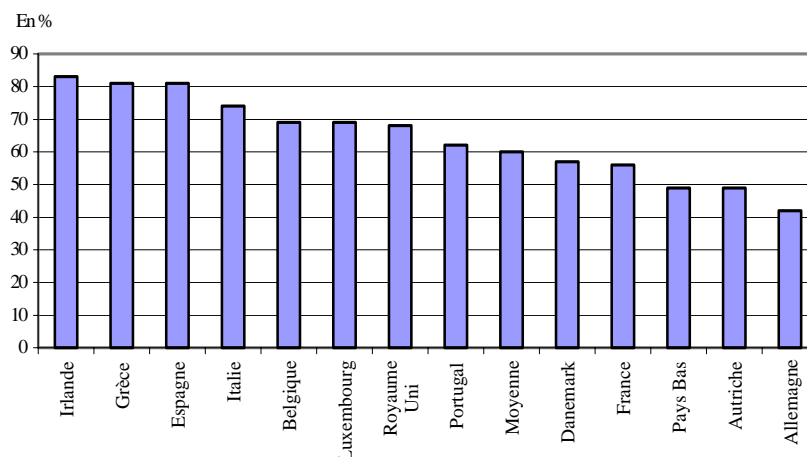


Source : Eurostat - panel des ménages de la communauté européenne. Mission INSEE du Conseil économique et social.

<sup>1</sup> Patrice de Moncan, directeur de l'observatoire de la propriété immobilière.

<sup>2</sup> Rapport du 2 mars 2000 de Patrick Rimbert à l'Assemblée nationale.

Graphique 2 : Pourcentage de ménages propriétaires de leur logement en 1995



Source : Eurostat - panel des ménages de la communauté européenne. Mission INSEE du Conseil économique et social.

En Grande-Bretagne, la vente du parc social public à ses locataires repose sur des modalités de fractionnement de la propriété :

- grâce au « *shared ownership* », le ménage peut acheter entre 25 et 75 % de la valeur de son logement et verse un loyer à l'organisme de logement social « *housing association* » qui assure le portage de la part restante ;
- dans le « *homebuy* » le ménage contracte un prêt hypothécaire pour 75 % de la valeur du bien et reçoit un prêt à 0 % remboursable en cas de vente pour les 25 % complémentaires.

Moins souple que la précédente, car elle ne permet pas de moduler la part d'acquisition du bien, cette formule a bénéficié à des ménages disposant de revenus plus élevés.

Tous les pays ont mis en place une politique d'aide au logement, la plupart du temps nationale même si le niveau local en fonction du degré de décentralisation ou d'organisation (fédéralisme, autonomie...) peut disposer de moyens importants dans la mise en œuvre de cette politique. La plupart ont favorisé l'accession ce qui fait que les ménages sont majoritairement propriétaires aujourd'hui alors qu'au lendemain de la guerre, ils étaient presque exclusivement locataires de bailleurs privés ou plus rarement publics.

L'Italie, le Portugal et plus rapidement l'Espagne pourraient être confrontés dans un avenir proche à des difficultés dans leur habitat collectif privé. La ville de Barcelone signale certains cas de propriétaires faisant appel à la puissance publique pour les aider à financer des travaux de rénovation dans leurs immeubles. Il est vrai que ces immeubles avaient été construits et financés par la municipalité avant d'être mis en vente à des particuliers.

L'effort de construction neuve dans le cadre de la reconstruction de l'après-guerre et de la croissance démographique fait place dans les pays du Nord aux travaux d'entretien et de rénovation.

Dans les pays du Nord de l'Europe l'intervention de l'Etat et des collectivités locales est bien plus importante en matière de normes, particulièrement élevées pour la construction, de définition de l'habitat décent et de contrôle.

Dans notre pays le type d'urbanisation a sans doute contribué à ajouter à la dégradation prématurée du bâti, une dégradation des conditions de vie des habitants de ces quartiers, conduisant les pouvoirs publics à agir.

## II - LA COPROPRIÉTÉ EN DIFFICULTÉ

### A - NOTION DE COPROPRIÉTÉ EN DIFFICULTÉ

Comme indiqué précédemment, la loi du 10 juillet 1965 définit la copropriété comme un immeuble ou un groupe d'immeubles bâtis dont la propriété est répartie entre plusieurs personnes. Si la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat n'a pas modifié cette définition de la copropriété, elle a toutefois avancé la notion de « copropriétés en difficulté ». Elle prévoit des dispositions particulières pour les cas où l'équilibre financier du syndicat des copropriétaires est gravement compromis ou lorsque le syndicat est dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble. Elle permet alors la désignation, par le président du tribunal de grande instance saisi par des copropriétaires, le syndic ou le procureur de la République d'un administrateur provisoire chargé du rétablissement du fonctionnement normal. Elle prévoit également le bénéfice du privilège qui reconnaît le syndicat créancier prioritaire lors de la vente d'un lot détenu par un copropriétaire débiteur à l'égard de la copropriété.

Dans la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, la notion de copropriétés fragiles ou en difficulté a été reprise. Des mesures particulières ont été prévues dans le cadre de plans de sauvegarde. Est toutefois exclue du champ de ces mesures « *la copropriété dont la situation s'avère irrémédiablement compromise* », à savoir l'immeuble dans lequel la faculté contributive de chaque copropriétaire ne permet plus de faire face aux travaux nécessaires à la restauration du bâti très dégradé (circulaire du 22 avril 1997). Pour ce type de copropriété, aucune mesure n'est alors proposée. Un parallèle pourrait être fait avec la loi Badinter du 21 juillet 1994 qui exclut les syndicats de copropriétaires du champ d'application des lois relatives à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises ainsi qu'à leur redressement et à leur liquidation. Il faudrait s'interroger sur les causes objectives qui ont fait que dans cette loi les copropriétés ont été purement et simplement exclues du dispositif de prévention et de traitement des entreprises en difficulté. En effet les conditions objectives qui permettent de définir l'entreprise en difficulté sont réunies : cessation des paiements, moratoire, possibilité d'administration provisoire.

C'est au cours des travaux sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains qu'apparaît la notion de « copropriétés dégradées ». Lors de la présentation du projet de loi au Conseil national de l'habitat, Louis Besson, secrétaire d'Etat au Logement annonçait, « *le traitement des copropriétés les plus dégradées sera facilité* ». Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le ministère de l'Equipeement, des transports et du logement précisait l'intention de « *renforcer les capacités d'intervention dans les copropriétés dégradées* ». Enfin la loi adoptée, cette notion de « copropriétés dégradées » a été confirmée puisque la circulaire du 18 janvier 2001 présentant la loi et les premières modalités d'application précise l'amélioration de « *la procédure du plan de sauvegarde des copropriétés dégradées.* »

Dans le présent rapport du Conseil économique et social sur « *les copropriétés en difficulté* », nous tiendrons compte de la diversité des situations tant des copropriétés fragiles que de celles en difficulté ou dégradées. Mais nous n'ignorerons pas la précision apportée par Pierre Capoulade, président de la Commission nationale relative à la copropriété, qui rappelle que ce n'est pas la copropriété, qui est une institution, qui se trouve en difficulté mais le syndicat des copropriétaires parce que ses membres sont eux-mêmes en difficulté.

## B - DESCRIPTION DU PARC

L'approche juridique amène à considérer qu'un syndicat est en difficulté lorsque le juge l'a constaté. D'autres analyses proposent un repérage différent des situations et une description de la diversité de la copropriété en difficulté.

L'aspect physique du bâti est un des éléments de repérage. La dégradation d'un bâtiment et de ses abords peut faire découvrir une situation parfois plus grave que celle connue dans certains quartiers de logements locatifs sociaux, y compris les plus dégradés. Les difficultés d'administration et de gestion de la copropriété lorsque le syndic ou les habitants eux-mêmes, à un stade souvent aggravé de la situation, interpellent les pouvoirs publics, les travaux non votés, l'absence d'entretien, l'importance des impayés de charges et des contentieux, l'arrêt des prestations (coupure d'eau, de chauffage, ascenseurs hors service...) sont autant d'indices d'alerte. Des bâtiments peuvent alors se trouver en situation d'insalubrité ou de péril. Enfin un élément de repérage est l'évolution des statuts de propriété ou du statut d'occupation. Lorsque le nombre de copropriétaires bailleurs rejoint celui des copropriétaires occupants, une difficulté supplémentaire apparaît. Il s'agit du désengagement des propriétaires bailleurs conduisant au blocage du fonctionnement de l'assemblée générale des copropriétaires où les décisions d'engager des travaux ne peuvent plus être prises.

C'est le poids plus ou moins grand de ces difficultés, la diversité de gravité des situations qui ont amené à distinguer « copropriétés en difficulté » et « copropriétés dégradées ».

La copropriété dégradée présente un état de gravité dans lequel la vie quotidienne est tout à fait affectée, confinant parfois au drame. Il peut s'agir d'immeubles de quinze étages dans lesquels les ascenseurs ne fonctionnent plus depuis des années et où les habitants, ayant renoncé à descendre leurs ordures, les jettent par les fenêtres ou de copropriétés dans lesquelles les parties



communes sont privées d'éclairage. Ces situations d'absence de confort et d'hygiène se rencontrent souvent dans de très grands ensembles.

Dans les copropriétés en difficulté la situation est différente et des outils législatifs et réglementaires efficaces permettraient de retrouver un fonctionnement normal. Enfin dans les copropriétés fragiles, une surveillance et une aide en amont peuvent éviter le basculement dans la situation des copropriétés en difficulté.

L'Association des responsables de copropriété (ARC) a établi une typologie des copropriétés dont la forme et la complexité varient selon l'année de construction :

- les copropriétés construites avant 1948 comprennent un petit nombre de lots. Certaines sont rénovées et en bon état, d'autres sont insalubres et les structures de gestion peuvent y être absentes ;
- les copropriétés construites entre 1949 et 1959 sont issues du développement de la copropriété par appartements pour laquelle le législateur a élaboré la loi sur la copropriété des immeubles bâtis du 10 juillet 1965 ;
- les constructions réalisées entre 1960 et 1975 dans les zones urbaines prioritaires (ZUP) comprennent un grand nombre de logements et les structures juridiques sont complexes. Elles peuvent connaître les mêmes difficultés que les immeubles de logements sociaux construits dans les mêmes zones. D'autres copropriétés implantées à proximité de ces quartiers pouvaient être de bonne qualité mais ont pâti du désengagement des propriétaires bailleurs ;
- le développement de l'accession sociale à la propriété a favorisé de 1976 à 1988 la construction de copropriétés et les difficultés importantes parfois rencontrées sont liées à l'augmentation des mensualités de remboursement des prêts aidés et à celle des charges ;
- enfin les années quatre-vingt-dix ont connu une baisse des mises en chantier. Le nombre de logements par immeuble est moindre et la qualité du bâti est meilleure. Toutefois ces copropriétés construites, grâce au prêt à taux zéro pour les primo-accédants et aux copropriétaires investisseurs, sont à surveiller et certains craignent l'apparition de difficultés dans un avenir proche.

Le mouvement associatif Protection amélioration conservation transformation de l'habitat-Associations de restauration immobilière (PACT-ARIM) qui intervient depuis des années sur les copropriétés en difficulté, avant même l'intervention des pouvoirs publics retient quatre catégories de copropriétés en difficulté :

- les immeubles issus de la division d'immeubles locatifs anciens sans mode de gestion bien organisé ;
- les constructions récentes dans les quartiers urbains et dont les problèmes s'aggravent aujourd'hui ;

- les opérations de reconstruction d'après-guerre dans des villes telles que Le Havre et Saint-Nazaire où la qualité insuffisante du bâti rend difficile la reprise de ces copropriétés ;
- les opérations de promotion des années soixante et soixante-dix dans des quartiers de logements sociaux dont les difficultés ont longtemps été ignorées et qui n'ont pas bénéficié des programmes de réhabilitation des immeubles sociaux environnants.

Cette description des quatre segments sur lesquels le PACT-ARIM a rencontré les plus grandes difficultés correspond aux présentations faites par l'ensemble des intervenants auditionnés, représentants des pouvoirs publics, élus locaux, associations, gestionnaires...

#### C - LA PART DE CE PARC EN DIFFICULTÉ

Les collectivités locales sont de plus en plus confrontées au problème de la copropriété en difficulté, sur le parc ancien et délabré, dans les immeubles de la reconstruction qui ont mal résisté au temps, sur les grands ensembles des années soixante et soixante-dix répondant à des choix urbanistiques favorisant la densité de l'habitat, mais également sur un parc de logements plus récent des années quatre-vingt souffrant de défauts de construction et du surendettement de certains ménages. Toutefois, les élus locaux se plaignent de ne pas disposer d'une connaissance précise de cet habitat privé, l'échelon « copropriété » étant absent des recensements, et aucune approche d'ensemble sur la copropriété en difficulté n'étant disponible. C'est la raison pour laquelle certaines collectivités locales alertées par les difficultés de ce parc de logements ont initié elles-mêmes des études pour détecter les copropriétés en difficulté ou sur des aspects précis des problèmes de copropriété.

Ainsi, l'agglomération lyonnaise a procédé au repérage des immeubles construits dans la période de 1945 à 1975 et a abouti au chiffre de 100 000 logements principalement situés dans des grands ensembles de qualité médiocre. Dix pour cent de ce parc en situation fragile a été inscrit dans la géographie prioritaire du contrat de ville 2000. L'étude repose sur un certain nombre d'indicateurs qui tiennent à la qualité du logement, au marché du logement (volume et prix de vente), au fonctionnement des instances de la copropriété et à la vie sociale. L'agglomération souhaitait des moyens pour agir. Ainsi, lorsque des difficultés sont perçues, un diagnostic plus approfondi peut être engagé pour déterminer l'action à entreprendre.

En 1995, l'agence d'urbanisme de Grenoble évaluait à 3 550 le nombre de copropriétés à surveiller soit 93 000 logements.

En 1990, Saint-Nazaire signait un contrat de ville pour dynamiser son centre et profitait du recensement pour analyser l'état du parc de logements. La nécessité de revitaliser l'habitat a été mise à jour pour remédier au défaut d'entretien, à la vacance de logements, au manque de locatif confortable et mettre un frein au désengagement des copropriétaires.

Pour le directeur de la SEM « Marseille Habitat », en 1999, le nombre de copropriétés dégradées ou menaçant de l'être pouvait atteindre à Marseille 70 000 logements soit un chiffre supérieur à celui des logements du parc social marseillais.

Toutefois on ne connaît pas l'ampleur du phénomène au niveau national. Mme Claude Brevan, Déléguée interministérielle à la ville, remarque qu'il est difficile de repérer les sites car l'approche statistique, les dispositifs et les fichiers n'ont pas été conçus pour permettre le repérage de la copropriété en difficulté. Elle a d'autre part constaté l'impossibilité de croiser réellement les fichiers de l'administration fiscale et ceux relatifs au confort des logements. Le repérage par les déclarations d'intention d'aliéner se heurte à des difficultés liées au mode de gestion. Quant aux arrêtés de périls ils restent exceptionnels...

Compte tenu de l'insuffisante connaissance du parc en difficulté pour engager un traitement tant préventif que curatif, la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF) a confié à l'IAURIF une étude visant à établir une méthode permettant de détecter les copropriétés fragiles, en difficulté ou dégradées. Ce travail rendu en 1998 fait connaître la diversité des sources d'informations pouvant être utilisées par les municipalités :

- les services enregistrant les demandes de logements sociaux et ceux gérant les déclarations d'intention d'aliéner (DIA), les ventes par adjudication et les acquisitions de la ville ;
- les services d'hygiène et de sécurité enregistrant les arrêtés de périls et les interdictions d'habiter ainsi que les plaintes des habitants ;
- le Centre communal d'action sociale (CCAS) ;
- les Directions départementales d'action sanitaire et sociale (DDASS) ;
- les fonds de solidarité logement ;
- le Pact-Arim ;
- les services concessionnaires (eau, gaz, électricité...) disposant d'informations sur les retards de paiement et les interruptions de fourniture ;
- les syndicats et les conseils syndicaux ;
- les Agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL)...

La méthode consiste à remplir un dossier par adresse à partir d'indicateurs composites.

A une échelle plus large, la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) a pu faire un état des lieux grâce à deux enquêtes réalisées auprès des Directions départementales de l'équipement. La première, en juin 2000, portait sur les projets d'intervention de la puissance publique dans le cadre des plans de sauvegarde et les Opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat (OPAH). La seconde en juillet 2001 concernait les départements dans lesquels un projet d'intervention était engagé ou à l'étude. Sur cette base, le nombre de logements nécessitant une intervention de la puissance

publique a été estimé à 200 000. Ces logements sont situés dans des copropriétés récentes souvent construites en périphérie des villes selon les mêmes procédés que le logement social mais n'ont pas fait l'objet du même traitement ni des réhabilitations dont a bénéficié le logement social. Cette enquête à l'échelle nationale est à ce jour la seule disponible mais elle ne porte que sur une catégorie de copropriétés en difficulté. Elle ne concerne pas le grand nombre de petites copropriétés en difficulté situées, non pas dans les grands ensembles, mais en tissu urbain et qui ne parviennent pas à mobiliser des actions publiques.

#### D - LA POPULATION LOGÉE

L'immeuble en copropriété se distingue des autres situations des immeubles, maison individuelle ou patrimoine de propriétaire unique, social ou privé. Dans le cadre du parc collectif privé, la copropriété s'oppose donc aux immeubles non scindés ; elle y est le statut dominant. Dans les immeubles en propriété unique la location domine et les locataires y représentaient 75 % des occupants en 1992. Dans les immeubles en copropriété, on constate un partage égal entre les propriétaires occupants et les locataires ou les personnes logées gratuitement. Cette répartition paraît stable, la part des locataires serait passée de 43 % à 44 % entre 1978 et 1992<sup>1</sup>.

Les études portant sur le parc global de la copropriété ne permettent pas de cerner le profil des propriétaires en difficulté. Seuls ceux qui interviennent sur ce parc, associations assurant une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, syndicats, opérateurs mandatés par des collectivités locales, peuvent appréhender la population concernée. Il peut s'agir notamment :

- de ménages modestes qui peuvent se retrouver piégés dans une situation qui se dégrade ;
- de copropriétaires mis en difficulté par des systèmes de prêts à taux progressifs pour l'accession à la propriété impliquant de lourdes mensualités de remboursement auxquelles s'ajoutent les charges de copropriété ;
- de ménages qui, faute de véritable conseil à l'accession, ont pu se retrouver dans des situations financières fragiles ;
- de copropriétaires bailleurs aux ressources relativement modestes pour lesquels le loyer contribue à l'équilibre financier du budget du ménage. Si une difficulté locative se traduit par un impayé de loyer cet équilibre est compromis et le copropriétaire ne peut plus faire face aux charges de la copropriété ;
- de bailleurs qui se désintéressent du fonctionnement de la copropriété et n'y participent pas, pouvant aller jusqu'au non-paiement des charges malgré la perception de revenus locatifs ;
- de bailleurs indécents, autrement nommés « marchands de sommeil ». Ils acquièrent à vil prix (2 300 € soit 15 000 F environ) des lots en copropriété dégradée qui leur procurent un rendement

---

<sup>1</sup> « Evolution de la copropriété et du secteur locatif privé » étude de l'IAURIF pour le compte de l'ANIL. Février 1996 sur la base des ENL de 1978, 1984, 1988, 1992.

faramineux avec un retour sur investissement pouvant s'effectuer sur un ou deux ans<sup>1</sup>. Si le locataire ne paie plus le loyer et les charges, le logement est alors revendu à d'autres ménages en difficulté.

#### Encadré 1 : Carbon blanc

<p>Commune de 4000 habitants près de Bordeaux</p> <p>Sainte Eulalie : copropriété de 230 logements répartis en six bâtiments. Les logements se vendaient en moyenne 30 000 F (4 570 €) alors que leur loyer s'élevait à 2000 F (305 €) par mois.</p> <p>L'office HLM de la Gironde, soutenu par la ville décide, en 1994, de racheter et réhabiliter des logements insalubres en s'appuyant sur les locataires.</p> <p>Objectif : acquérir 50 % des appartements et procéder à la réhabilitation.</p> <p>Source : HLM Aujourd'hui, « HLM et copropriétés en difficulté », 3<sup>ème</sup> trim. 1994</p>
--

A l'origine, le parc en copropriété était un vecteur important de l'accession à la propriété dans une perspective d'ascension résidentielle et sociale. L'accès à la copropriété est souvent présenté comme faisant partie du parcours résidentiel traditionnel, entre le locatif et la maison individuelle. Mais dans ce parc des copropriétaires dont le bien s'est dévalorisé ne peuvent qu'attendre une remontée des prix pour revendre et partir. En effet, certains immeubles disposent d'atouts limités, situés dans des zones peu valorisées et de qualité architecturale médiocre. Ce parc en vieillissant se dégrade d'autant plus vite. Des copropriétés récentes s'engagent dans un processus de déqualification marqué par des mutations dans le statut d'occupation, une évolution dans la composition socio-économique et culturelle de la population, l'inadaptation et la dégradation des logements, des immeubles et des espaces extérieurs.

Les ensembles qui présentent un bon équilibre comptent une majorité de copropriétaires occupants impliqués dans le fonctionnement de la copropriété. Dans le cas contraire, la copropriété cumule un certain nombre de handicaps du fait de locataires ni représentés, ni parties prenantes, de propriétaires bailleurs démissionnaires ou spéculatifs, de gestionnaires ou investisseurs dont la stratégie n'est que locative.

La copropriété peut loger nombre de ménages captifs. Il s'agit alors de ménages qui n'ont pu réaliser leur projet d'accession à la propriété et sont passés par des solutions locatives dans des quartiers qu'ils n'ont pas choisis.

D'autres ménages parmi les plus défavorisés ne peuvent obtenir un logement social. Cette situation démontre encore les faiblesses de l'application de la loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement. Malgré la mise en place, sous la responsabilité des préfets, de plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, certains ménages n'ont comme seule solution pour se loger que le parc privé parfois même par le biais de l'acquisition d'un lot à plusieurs pour l'occupation d'un même logement.

<sup>1</sup> Mme Claude Brevan, déléguée interministérielle à la Ville, audition devant la section du cadre de vie le 10 octobre 2001.

La copropriété en difficulté accueille également des personnes en situation irrégulière parce que des bailleurs peu regardants achètent des logements, quelquefois entre 4 600 €(environ 30 000 F) et 6 100 €(environ 40 000 F) qu'ils louent 460 €(environ 3 000 F) voire 530 €(environ 3 500 F) par mois.

Pour ces différentes catégories de population, la copropriété dégradée constitue une réponse structurelle de fait à leur besoin en logements.

Certaines copropriétés confrontées aux difficultés économiques et sociales, d'autres situées dans un environnement en voie de dégradation, peuvent être prises dans une spirale. Les copropriétaires occupants qui le peuvent, vendent ou mettent en location. Ainsi la copropriété se transforme en copropriété locative. Si rien n'est fait pour résoudre les problèmes, des propriétaires bailleurs vont essayer de revendre à plus pauvres qu'eux. La copropriété connaîtra à nouveau une majorité de propriétaires occupants mais captifs qui auront accédé, non par choix, mais parce qu'ils ne pouvaient pas se loger autrement.

L'apport de la copropriété à la politique sociale du logement aussi bien pour l'accession à la propriété que pour le secteur locatif n'est pas contesté et des études localisées confirment le rôle social joué par le parc privé. En Seine-Saint-Denis, 30 % de la population fragile est logée en HLM alors que 70 % vit dans le parc privé. Dans le quartier Saint-Christophe à Cergy, les mécanismes des prêts à taux d'intérêts progressifs ont permis à des familles issues de la première couronne parisienne qui ne trouvaient pas à se loger dans le logement social, de s'insérer dans des systèmes d'accession où les remboursements des emprunts étaient moins élevés qu'un loyer dans un logement social. Pour Dominique Lefebvre, maire de Cergy, cette apparente facilité a abouti à la concentration de propriétaires aux ressources trop modestes pour assumer des charges de copropriété.

Le profil des occupants peut être complété par celui des copropriétaires qui méconnaissent totalement les règles de fonctionnement de la copropriété et leurs obligations ce qui renvoie à la question de l'information préalable à l'acquisition.

### III - LES CAUSES DES DIFFICULTÉS

#### A - LES PROCESSUS DE DÉGRADATION ET LEUR ORIGINE

Les problèmes de gestion, les obstacles auxquels se heurtent des syndics, les conflits entre copropriétaires peuvent pousser à imputer les difficultés au régime de la copropriété. Toutefois ces problèmes ne sont pas les plus difficiles à traiter. Il est par contre impossible d'incriminer le système de la copropriété lorsqu'on observe les difficultés des immeubles des années soixante mal localisés, la pauvreté de certains copropriétaires ou locataires, les problèmes d'accueil des populations étrangères. Plus qu'une remise en cause du statut juridique lui-même, ce sont les problèmes de société qui interpellent, la propriété occupante subie plutôt que choisie en particulier après l'échec d'une recherche d'un logement social, la pratique locative type « marchands de sommeil ». Ces derniers logent sans respect des droits locatifs notamment des personnes qui ont subi un échec dans leur accession à la propriété ou qui n'ont pas pu accéder au locatif social ou au locatif privé bien géré.

Les intervenants en copropriété évoquent une grande convergence dans l'origine des problèmes. Ce constat est confirmé par les enquêtes effectuées par la DGUHC auprès des Directions départementales de l'équipement sur les copropriétés concernées par des plans de sauvegarde ou des OPAH spécifiques aux copropriétés en difficulté.

- en premier lieu le montant des dettes de charges des copropriétaires. Ce problème est à rapprocher de la solvabilité réduite de certains ménages, les prêts à taux progressifs pour l'accession aidée ayant notamment provoqué une explosion des mensualités de remboursement ;
- la taille importante des immeubles qui est un facteur aggravant lorsque les difficultés surgissent. Les interventions publiques concernent en majorité des copropriétés de plus de 100 logements ;
- l'architecture sommaire d'immeubles pris dans des espaces collectifs non aménagés dans des quartiers mal desservis. Les interventions publiques concernent essentiellement un parc construit entre 1960 et 1980 ;
- les mauvaises conditions dans lesquelles fonctionnent les instances de la copropriété, faible mobilisation de l'assemblée générale, conseil syndical conflictuel et gestion minimale assurée par le syndic.

Si ces aspects sont les principales causes des difficultés, d'autres sont souvent signalés, la mise en copropriété d'immeubles anciens sans travaux suffisants, la complexité de la copropriété alors qu'un seul immeuble est plus facile à gérer, l'incurie éventuelle du syndic.

On assiste alors au scénario suivant. Des immeubles mal situés ou occupés par des ménages aux ressources fragiles se détériorent car les charges ne sont pas payées par tous et les décisions relatives aux travaux ne sont pas prises. La valeur des logements chute, les « marchands de sommeil » apparaissent et les immeubles deviennent le dernier recours de ceux qui ne peuvent accéder à un autre habitat.

On peut retenir trois situations décrites par des intervenants en copropriété en difficulté :

- la petite copropriété vétuste connaissant de forts taux d'impayés, de lourdes charges, confrontée à l'interruption de la distribution de l'eau, à la sur-occupation et à la présence d'occupants sans titres ;
- la grande copropriété des années soixante aux bâtiments et aux équipements obsolètes, où le taux d'impayés et le poids des charges sont très importants et où le nombre de « marchands de sommeil » augmente ;

- les copropriétés des villes nouvelles dans lesquelles l'endettement des ménages ne permet pas le paiement de charges, mal prises en compte lors du projet d'acquisition, et donc confrontées aux taux élevés d'impayés.

## Encadré 2 : Garges Les Gonesses

La ville a prévu une charte de partenariat associant les acteurs publics et les syndicats de copropriétés.

## Objectifs :

- conjuguer les interventions pour remédier aux dysfonctionnements
- apporter une assistance aux copropriétés ayant manifesté la volonté d'assainir leur situation juridique et financière
- veiller à la cohérence des actions

## Les points traités :

- règlement des impayés de charges
- renégociation des prêts
- relogement des familles (rachat éventuel de logements)
- aide aux familles en difficulté

Programme d'actions pré-opérationnelles dans le cadre des opérations lourdes de requalification. Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

Source : ADIL de l'Essonne

Lorsque la copropriété est occupée par les ménages les moins solvables alors qu'elle souffre de l'usure de la construction et d'une conception architecturale médiocre, le processus de dégradation s'avère incontournable. La dégradation est accélérée par le défaut d'entretien lié aux conflits d'intérêts entre les copropriétaires ou à leurs difficultés financières. A cela s'ajoute l'incapacité de faire face à de grosses réparations une fois les périodes des garanties décennales achevées.

## B - LE REPÉRAGE DES DIFFICULTÉS

Il est nécessaire de détecter les copropriétés en difficulté car le phénomène va s'amplifier et cette perspective a amené le Conseil national de l'habitat à demander la mise en place d'un observatoire structuré. Les élus locaux sont la plupart du temps interpellés par les habitants impuissants face aux difficultés auxquelles ils sont confrontés alors que la situation de leur copropriété est déjà grave. Quant aux acteurs locaux qui pourraient identifier les phénomènes en amont, travailleurs sociaux, responsables des services logement, fournisseurs..., ils sont dépourvus de critères pour repérer les premiers signes. Cette méconnaissance des copropriétés fragiles sur un territoire, empêche le travail préventif qui serait pourtant le plus efficace car lorsqu'une copropriété est connue pour être en difficulté il est parfois trop tard.

Lorsque les collectivités locales se sont dotées d'observatoires, elles peuvent être rapidement alertées par l'évolution de certaines situations. La Communauté urbaine de Lyon mène depuis plus de dix ans une politique de l'habitat et a mis en œuvre un programme local de l'habitat adopté en 1995. Ce programme prévoit un volet d'intervention sur le parc privé et notamment sur les copropriétés. Michel Rouge, responsable de la mission habitat confirme que le repérage des copropriétés est primordial et permet, à partir de diagnostics, de



développer des plans d'action en adaptant les outils d'intervention à chaque situation. Le plan d'action du Grand Lyon prévoit également un dispositif d'évaluation en continu.

Dans le Nord-Pas-de-Calais un observatoire régional de l'habitat et de l'aménagement fonctionne depuis une dizaine d'années associant la Caisse des dépôts et consignations, le mouvement HLM, les notaires, les agglomérations, les propriétaires immobiliers... A Bar-Le-Duc, commune de 18 000 habitants la municipalité s'est inscrite dans une démarche intercommunale et le contrat de ville, dans son volet « habitat et cadre de vie » comprend la mise en place d'un observatoire de l'habitat. En Ile-de-France des enquêtes sont engagées sur des secteurs tests où sont développées des méthodes pour le repérage du parc en difficulté. Les questions portent sur les lieux, les moyens et les partenariats à mettre en place pour disposer d'informations statistiques. La ville de Cergy qui a décidé, depuis quatre ans, de s'attaquer au problème des copropriétés en difficulté, parallèlement à un travail sur la partie logement social, a mis en place un certain nombre d'outils à partir d'un diagnostic précis avec dans un premier temps un observatoire urbain. Cet observatoire permet de disposer d'une cartographie et de données statistiques qui aident à la mise en place de diverses politiques. Quant à l'expérience brestoise, elle montre tout l'intérêt de disposer d'un observatoire pour engager une opération de requalification des copropriétés dans le cadre d'une requalification urbaine globale.

A l'heure du renouvellement urbain la connaissance de l'habitat implique une bonne appréhension des situations dans l'ensemble des secteurs, public et privé. Pour la préparation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction s'est heurtée à l'insuffisance des informations relatives à l'habitat privé alors que ces dernières sont disponibles pour l'habitat neuf et le logement social. Il lui paraît pourtant nécessaire de disposer des éléments qui permettraient d'évaluer les phénomènes et de les localiser, de savoir s'ils sont très urbains, s'ils sont concentrés dans les quartiers anciens des grandes villes... S'il existe une enquête du ministère de l'Équipement sur l'ensemble du parc des organismes d'HLM, des informations identiques et finement localisables manquent sur le parc privé dont on sait qu'il intervient sur le marché du logement. Ceci empêche le repérage d'un parc qui nécessiterait des interventions de restructuration urbaine.

Ainsi, à tous les niveaux, locaux ou national, on constate une commande publique de diagnostics préventifs et un besoin de connaître les indicateurs capables de donner l'alerte tels que les taux d'impayés de charges, les dettes aux fournisseurs, le mauvais état du bâti, la diminution de la valeur locative, l'augmentation du volume des transactions, la fréquence des conflits de voisinage, la part des logements en location...

Les rencontres du Conseil national de l'information statistique (CNIS) du 30 octobre 2001 ont porté sur « *l'offre et les besoins d'observation statistiques pour le choix et la conduite des politiques urbaines* ». Paul Champsaur, directeur général de l'INSEE, a présenté le rôle de la statistique publique capable d'offrir un cadre de référence. « *Une nouvelle conception des opérations de collecte du recensement et la généralisation des Systèmes d'information géographiques a en effet conduit à imaginer un référentiel qui soit à la fois plus détaillé, plus universel et mieux suivi. Le répertoire d'immeubles localisés donnera les coordonnées géographiques précises de chaque immeuble... D'autres statistiques localisées sont à chercher du côté des sources administratives... En ce qui concerne la population, des accords se sont multipliés entre les Caisses d'allocations familiales et les directions régionales de l'INSEE... S'agissant de l'habitat, des travaux sont menés au service économique et statistique du ministère de l'Équipement sur le fichier dit FILICOM qui rassemble des données d'origine fiscale sur les caractéristiques des logements, de leurs propriétés et de leurs occupants, avec pour but d'aider à construire une image détaillée et quantifiée de la qualité du bâti.* »

Si des atlas et des recensements comme ceux qui se constituent en Seine-Saint-Denis et dans les Bouches-du-Rhône sont encore rares, des expériences sont déjà acquises. Elles pourraient être utiles à d'autres, et la généralisation de ces démarches pourrait se faire en parallèle avec les travaux engagés sur la statistique publique.

#### IV - L'INTERVENTION PUBLIQUE

##### A - LÉGITIMITÉ ET ENJEUX

Le problème de la copropriété en difficulté est un sujet de préoccupation grandissant pour les pouvoirs publics nationaux et locaux et les diverses actions entreprises pour en évaluer l'importance et le circonscrire le démontrent. Cependant l'intervention publique dans un secteur de droit privé est délicate. Longtemps la puissance publique s'en était abstenue car se posait la question de la légitimité d'une telle démarche. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la politique de la ville, les premières actions ont uniquement porté sur de grands ensembles de logements sociaux.

Alors que les pouvoirs publics locaux estimaient devoir laisser aux copropriétaires le soin de gérer eux-mêmes leur bien, ce sont pourtant les difficultés rencontrées par les copropriétaires ou les locataires qui les ont amenés à réagir. La dégradation d'un nombre croissant de copropriétés a fait peser un soupçon nouveau sur ce qui était devenu le statut ordinaire des immeubles collectifs. Pouvait-on aller vers une marginalisation et un abandon progressif d'un segment du parc de logements avec une perte de maîtrise de la situation de la part des copropriétaires ?

Le parc privé dont celui en copropriété répond en partie au besoin de logement social. Si 27 % des ménages pauvres<sup>1</sup> logent en HLM, 26 % sont locataires dans le secteur privé et 35 % des ménages sont propriétaires. En ce qui concerne les ménages modestes<sup>2</sup>, 21 % sont locataires en HLM, 21 % dans le parc privé et la moitié sont propriétaires<sup>3</sup>. Ce parc connaît des problèmes de surpeuplement plus aigu et les taux d'effort des locataires y sont plus élevés. « Le parc social de fait », qui était essentiellement constitué de logements anciens inconfortables et d'hôtels meublés, se situe désormais dans des copropriétés récentes dont le gros œuvre est durable et qui répondent aux normes actuelles, mais qui sont néanmoins dégradées. Laisser libre jeu au marché conduirait à renforcer la spécialisation sociale de la ville, les personnes aux revenus les plus modestes se regroupant dans les zones périurbaines aux copropriétés récentes ou dans les centres anciens en petites copropriétés inconfortables voire insalubres.

Les solutions aux situations de mal-logement ne dépendent pas des possibilités d'action des personnes qui les subissent. La précarité de leur situation, l'absence de choix pour se loger font qu'elles ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits. Tout ceci favorise le développement de pratiques de marchands de sommeil transformant ces locataires en victimes. Pourtant ces habitants peuvent être bénéficiaires des aides personnelles au logement. Ainsi la puissance publique reconnaît et conforte l'apport de la copropriété à une politique sociale du logement, aussi bien pour le secteur locatif que pour l'accession. Ces aides, distribuées en l'absence de contrôle sur la qualité de décence ou de salubrité des logements, peuvent alimenter certaines pratiques locatives inadmissibles.

Si l'ensemble de ces constats et de ces réflexions conforte la légitimité de l'intervention publique, la prise en compte des spécificités de la copropriété reste nécessaire ainsi que celle du positionnement des différents acteurs avec lesquels l'intervenant doit négocier. L'Etat et des collectivités locales doivent venir en appui à la copropriété pour l'aider d'abord à se restructurer. De plus la déqualification d'une partie du parc locatif privé accueillant une population modeste voire fragile suppose une intervention inscrite dans une politique locale de l'habitat où le défi est à la fois urbain et social. La copropriété doit être resituée dans son environnement et toute intervention doit prendre en compte, non seulement le dysfonctionnement de l'ensemble immobilier en termes de bâti et de gestion mais également le marché du logement, l'occupation sociale et le peuplement.

---

<sup>1</sup> Ménages qui ont des revenus totaux inférieurs à la moitié de la médiane des revenus par unité de consommation de l'ensemble des ménages (moins de 628 euros/unité de consommation).

<sup>2</sup> Ménages qui ont des revenus totaux inférieurs à la médiane des revenus par unité de consommation (12 562 euros/unité de consommation).

<sup>3</sup> Source Union nationale des organismes d'HLM.

## B - UNE INTERVENTION RÉCENTE

Dans les premières années des interventions publiques en faveur des quartiers d'habitation sociale, le signalement de la dégradation de certains ensembles immobiliers privés s'est avéré insuffisant pour déclencher une action. Ce n'est que plus tard que, l'accélération du phénomène aidant, la copropriété en difficulté a été reconnue comme étant une des causes du malaise urbain.

Dans les années soixante-dix, la crise économique amplifiait les problèmes des grands ensembles construits à la périphérie des villes. Les organismes d'HLM auxquels étaient attribués des financements se sont mobilisés. La procédure « Habitat et vie sociale » visait alors l'amélioration d'un certain nombre de cités HLM.

En 1984, des émeutes urbaines confirmant le malaise de ces quartiers, les pouvoirs publics décidaient d'accroître l'efficacité de leur action. La procédure de Développement social des quartiers (DSQ) prenait alors le relais pour traiter, toujours dans les grands quartiers HLM, les problèmes dans toutes leurs dimensions. C'est sur ces mêmes secteurs, une fois les interventions publiques réalisées, qu'il est apparu que des immeubles en copropriété avaient échappé à tout traitement.

Ce n'est qu'en 1992 que le Comité interministériel des villes (CIV) a engagé une réflexion sur la copropriété en difficulté et une première procédure a permis l'adaptation des OPAH à la copropriété.

Alors que la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété avait le souci de protéger le copropriétaire contre les risques de décisions abusives de la majorité prises par l'assemblée générale, la loi relative à l'habitat du 21 juillet 1994 marque une rupture juridique en privilégiant la collectivité sur l'individu.

La période de 1994 à 1998 permet l'extension de la géographie prioritaire de la politique de la ville et concerne plus de 1 300 quartiers. Le problème des copropriétés en difficulté est alors pris en compte dans les quartiers d'habitat social.

La politique de la ville s'est ensuite faite discrète. Ce n'est que fin 1998 que sont reconduits les contrats de villes et engagés les Grands projets de villes (GPV). Elle inscrit dorénavant les quartiers dans les dynamiques urbaines.

## Encadré 3 : Le Havre

La ville concentre 40 % de sa population dans des quartiers d'habitat social.

Un grand projet de ville (GPV) inclut 3 quartiers situés en zone franche urbaine.

Le GPV consolide le travail inter-organismes d'HLM et le partenariat avec la ville.

Outre l'action sur les quartiers HLM, l'intervention des bailleurs sociaux dans ce cadre a permis de résoudre les difficultés sur deux copropriétés. Les taux de vacance y sont en baisse.

Source : UNFOHLM, Habitat et société, mars 2002

Les premiers dossiers concernant des copropriétés ont conduit la puissance publique à s'impliquer pour des raisons sociales et à intervenir sur le devenir de certains immeubles jusqu'à en organiser la démolition. Dans un premier temps les pouvoirs publics ont été pris de court par la découverte du nombre croissant de copropriétés en difficulté voire dégradées. Puis la connaissance théorique et pratique s'est forgée et ont été mis en place des dispositifs de redressement et d'amélioration de la gestion pour une action souvent conjointe de l'Etat et des collectivités locales.

Si la légitimité des pouvoirs publics à intervenir sur ce parc privé ne pose plus question aujourd'hui, le retard et la lenteur de la prise de conscience n'ont pu être évités. Pour la population concernée, à l'échec économique et social s'est ajouté un sentiment d'abandon et de frustration. Là où les bailleurs sociaux ont beaucoup construit, les réhabilitations ont débuté il y a une dizaine d'années. Dans nombre de copropriétés souvent proches de ces ensembles locatifs ou implantées sur les mêmes lieux, les occupants, qu'ils soient copropriétaires ou locataires, ont rapidement eu l'impression d'être oubliés tout en restant captifs.

#### C - LES ACTIONS MARQUANT L'INTERVENTION DE L'ETAT

C'est bien après la loi du 10 juillet 1965 que la copropriété est apparue comme n'étant plus seulement l'addition de volontés particulières d'investisseurs ou de copropriétaires occupants, mais aussi comme un être collectif susceptible de connaître des crises de gestion interne, financières et sociales. C'est la loi relative à l'habitat du 21 juillet 1994 qui a introduit le changement. Les dettes de charges envers la copropriété sont devenues prioritaires parmi les autres créances immobilières, notamment celles à l'égard des banques.

La possibilité a par ailleurs été donnée au président du tribunal de grande instance de nommer un administrateur provisoire pour redresser le fonctionnement de certaines copropriétés. Il lui suffit pour cela d'être saisi par des copropriétaires, le syndic ou le procureur de la République. Il revient à l'administrateur provisoire de prendre les mesures nécessaires au rétablissement du fonctionnement normal de la copropriété en demandant, si sa mission le nécessite, la suspension ou l'interdiction provisoire des poursuites.

Sur cette même période et dans le cadre de la réflexion engagée en 1992 par le CIV, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) présentait, pour les opérations programmées de l'habitat, des dispositions applicables à la requalification d'immeubles en copropriété rencontrant de graves difficultés sur les plans technique, social et financier. Des opérations expérimentales prévoyant des mesures dérogatoires au dispositif d'aide habituel de l'ANAH, pour des travaux sur les logements mais également les parties communes, ont été ainsi réalisées.

La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville a instauré les plans de sauvegarde permettant aux préfets de réunir les partenaires et de programmer des actions. La circulaire du 22 avril 1997 décidait des sites témoins pour ces plans. Il s'agissait d'immeubles situés en zones urbaines sensibles (ZUS) ou faisant l'objet d'opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat. La loi a également prévu l'ouverture du FSL aux

copropriétaires occupants en cas d'impayés de charges de copropriété et de remboursement d'emprunts pour l'acquisition du logement.

Après un temps de pause, le CIV du 30 juin 1998 a constitué le point de départ de choix plus volontaristes. La requalification des quartiers dévalorisés pouvait alors passer par une politique d'investissements pour des réhabilitations lourdes, des démolitions, des changements d'usage et des actions d'accompagnement à la transformation d'espaces publics et privés. Enfin avec le CIV du 14 décembre 1999, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et le CIV du 1er octobre 2001, le plan de sauvegarde devient le cadre privilégié d'une intervention publique lourde. Cette étape marque le passage de la politique du logement à la politique du renouvellement urbain.

Le programme de renouvellement urbain adopté en 1999 englobe trente grands projets de villes et trente autres opérations de renouvellement urbain. Le traitement des copropriétés dégradées prévoit :

- la mise en place d'une prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) pour les parties communes ;
- l'extension du prêt locatif à usage social « construction-démolition » (PLUS-CD) aux opérations de construction réalisées pour le relogement d'habitants des copropriétés dégradées ;
- des financements de la Caisse des dépôts et consignations pour assurer des avances remboursables et permettre l'accès à des dispositifs de garantie bancaire aux syndicats de copropriétaires ;
- une enveloppe de « prêts renouvellement urbain » pour le financement des travaux et des investissements dans le cadre des plans de sauvegarde et des opérations de démolition.

Ce programme concerne les copropriétés souvent mitoyennes des grands ensembles HLM.

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, outre les mesures applicables à l'ensemble des copropriétés et décrites précédemment s'est préoccupée du traitement des copropriétés dégradées. Les compétences de l'administrateur provisoire sont élargies, le retrait de bâtiments d'une copropriété facilité, l'information des copropriétaires sur la procédure de redressement renforcée. La procédure du plan de sauvegarde est étendue à l'ensemble du territoire et sa durée est portée de deux à cinq ans. Elle peut être ouverte à l'initiative du maire de la commune concernée. Les conditions d'intervention du FSL sont harmonisées. Enfin les organismes d'HLM peuvent, grâce au portage provisoire, acquérir des lots dans les copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde afin de procéder à la réhabilitation des logements et des parties communes puis céder les lots.

L'ANAH fait l'objet d'une réforme qui lui permet de mettre désormais en œuvre l'ensemble de la politique d'aide à l'amélioration du parc privé, quel que soit son statut d'occupation en distribuant dorénavant la PAH aux propriétaires occupants. Elle peut également financer grâce à cette prime des travaux sur les parties communes en majorant le taux de subvention en cas de cofinancement d'une collectivité locale dans le cadre d'une OPAH visant la requalification ou

faisant l'objet d'un plan de sauvegarde. Elle participe au financement des organismes d'HLM ou de sociétés d'économie mixte qui réhabilitent des logements acquis mais soutient également les communes qui se substituent aux copropriétaires défaillants dans leurs obligations de réaliser des travaux nécessaires à la résorption de l'insalubrité.

Des mesures financières complémentaires aux aides de l'ANAH sont destinées aux opérations de construction pour le relogement d'habitants en copropriété en difficulté, la requalification des copropriétés en plan de sauvegarde, les études et expertises nécessaires à l'élaboration d'un plan de sauvegarde. Des aides sont également réservées à des missions particulières confiées par le syndicat de copropriétaires à un prestataire pour le rétablissement d'une gestion normale, le financement de l'équipe de suivi et l'animation du plan de sauvegarde.

Pour les copropriétés connaissant de très grandes difficultés un nouveau dispositif de financement pour l'acquisition et la démolition de lots dans le cadre d'un partenariat Etat/collectivités locales prévoit 8 millions d'euros. Des fonds de la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 23 millions d'euros dès 2002 sur les fonds de renouvellement urbain financent les coûts liés aux mécanismes de portage immobilier et de restructuration lourde. Les besoins en ingénierie et en expertise disposent de moyens mobilisés à hauteur de 1,5 million d'euros par la CDC et de 1,5 million d'euros par le ministère de la Ville. La circulaire du 18 décembre 2001 liste les copropriétés qui feront l'objet d'un traitement prioritaire grâce à un dispositif de financement pour l'acquisition et la démolition dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales<sup>1</sup>.

Le traitement des copropriétés dégradées est complété par un plan plus large d'éradication de l'habitat indigne. La signature de protocoles d'accords entre les préfets et les collectivités locales vise les onze départements les plus concernés pour des actions nécessaires à la sortie d'insalubrité et à la remise aux conditions de décence des logements : Bouches-du-Rhône, Gard, Var, Hérault, Rhône, Pas-de-Calais, Nord, Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne. L'obligation faite par la loi du 13 décembre 2000 de délivrer un logement décent pour toute habitation principale peut concerner les copropriétés.

Dans le cadre de l'affectation du 1 % logement, l'Etat a conclu en 2001 avec l'Union économique et sociale du logement (UESL), deux conventions concernant le renouvellement urbain et l'élargissement du bénéfice du 1 % logement à une population non salariée. C'est par une contribution de 460 M€ à la politique de renouvellement urbain que le « 1% logement » intervient pour la première fois en faveur des copropriétés dégradées.

---

<sup>1</sup> Liste des sites retenus : Avignon (L'Athénée), Bron (Terraillon et La Caravelle), Clichy-sous-Bois (La Forestière), Grigny (Grigny II), Marseille (Bellevue), Montfermeil (Les Bosquets), Montpellier (Le Petit bard), Nogent-sur-Oise (La Commanderie), Vitry-sur-Seine (Rouget de Lisle) et Toulouse (quartiers Le Mirail et Bellefontaine).

Les étapes importantes pour la copropriété depuis la loi du 10 juillet 1965 qui a institué son statut sont récentes :

- 1994, la reconnaissance de l'être collectif ;
- 1996, la copropriété en difficulté traitée dans le cadre de la politique de la ville ;
- 2000, le passage de la politique du logement à la politique du renouvellement urbain et l'engagement de grands moyens pour le traitement des copropriétés dégradées.

Les moyens nouveaux dégagés pour le traitement des copropriétés dégradées sont importants et ne peuvent que l'être, puisqu'ils concernent les situations les plus graves, les problèmes les plus lourds, ceux qui, le temps passant, se sont accentués.

Les sommes consacrées par l'Etat sont distribuées par une diversité d'intervenants. Tous les statuts d'occupation sont concernés, copropriétaires occupants ou bailleurs, locataires ; les logements comme les parties communes peuvent en bénéficier.

Pour mettre en application ces dispositions les acteurs locaux vont devoir appréhender la diversité des procédures, des modes de financements, des financeurs, ainsi que des taux de subventions et de prêts.

Ce plan d'ensemble comporte cependant des limites : les copropriétés concernées par ces mesures législatives, réglementaires et financières sont les copropriétés dégradées, situées sur le territoire de la politique de la ville. Les petites copropriétés en tissu urbain ne risquent-elles pas d'être oubliées ? De plus si les moyens sont importants pour régler les situations les plus graves, l'effort consacré à la prévention demeure insuffisant. Faute d'intervention sur les copropriétés fragiles isolées dans leurs difficultés le nombre de copropriétés dégradées ne peut qu'augmenter.

#### D - UNE PRÉOCCUPATION POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les interventions publiques ont des origines multiples : elles peuvent résulter de démarches individuelles des habitants, de plaintes auprès des élus locaux ou d'un constat de carences graves dans les instances de gestion, qui rejaillissent sur la qualité voire l'existence des services de base aux occupants, fourniture de l'eau, de l'électricité..., le problème aigu du bâti, de la sécurité ou encore le déséquilibre dans le peuplement.

Les opérateurs mandatés par les autorités locales sont amenés à jouer le rôle d'arbitre que le syndic n'assume plus et apparaissent dans des situations conflictuelles opposant les copropriétaires entre eux au fur et à mesure que s'accumulent les difficultés. Un nombre de plus en plus important de municipalités, spécialement celles des grandes agglomérations, redoute que le déclin socio-économique d'immeubles ou ensembles immobiliers privés n'entraîne dans leur chute des pans entiers du marché immobilier en concentrant sur des portions de territoire une population au moins aussi pauvre que celle des quartiers HLM les plus dégradés. La nécessité d'une intervention même lourde



n'a donc pas échappé aux collectivités territoriales et certaines ont réagi à partir des années quatre-vingt-dix.

Les collectivités locales, lorsqu'elles sont interpellées par les locataires ou les copropriétaires, sont amenées à agir dans l'urgence de façon curative pour parer aux problèmes de sécurité voire aux situations conflictuelles. Toutefois les mesures prises peuvent être prolongées par des actions plus globales fondées sur des diagnostics préalables à des programmes locaux de l'habitat ou à des contrats de villes. Le cadre de l'intervention est alors la restructuration à l'échelle du quartier.

Les élus locaux disent leur souci de préserver la diversité de l'habitat sur le territoire de leurs communes. Ils craignent que la perte de confiance en la copropriété ne compromette la progression de l'accession à la propriété considérée comme facteur de mixité sociale aux côtés du logement social. Ils souhaitent, en préservant la qualité de l'habitat en copropriété, maîtriser l'étalement urbain favorisé par le développement de la propriété pavillonnaire.

A l'heure où les pouvoirs publics espèrent, notamment pour répondre aux préoccupations environnementales, une ville plus dense, la copropriété constitue un outil d'urbanisme. Les enjeux sont alors la restauration immobilière, la requalification des espaces de proximité, la mise en place d'une gestion urbaine pour l'ensemble du quartier. Les actions engagées concernent plusieurs domaines : le mode de gestion de la copropriété, le bâti et la mise au confort des parties privatives, la structure et le remembrement de la propriété par la préemption de logements, l'intégration du groupe d'immeuble dans un projet urbain et de développement social.

Les collectivités interviennent en fonction du contexte local.

L'agglomération grenobloise et plusieurs villes moyennes de l'Isère se sont heurtées aux difficultés de copropriétés constituées d'immeubles collectifs de 100 à 150 logements construits il y a 20 à 30 ans, dégradation et mauvais entretien du bâti, problèmes sociaux... Une phase préalable de diagnostic a permis l'élaboration des modes d'intervention notamment des actions incitatives sur l'habitat, une action sociale pour conforter le lien social et développer un projet collectif, l'utilisation de l'ingénierie immobilière permettant des acquisitions publiques et privées ainsi que l'intervention sur le statut des espaces.

Les communes de Draguignan et le Muy confrontées au problème de délabrement du centre ville ont été amenées à engager des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) depuis 1997. Une concession d'aménagement a été passée à une société d'économie mixte locale. Cette société a procédé à l'acquisition d'immeubles, piloté une OPAH et s'est attachée à la revitalisation commerciale et au traitement des espaces publics. Un bureau d'études a été chargé de la négociation et de l'acquisition foncière, du relogement des occupants et de l'accompagnement social. Il s'agissait d'une démarche pour la résorption d'un habitat insalubre irrémédiable ou remédiable en procédant à des opérations lourdes de démolition ou de réhabilitation. Des relogements définitifs ou temporaires ont été mis en place avant le début des travaux.

La ville de Cergy a engagé un plan de restructuration des copropriétés du quartier central de la Bastide. Elle a créé en 1989 une association réunissant la ville, l'Etat, les neuf conseils syndicaux concernés et leurs créanciers afin de soutenir les conseils syndicaux et trouver des solutions à leur situation financière. Le système de chauffage, collectif à l'ensemble des bâtiments, a été remplacé par une distribution individuelle, par immeuble, pour assurer une juste répartition des charges. A la suite d'une enquête il a été procédé à une reprise des logements des copropriétaires les plus endettés, au transfert complet de certains immeubles en copropriété à un opérateur privé, à la restructuration urbaine et à la simplification de l'espace et de sa gestion. Plus largement, la ville a mis en place un observatoire des copropriétés en difficulté pour évaluer les situations et moduler les types d'intervention. Elle soutient des procédures judiciaires parant ainsi à l'impossibilité pour les syndicats de copropriétaires de bénéficier de l'aide juridictionnelle. Elle s'érige en conseil pour les primo-accédants, se substituant ainsi aux organismes de crédit et aux notaires, pour les informer sur les charges qu'ils auront à payer, lesquelles s'ajoutent au remboursement des emprunts contractés pour l'acquisition.

La ville de Brest a expérimenté une procédure d'OPAH copropriété sur le quartier du centre « Petit Paris ». Construit il y a trente ans ce quartier présentait des symptômes inquiétants : dégradation du bâti, vacance de logements, baisse de la valeur vénale des lots... Un diagnostic a été effectué sur le bâti, les parties communes et les logements. Sur cette base, la commune a pu mettre en évidence le lien entre l'intérêt collectif des immeubles et l'intérêt individuel de chaque copropriétaire... Des travaux ont été proposés pour la remise aux normes d'hygiène et de sécurité des bâtiments vétustes et leur amélioration. Un plan de patrimoine a permis d'évaluer le coût des travaux en tenant compte des capacités financières des copropriétaires. L'engagement des copropriétaires a été obtenu en contrepartie de l'aide de la collectivité.

Dans les grandes copropriétés les problèmes sont sensiblement de même nature que dans les grands ensembles HLM. Ils constituent de véritables quartiers ou morceaux de ville, ainsi les Bosquets à Montfermeil, Alpes ou Bellevue à Saint-Priest...

Encadré 4 : Grand Lyon

Dans le cadre du programme local de l'habitat (PLH) et plus particulièrement de la requalification de l'habitat privé, la région a engagé des actions en faveur des immeubles en copropriété construits entre 1949 et 1974 (100 000 logements).

Quatre-vingt quatorze copropriétés totalisant 10 500 logements faisaient l'objet d'une intervention publique en 2001.

**OPAH copropriétés dégradées :** Bron, Saint Priest, Meyzieu, Saint Fons (2 800 logements).

Résultats contrastés : regain d'attractivité dans certains quartiers bénéficiant d'une intervention globale, notamment Meyzieu.

**Intervention préventive expérimentale :** trois sites concernés : Vénissieux (quatorze copropriétés sur le quartier des Minguettes et de Max Barel), Villeurbanne (Résidence Saint-André), Vaulx-en-Velin (quartier des Sauveteurs Cervelières).

Sites à l'étude : Feyzin (cinq copropriétés), Lyon La Duchère (Tour Panoramique).

Objectif : fédérer tous les acteurs et les motiver pour engager un travail sur la copropriété.

Les actions de formation ont donné de bons résultats en matière de renouvellement et de dynamisation des conseils syndicaux.

**Adaptation des plans d'action en fonction de leur évolution :**

- allègement à Meyzieu ;
- poursuite à Saint-Priest ;
- renforcement à Saint-Fons et Bron.

**Un plan d'action a été récemment validé par la conférence d'agglomération de l'habitat :**

- repérage de sites fragiles ;
- diagnostics approfondis pour décider du lancement d'une intervention publique ;
- plan d'action avec trois objectifs (maintien du fonctionnement privé, renforcement de l'attractivité, développement du lien social) ;
- évaluation.

Source : Institut d'études politiques de Paris, Sciences Po Formation : Habitat et développement urbain, 21 juin 2001

La ville de Meyzieu (30 000 habitants) dans le Rhône a dû se préoccuper d'une copropriété de 2 500 habitants, en immeubles collectifs et pavillons, dans le quartier des Plantés. Une charte de la politique de la ville a été signée. Il s'agissait de conforter la copropriété existante car les immeubles collectifs étaient encore majoritairement occupés par leurs propriétaires. Un binôme, constitué par le représentant de la communauté urbaine dont le territoire était concerné par la politique de l'habitat et de la ville et le directeur de la SEM communale, a été mis en place. Un diagnostic foncier, technique et social<sup>1</sup> a été réalisé. L'opération s'articule autour de quelques axes forts : une réhabilitation lourde du bâti, la restructuration et la reprise par la collectivité des espaces verts, la restructuration et la revitalisation du centre commercial, la mise en place de syndicats secondaires, enfin, l'intégration du quartier dans la ville par la création d'une nouvelle centralité.

D'autres exemples pourraient être présentés qui démontrent l'engagement de communes soucieuses de résoudre les problèmes des copropriétés en adaptant la diversité des interventions et des outils à la diversité des situations.

<sup>1</sup> Plan construction et architecture du ministère du Logement, *Demain la copropriété*, mars 1993.

## V - LES ACTEURS ET LES INTERVENANTS

Les acteurs de la copropriété sont en premier lieu les copropriétaires eux-mêmes regroupés en un syndicat de copropriétaires. Ils ont à administrer collectivement la copropriété en prenant les décisions nécessaires en assemblée générale. Pour appliquer ces décisions, les copropriétaires font appel à un syndic qu'ils contrôlent par l'intermédiaire du conseil syndical composé de copropriétaires élus. La qualité de la gestion dépend donc avant tout de la capacité des copropriétaires à assumer leurs responsabilités individuelles et collectives. Un travail de responsabilisation peut s'avérer utile en amont de toute action, même préventive.

### A - LE SYNDICAT DES COPROPRIÉTAIRES ET LE CONSEIL SYNDICAL

Le soutien aux copropriétaires peut se traduire par la production de documents pédagogiques, une information sur le mécanisme de gestion de la copropriété, une formation des membres du conseil syndical. Les associations de copropriétaires travaillent dans ce sens auprès de leurs adhérents<sup>1</sup>.

Les ADIL implantées dans 64 départements peuvent également remplir ce rôle d'information et de formation. Elles connaissent une progression de leurs consultations qui ont atteint le chiffre de 880 000 en 2001. Les questions relatives aux rapports locatifs dominent (61 % des consultations). Les demandes de renseignements émanent le plus souvent des locataires (51 %). L'accession à la propriété, l'investissement locatif et les problèmes des accédants en difficulté représentent 30 % des consultations. Parmi le public en recherche d'informations auprès des ADIL, les plus nombreux sont les personnes physiques mais les associations, collectivités locales et organismes sociaux y recourent de plus en plus fréquemment.

Le travail d'information des ADIL en direction des ménages porteurs d'un projet d'accession est déjà largement reconnu. Les consultants sont majoritairement des ménages jeunes, de condition moyenne ou modeste. De plus, le rôle des ADIL est appelé à se développer dans le domaine qui nous intéresse, notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et des mesures concernant la protection des acquéreurs ou la lutte contre l'insalubrité...

Certaines communes confrontées aux difficultés de la copropriété ont bien conscience que l'amélioration des situations et mieux encore la prévention des difficultés, passe par une sensibilisation des copropriétaires. Ainsi parmi les actions de prévention mises en place par la ville de Cergy, un travail conjoint avec l'ADIL du Val d'Oise et l'ARC permet la production de documents sur la gestion des copropriétés et la mise en place d'une formation à l'intention des membres des conseils syndicaux.

---

<sup>1</sup> Voir en annexe n°2 la liste des associations de copropriétaires et de locataires.

## B - LE SYNDIC DE LA COPROPRIÉTÉ

Le noyau de l'organisation de la copropriété est composé du conseil syndical et du syndic qui doivent faire preuve d'initiatives et produire un effort d'information et de persuasion auprès des copropriétaires. Dans ce contexte le syndic a un rôle essentiel à jouer.

Le syndic est le représentant légal des copropriétaires et en est le mandataire. Toute personne physique ou morale peut être syndic, un professionnel comme un copropriétaire bénévole. Parmi ses principales missions le syndic organise l'assemblée générale, établit le budget et tient les comptes de charges. Il diffuse auprès des copropriétaires les documents relatifs à la gestion, souscrit des contrats de fourniture, de prestations, d'assurance, gère les parties communes... L'exercice de la profession est réglementée par la loi Hoguet du 2 janvier 1970 qui prévoit la détention d'une carte professionnelle et d'une garantie financière. Cette dernière n'est pas obligatoire pour un syndic bénévole.

Les auditions de représentants de la Fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM), de la Confédération nationale des administrateurs de biens (CNAB) mais également d'associations jouant un rôle de « syndic social » dans des copropriétés en difficulté, le PACT-ARIM, la FEDECO, l'ARC ont permis de repérer les limites de l'exercice de la profession de syndic.

Chacun convient que le syndic ne peut pas tout assumer seul. L'efficacité de sa tâche dépend des conditions de travail avec la collectivité des copropriétaires par le biais d'une bonne collaboration avec le conseil syndical. Les honoraires fixés pour la rémunération de leurs tâches ne permettent pas aux syndics, attachés à la gestion de l'immeuble, d'accorder à chaque copropriétaire le temps et l'attention nécessaires. Il s'avère pourtant indispensable de passer d'une gestion minimaliste à une gestion responsable et dynamique pour favoriser le fonctionnement collectif de la copropriété, ce qui implique une évolution du métier de syndic.

Ceci nécessiterait une réforme de la loi Hoguet, qui paraît aujourd'hui obsolète du fait des conditions d'accès à la profession et de l'absence de formation et de contrôle efficace. De plus, les critiques souvent formulées à l'encontre des syndics pour le manque de transparence de leur gestion doivent être prises en considération. Elles nécessitent un effort particulier de ces professionnels. Une mise à plat de leur mode de rémunération semble également indispensable.

Le marché de la gestion de copropriété est de plus en plus concurrentiel et par ailleurs, l'offre a tendance à se concentrer. Or le souci d'optimiser le portefeuille amène les gestionnaires importants à se retirer purement et simplement s'ils rencontrent des difficultés qu'en contrepartie ils ne peuvent facturer. En conséquence, les copropriétés en voie de dégradation ou rencontrant des difficultés chroniques de gestion ont de moins en moins le choix dans la désignation de leur syndic mandataire. Leurs difficultés économiques les conduisent naturellement à retenir la prestation qui présente le coût le plus faible.

Cependant, le syndic ne peut plus se contenter de gérer les parties communes. Il doit se préoccuper des situations difficiles, des copropriétaires risquant de mettre en danger la copropriété. Il devient l'interlocuteur des pouvoirs publics pour faire connaître les problèmes constatés sur le quartier et mobiliser les moyens d'aider la copropriété.

Une nouvelle fonction est même décrite dans le cadre des copropriétés dégradées et le terme correspondant le plus usité est celui de « syndic social ». Ce dernier doit s'atteler à plusieurs tâches, non seulement une gestion financière rigoureuse mais une communication entre les habitants et les différents partenaires dans la mise en place de plans de requalification reposant sur un bilan du bâti, un plan de travaux, un financement adapté et concerté.

Telle qu'elle se définit, la fonction de syndic paraît aujourd'hui inadaptée. Les copropriétaires interrogés par les ADIL dans le cadre d'une étude<sup>1</sup>, sur la vision qu'ils ont des difficultés de leur copropriété et sur son mode de gestion, imputent à 82 % au syndic la responsabilité « *d'une gestion médiocre ou peu satisfaisante* ». D'autres causes sont également citées : le mauvais fonctionnement du conseil syndical et les mésententes entre copropriétaires. Viennent ensuite les difficultés financières des copropriétaires.

La profession reconnaît elle-même les difficultés grandissantes auxquelles sont confrontés les syndics puisque la CNAB et la FNAIM ont constitué avec des associations de copropriétaires, la confédération générale du logement (CGL), la Fédération de défense des copropriétaires (FEDECO), l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), des commissions de médiation pour régler à l'amiable les conflits survenant entre des copropriétaires et des syndics.

Des commissions locales de médiation existent dans vingt-huit départements. Le coût de traitement des dossiers est limité aux frais de secrétariat entre 45 et 110 euros. Lorsqu'un département ne dispose pas d'une commission locale, la commission nationale peut être saisie directement. Les commissions traitent les litiges opposant des copropriétaires, même s'ils ne sont pas membres de l'une des organisations signataires du protocole, ceux opposant des copropriétaires à un syndic même non adhérent de la FNAIM ou la CNAB, ceux opposant des copropriétaires entre eux ou des copropriétaires au conseil syndical.

Au moment où la copropriété doit trouver un second souffle, le rôle du syndic doit évoluer et son rôle de conseil se développer. L'ANAH souhaite que les copropriétaires confient au syndic un mandat permettant de centraliser les aides destinées au traitement des parties communes.

#### C - L'ADMINISTRATEUR PROVISOIRE

La copropriété peut connaître une situation compromettant l'équilibre financier du syndicat, plaçant ce dernier dans l'incapacité de pourvoir à la conservation de l'immeuble. Dans ce cas, des copropriétaires représentant 15 % au moins des voix du syndicat, le syndic ou le procureur de la République

---

<sup>1</sup> ANIL ; *Les copropriétés vues par les copropriétaires* ; Etude - novembre 2001.

peuvent saisir le président du tribunal de grande instance pour la désignation d'un administrateur provisoire.

La nomination d'un administrateur provisoire est portée à la connaissance de tous les copropriétaires et du procureur de la République qui informe à son tour le préfet et le maire de la commune concernée.

Cette faculté de désigner un administrateur provisoire est la première mesure relative aux copropriétés en difficulté insérée par la loi du 21 juillet 1994 dans la loi du 10 juillet 1965. Elle correspond à la période qui a marqué la prise de conscience de la nécessité d'une intervention extérieure sur certaines copropriétés, intervention imposée par voie judiciaire.

L'administrateur provisoire est chargé de prendre les mesures nécessaires au rétablissement du fonctionnement normal de la copropriété notamment sa situation comptable et financière. Il se voit confier les pouvoirs du syndic dont le mandat cesse de plein droit sans indemnité et tout ou partie des pouvoirs de l'assemblée générale des copropriétaires qu'il préside.

Il élabore un rapport qu'il remet au président du tribunal de grande instance. Celui-ci peut alors suspendre ou interdire pour une période maximale d'un an toute action en justice de la part des créanciers de la copropriété. Ceci arrête toute voie d'exécution à l'encontre du syndicat et suspend les délais. Le juge peut également prononcer la division de la copropriété. Mais l'efficacité de cette mesure fait débat car des réserves sont émises sur le rôle et les pouvoirs de l'administrateur pour diverses raisons.

L'administrateur provisoire dispose uniquement du moyen de reporter les dettes. Il représente une charge pour la copropriété et son action pour engager des procédures judiciaires à l'encontre des débiteurs ne permet pas à cette collectivité, personne morale pourtant reconnue en difficulté par le juge, de bénéficier de l'aide juridictionnelle. Son travail consiste essentiellement à recenser les difficultés et à mettre en œuvre les mesures financières d'accompagnement, le fonds de solidarité pour le logement pour les copropriétaires endettés pour le règlement de certaines créances et les aides de l'ANAH pour engager des travaux urgents. S'il peut aller jusqu'à scinder la copropriété, il ne peut procéder à un examen complet de la situation débitrice du syndicat car la loi exclut toute application du règlement judiciaire ou la liquidation des biens comme pour les entreprises.

Cette période de gestion provisoire renvoie souvent à la question de la compétence de l'administrateur. Les administrateurs judiciaires nommés sont spécialisés dans la liquidation des entreprises, mais ils ne maîtrisent pas pour autant les problèmes de la copropriété. Des personnes physiques peuvent être choisies pour leur expérience et leur qualification mais ces compétences ne sont pas définies.

Toutefois depuis 1994, des administrateurs se sont spécialisés en matière de syndicats en difficulté et deviennent des interlocuteurs précieux pour étudier une réforme de la mission de l'administrateur provisoire. Celle-ci doit se faire en cohérence avec les actions éventuellement engagées dans le cadre de la politique de la Ville par les partenaires locaux pour l'aspect social des problèmes.

## D - LES COLLECTIVITÉS LOCALES

La copropriété fonctionne sur la base d'un partenariat interne entre les copropriétaires, le syndic et le conseil syndical, avec la possibilité de faire appel à des intervenants extérieurs tels que l'ANAH. Mais c'est l'interpellation des pouvoirs publics qui crée une dynamique mettant en jeu d'autres intervenants dans le cadre d'un partenariat plus large.

Si l'ampleur des difficultés et le poids des enjeux le justifient, si la volonté de la collectivité locale est suffisamment forte, l'intervention portera sur la diversité des difficultés en faisant appel à différentes compétences pour renverser l'inertie et enrayer la spirale de la dégradation.

## Encadré 5 : Conseil régional d'Ile-de-France

Le Conseil régional participe au financement des études et des diagnostics engagés par des communes. La subvention est fixée à 30 % maximum d'une dépense annuelle éligible plafonnée.

Une aide aux travaux de réhabilitation est également engagée. La subvention s'élève à 20, 30 ou 40 % du coût des travaux pour les copropriétaires occupants en fonction de leurs ressources. Le plafond des travaux subventionnables est celui retenu pour l'attribution de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH).

En 2002, 0,15 million d'euros sont consacrés à des mesures expérimentales :

- aide aux communes pour des actions de formation pour des habitants de copropriétés dégradées ;
- prise en charge du surcoût de gestion lié aux difficultés rencontrées.

Source : Conseil régional d'Ile-de-France

Mais à un stade avancé des difficultés des copropriétés, l'action des collectivités locales n'est pas suffisante. L'intervention publique dépend alors du préfet qui est incontournable pour engager la procédure d'un plan de sauvegarde. C'est à lui que revient la tâche d'initier un plan ou de vérifier la recevabilité de la demande. Il doit examiner la pertinence de la démarche avec les collectivités et la cohérence du plan avec les politiques locales. Il analyse les conditions de faisabilité et le degré de mobilisation des partenaires. Chargé par ailleurs de mettre en œuvre les politiques en faveur des personnes défavorisées, le préfet, représentant de l'Etat dans le département, a donc un rôle essentiel à jouer et les élus locaux doivent pouvoir compter sur son appui.

Pour les collectivités locales les premiers partenaires sont les copropriétaires, responsables de la gestion collective de cet habitat privé. Les acteurs de l'intervention publique sont donc appelés à se préoccuper du fonctionnement de la copropriété en se faisant admettre par les copropriétaires. En effet, engager la copropriété dans une dynamique de redressement n'est possible qu'en obtenant l'adhésion des copropriétaires à la démarche puisqu'ils auront à prendre les décisions collectivement. L'intervention sur la gestion se fait d'abord sur le système d'acteurs en sachant que les partenaires privés n'admettent pas facilement la légitimité et les compétences d'une collectivité locale ou d'un opérateur mandaté. Une stratégie de collaboration et de négociation avec le syndic, le conseil syndical et les copropriétaires est donc nécessaire pour reconstituer une maîtrise d'ouvrage collective, faire passer le syndic et les copropriétaires d'une gestion minimaliste à une gestion dynamique.



Les élus locaux les plus engagés ont compris que l'intervention dans une copropriété implique une stratégie globale intégrant les aspects social, urbain et technique. Pour cela ils font appel à des opérateurs publics et privés, des associations et des financeurs. Parmi les opérateurs, les sociétés d'économie mixte (SEM) sont des outils en matière d'opérations lourdes de restructuration urbaine en particulier dans les zones sensibles. Des collectivités locales leur confient la mission de mener à bien des opérations de résorption de l'habitat insalubre en centres anciens. Des concessions d'aménagement sont également passées pour l'acquisition-réhabilitation de logements afin d'enclencher les dynamiques de projets. La SEM se voit alors confier la coordination et le montage de l'opération.

#### E - LES ASSOCIATIONS

Si le partenariat est indispensable il n'en est pas moins lourd à mettre en œuvre. Certaines collectivités locales confient l'animation de leurs opérations à des associations, notamment les membres du mouvement PACT-ARIM, de la Fédération de défense des copropriétaires ou les associations de responsables de copropriétés. Ces associations deviennent, parmi d'autres, opérateurs dans le cadre d'opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat de copropriétés en difficulté ou de plans de sauvegarde. Ces opérateurs procèdent aux diagnostics de gestion, assistent les copropriétaires et leurs conseils syndicaux, repèrent les moyens de maîtriser les charges, élaborent des plans d'apurement des dettes par la mobilisation des aides aux copropriétaires ou le traitement judiciaire de certaines créances, recherchent les financements pour engager les travaux et assurer pendant un temps la trésorerie de la copropriété.

Ces intervenants décrivent les compétences nécessaires au redressement des copropriétés, compétences techniques de diagnostic, compétences pédagogiques pour impliquer les copropriétaires, compétences en matière de médiation pour impliquer l'ensemble des partenaires extérieurs à la copropriété, compétences également en matière de financement, d'action sociale, de gestion immobilière. Certaines associations travaillent depuis plusieurs années dans les copropriétés en difficulté. Elles ont progressivement développé un métier de « syndic social » et viennent se substituer à ceux qui ont renoncé.

La mission du PACT-ARIM en Seine-Saint-Denis sur certaines copropriétés permet de décrire ainsi le travail du « syndic social », diagnostic social nécessitant une grande présence sur le site pour le contact avec les occupants et la collaboration avec la commune et les services sociaux, aide au bénéfice des fonds spécifiques au département, aide à la renégociation des prêts à l'accession à la propriété avec les établissements prêteurs... Lorsque la situation est redressée et la gestion remise à plat, le PACT-ARIM démissionne et la copropriété désigne alors un nouveau syndic.

#### F - LES BAILLEURS SOCIAUX

Lorsqu'elle est en difficulté, la copropriété exige de développer des formes particulières et concrètes de partenariat, des dispositifs et des méthodes d'économie mixte. Le traitement des copropriétés les plus en difficulté renvoie à l'interaction entre le parc privé et le parc social et conduit à prendre en compte

les liens entre les différents segments du marché local du logement. Sans cela existe le risque de ne résoudre qu'une partie des difficultés liées à l'endettement et à la fragilité de certains copropriétaires.

#### Encadré 6 : Dreux

Copropriété du quartier des Chamards : 820 logements répartis en vingt plots et six tours construits dans les années 1965-1967.  
 1989 : premières études urbaines.  
 Forte mobilisation de la ville avec l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général.  
 Un contrat de ville signé est soutenu par l'Union nationale des organismes d'HLM et la Caisse des dépôts et consignations.  
 1990 : l'OPAC Habitat Drouais se porte acquéreur de 212 logements au prix moyen de 20 000 F (3 050 €) chacun et engage la restructuration.  
 1991 : acquisition de 608 logements au prix moyen de 65 000 F (9 910 €) dans une tour.  
 Principale difficulté : réaliser des travaux de réhabilitation lourde dans des tours de 15 niveaux occupés.  
 Embauche d'un négociateur pour le relogement des habitants.  
 Démolition de deux tours pour créer des espaces verts.

Source : HLM Aujourd'hui, « HLM et copropriétés en difficulté », 3<sup>ème</sup> trim. 1994

Afin de revitaliser des copropriétés, les collectivités locales font de plus en plus appel aux bailleurs sociaux, qu'ils soient offices publics, sociétés anonymes ou coopératives d'HLM, mais également sociétés d'économie mixte. Ces organismes vont se substituer aux copropriétaires défaillants, offrir des logements adaptés grâce à une restructuration immobilière, pratiquer une politique de peuplement sur les logements acquis, donner une autre image de la copropriété par l'aménagement des espaces extérieurs. Diverses procédures sont utilisées :

- la délégation du droit de préemption de la commune ;
- la mobilisation avec le préfet de financements tels que les prêts locatifs aidés (PLA), les primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) ou ceux utilisables dans le cadre de la résorption de l'habitat insalubre.

Ainsi l'OPAC de l'Isère a été amené à travailler avec le PACT pour le suivi de dossiers des copropriétaires occupants, la Société d'aménagement de l'Isère, le syndic et des bureaux d'études. L'organisme d'HLM insufflé des initiatives, décide les propriétaires à investir, fait jouer la concurrence, provoque le changement de système d'entretien, fait réaliser des travaux... Un technicien de l'OPAC est mandaté sur place pour animer les études et la réhabilitation.

Ces opérateurs agissent toujours à la demande des collectivités locales. Les axes principaux de leur intervention sont l'intégration urbaine et la restructuration, les espaces extérieurs, la réhabilitation du cadre bâti, la recomposition de la propriété, la maîtrise du peuplement. Ils participent au montage d'opérations difficiles. L'investissement peut s'avérer lourd pour l'acquisition de lots et le paiement des charges sans recettes de loyer du fait de la vacance des logements.

Outre l'expérience déjà acquise notamment par les organismes d'HLM exerçant depuis plusieurs années des fonctions de syndics de copropriétés, certains bailleurs sociaux ont à présent une pratique de l'intervention dans le parc privé enlisé dans des processus de déqualification avancée. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 renforce encore le rôle de ces opérateurs dans les copropriétés en difficulté.

#### G - LES DIFFICULTÉS SIGNALÉES PAR LES OPÉRATEURS

Les élus locaux, qui font appel à des opérateurs pour intervenir sur les copropriétés en difficulté, précisent que l'action à engager concerne les travaux techniques sur le bâti, l'intervention juridique et sociale, mais aussi le renouvellement urbain pour agir sur les marchés de l'habitat. La diversité des opérations et le large éventail de solutions d'intervention nécessitent donc un appui sur des équipes compétentes et pluridisciplinaires. Les collectivités territoriales se heurtent souvent au problème de qualification de ces équipes. Aussi ressentent-elles la nécessité de qualifier des intervenants et d'organiser des formations et des échanges pour aboutir à des cultures multiples au sein des opérateurs.

Des associations telles que le PACT-ARIM déplorent l'absence de spécialistes dans le redressement des copropriétés en difficulté alors que le travail nécessaire demande de gros efforts du fait notamment du nombre de réunions en soirée auxquelles il faut assister. Des compétences multiples sont attendues et la « militance » s'avère indispensable vu le niveau des rémunérations. Dans le cadre d'OPAH ou de plans de sauvegarde pour lesquels des subventions de l'Etat peuvent être accordées, la collectivité locale saisit, missionne et rémunère ces associations.

Les bailleurs sociaux relèvent quant à eux des difficultés relatives à l'évaluation du prix des logements concernés mais également à leur évolution. L'intervention d'un organisme pour dynamiser une copropriété et la réhabiliter peut modifier la valeur des logements, plaçant alors cet organisme en difficulté d'acquiescer d'autres lots dans l'immeuble pour assurer le portage d'un nombre de logements suffisants. Ils déplorent que l'accompagnement social ne bénéficie pas de financements spécifiques et précisent que la tâche la plus délicate est d'établir une réelle mixité de la population.

Enfin signalons que certaines collectivités territoriales redoutent de connaître de gros problèmes de financement sur les copropriétés pour lesquelles des opérations de renouvellement urbain sont attendues. Les interventions en copropriété s'avèrent en effet plus onéreuses que dans le logement social, non en raison du prix des logements, mais de la durée de l'opération et donc du coût du portage.

## VI - LE CADRE DES INTERVENTIONS ET LES FINANCEMENTS

Pour le financement, qu'il soit destiné aux copropriétaires, au bâti ou à l'insertion urbaine de la copropriété, l'interlocuteur reste évidemment la puissance publique. En tout premier lieu, pour une intervention dans une copropriété, à toute étape de sa vie, même en dehors des difficultés, vient l'ANAH.

### A - L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

Chargée de l'amélioration de l'habitat privé, l'ANAH est un interlocuteur de la copropriété. Créée en 1970, l'agence est un établissement public à caractère administratif. Sa mission d'origine est d'aider à l'amélioration des logements locatifs détenus par des propriétaires privés. Des subventions sont attribuées pour des travaux dans des logements de plus de quinze ans destinés à la location au titre de la résidence principale. Le taux des subventions varie en fonction des engagements pris par les propriétaires bénéficiaires, notamment en matière de niveau de loyer, et du cadre de l'intervention, OPAH, programme social thématique (PST).

Après avoir été alimentée par le produit de la taxe additionnelle au droit de bail, l'ANAH reçoit, depuis 1988 une subvention de fonctionnement et une subvention d'investissement du budget de l'Etat. De plus, la loi de lutte contre l'exclusion du 9 juillet 1998 prévoit que le produit de la taxe sur les logements vacants lui soit versé.

Depuis l'adoption de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, les outils et moyens financiers pour l'amélioration des logements du parc privé ont été regroupés et confiés à l'ANAH. Elle intervient ainsi sur le parc privé ancien et récent. Elle élargit son champ d'action par le versement de la PAH aux propriétaires occupants.

L'ANAH est un outil fondamental d'amélioration du parc privé. Son mode d'intervention est renforcé dans les copropriétés en difficulté et dégradées. Outre les aides aux copropriétaires bailleurs et occupants, l'agence peut aider les syndicats de copropriétaires pour le financement de travaux sur les parties communes et les équipements communs des immeubles dans le cadre d'Opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat visant la requalification de copropriétés ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde. Elle peut aussi apporter son soutien financier aux bailleurs sociaux qui réhabilitent des logements acquis dans des copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde.

La réforme de l'ANAH est satisfaisante dans la mesure où elle procède à une simplification des aides à la rénovation de l'habitat privé. Elle favorise la mise en œuvre d'une politique globale et coordonnée sur l'ensemble du parc privé et inscrit l'action de l'agence dans le cadre de la politique de renouvellement urbain et de la lutte contre l'insalubrité. L'ANAH intervient fortement en zone rurale essentiellement en habitat individuel, les missions qui lui ont été données par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains renforcent son action en milieu urbain là où se trouvent notamment les copropriétés. Si cette réforme renforce l'impact social de l'ANAH par

l'extension de ses missions, elle a toutefois soulevé des inquiétudes sur les moyens dont elle dispose pour les accomplir. Ainsi l'Union nationale de la propriété immobilière a dénoncé le risque contenu dans le projet de budget 2002 contraignant l'ANAH à prendre en charge, à moyens constants, la distribution de la prime à l'amélioration de l'habitat destinée aux propriétaires occupants aux revenus modestes, et ce, au détriment des bailleurs du parc locatif privé.

Le président de l'ANAH a également exprimé la même crainte : celle de devoir renoncer à ses missions traditionnelles au profit des nouvelles, faute de crédits budgétaires suffisants. Cette crainte a été entendue par les parlementaires qui ont augmenté les crédits proposés par le gouvernement pour 2002.

#### B - L'OPÉRATION PROGRAMMÉE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

L'ANAH intervient sur le logement dans le cadre d'opérations sur des quartiers anciens tout particulièrement en milieu rural où elle a permis la requalification de hameaux et de villages. Mais depuis 1992 ces opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat ont été étendues à titre expérimental au parc récent en copropriété renforçant ainsi son intervention en milieu urbain. Le rôle des OPAH a été reconnu dans les opérations de requalification des copropriétés rencontrant de graves difficultés sur les plans technique et financier. Ces opérations concernent souvent les cas délicats dans lesquels un contrat de ville garantit un traitement global des difficultés et de l'environnement de la copropriété. Cette étape a pris en compte la nécessité de passer à l'échelle de l'immeuble voire du quartier. L'OPAH copropriété est plus complexe que celle en quartier ancien du fait de la coexistence d'une double démarche, collective pour les décisions à prendre et individuelle pour le montage des dossiers de financement et le suivi des ménages. Cette procédure permet d'améliorer les règles habituelles. La convention signée avec la collectivité locale peut être prolongée de deux ans, les financements sont améliorés en contrepartie des apports de la commune et les aides demandées à l'ANAH et à l'Etat sont regroupées.

Cinquante copropriétés bénéficiaient d'une OPAH au 31 juillet 2001.

#### C - LE PLAN DE SAUVEGARDE

La nature des prestations à assurer en copropriétés dégradées apparaît plus complexe que dans les copropriétés en difficulté faisant l'objet d'une OPAH. L'intervention ne peut se limiter à une action de réhabilitation sur le bâti. De plus la connaissance des comportements et stratégies des copropriétaires, bailleurs ou occupants, est un élément primordial de la réussite de l'intervention.

La loi du 24 juillet 1994 relative à l'habitat avait introduit des dispositions particulières aux copropriétés en difficulté sans fixer de zonage et en permettant la désignation d'un administrateur provisoire. La loi du 14 novembre 1996 visant la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville a, quant à elle, institué le plan de sauvegarde qui concernait des logements situés dans une ZUS ou dans le périmètre d'une OPAH.

Le plan de sauvegarde est mis en place par le préfet et implique les administrations et les collectivités locales. Il facilite la mise en œuvre des moyens concernant essentiellement des copropriétés dégradées souvent mitoyennes des grands ensembles HLM, qui font office de parc social de fait. Il offre un cadre dans lequel un programme de mesures pratiques peut être établi et permet aux pouvoirs publics d'initier le dialogue et la coopération entre différents partenaires. Avec la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains la durée du plan passe de deux à cinq ans et peut désormais s'appliquer en dehors des zones prioritaires de la politique de la ville.

Avant d'approuver un plan, le préfet doit veiller à sa cohérence avec les politiques locales en place. Il peut en prendre directement l'initiative ou être saisi par toute personne ou organisme intéressé, une collectivité locale, des copropriétaires, des syndicats, des associations de locataires, des créanciers, des services sociaux, la commission de surendettement des ménages, des organismes d'HLM...

En fonction des problèmes identifiés il peut s'agir de :

- clarifier et simplifier les règles de structures et d'administration ;
- adapter le statut des biens et des équipements à usage public ;
- réaliser des travaux de conservation ou visant à la maîtrise des charges ;
- assurer l'information et la formation des occupants ;
- mettre en place des mesures d'accompagnement.

Au-delà de l'amélioration de l'habitat par la réalisation de travaux, les plans de sauvegarde permettent d'intervenir plus globalement que dans le cadre d'une OPAH spécifique à la copropriété et l'action peut porter sur l'ensemble des dysfonctionnements ; l'OPAH peut être un des volets du plan de sauvegarde.

Le document de présentation des plans de sauvegarde, édité notamment par le ministère de l'Équipement des transports et du logement et le ministère de la Justice, précise que ne sont pas concernées par un plan de sauvegarde, les copropriétés dans lesquelles :

- les copropriétaires ne manifestent aucune volonté de requalification ou de partenariat avec les pouvoirs publics ;
- le syndicat fait l'objet d'une administration provisoire au sens de la loi du 21 juillet 1994 ;
- sont engagées des procédures d'expropriation ou de RHI.

Toutefois un plan peut prévoir des acquisitions ciblées et des transferts d'espaces privés dans le domaine public.

Des aides financières sont mobilisables dans le cadre du plan de sauvegarde :

- les aides pour l'amélioration de l'habitat versées par l'ANAH aux copropriétaires. Le plan de sauvegarde permet la majoration de subventions et l'attribution de certaines aides sans conditions de ressources. Ces aides peuvent être complétées par différents

financeurs sous forme de prêts ou de subvention (collectivité locale, caisse des dépôts et consignations, CAF, EDF...) ;

- les aides du FSL aux copropriétaires occupants pour le paiement des charges et le remboursement des emprunts pour l'accession à la propriété mais également pour l'accès et le maintien dans un logement d'un locataire ;
- des aides des collectivités locales complétant les dispositifs de droit commun notamment au travers de fonds spécifiques pour la requalification des copropriétés.

La mission du coordonnateur du plan fait l'objet d'un financement spécifique de l'Etat ; les autres missions (études, suivi-animation) peuvent être financées au titre de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Des mesures incitatives concernent également l'appui et l'assistance des syndicats de copropriétaires, des missions d'ingénierie, la reprise d'espaces ou d'équipements communs de statut privé mais à usage public. La définition de ces mesures dépend de l'appréciation de l'effet de levier des aides publiques.

Les plans de sauvegarde constituent un processus de traitement curatif des copropriétés dégradées pour lequel les services déconcentrés de l'Etat (DDE et délégations de l'ANAH) accompagnent les collectivités locales.

Pour le lancement de la procédure des plans de sauvegarde une démarche expérimentale a d'abord été engagée en 1997 à travers 14 sites témoins ; puis le nombre de sites a augmenté passant à 36 en juillet 2000 et 56 en juillet 2001. Sur ces 56 sites, douze plans étaient signés au 31 juillet 2001 ce qui montre que l'élaboration et la négociation d'un plan de sauvegarde peut nécessiter un temps de maturation relativement long. Parallèlement, 50 sites connaissent une OPAH copropriété. Au total 33 782 logements sont concernés par ces deux types de procédures<sup>1</sup>. La Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction a diligenté deux enquêtes réalisées auprès des Délégations départementales de l'équipement. Elles font apparaître que ces interventions publiques concernent en majorité des copropriétés de plus de 100 logements construites entre 1960 et 1970.

#### D - LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

La Caisse des dépôts et consignations traditionnellement impliquée dans le financement du logement social et de la politique de la ville a engagé en 1993 un programme expérimental visant à limiter le nombre de copropriétés dégradées. Dans sa contribution à la restructuration de copropriétés, la Caisse a mis en place des dispositifs permettant, par l'intermédiaire des banques, de prêter à des particuliers. Ainsi ont vu le jour les fonds de solidarité habitat mais également les fonds de requalification des copropriétés. La CDC joue un rôle d'investisseur dans les Opérations de renouvellement urbain (ORU) concernant notamment les copropriétés, par le biais d'un fonds de renouvellement urbain doté de plus de 457 millions d'euros (3 Mds F) qui permet d'investir dans des secteurs où les marchés sont à créer ou à renforcer. Elle alimente le prêt renouvellement urbain grâce à une enveloppe de 1,5 milliard d'euros (10 Mds F).

<sup>1</sup> Voir en annexes n°3 et 4 la liste des OPAH et plans de sauvegarde.

L'intervention permet alors :

- l'investissement dans l'immobilier commercial ou d'activité ;
- le financement d'opérations de portage immobilier ou foncier ;
- le versement d'avances sur subventions ;
- le renforcement en capital des opérateurs ;
- la mise en place de dispositifs de garantie.

Le fonds de renouvellement urbain cofinance également ce qui relève de l'ingénierie, études de faisabilité, maîtrise d'œuvre urbaine. L'objectif de ce type d'intervention est de porter des copropriétés et de renforcer leur fonctionnement pour les replacer de façon durable sur des marchés normaux.

Des mesures plus lourdes sont parfois nécessaires, intégration des bâtiments au parc HLM ou démolition. La Caisse participe au groupe d'appui qui a notamment préparé les orientations du CIV du 1<sup>er</sup> octobre 2001 et qui explore les mesures que l'Etat et la CDC peuvent prendre sur le financement du portage immobilier et la démolition dans les secteurs les plus difficiles.

#### E - LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Des financements locaux peuvent compléter et renforcer l'intervention de l'Etat sur le parc privé et les municipalités peuvent faire appel aux autres collectivités territoriales.

Le conseil régional d'Ile-de-France est engagé dans une politique de la ville concernant des GPV sur trente communes et des ORU sur vingt-deux communes. Il a mis en place un fonds d'aide au portage foncier destiné aux collectivités locales, organismes d'HLM, établissements publics, SEM et opérateurs privés notamment dans le cadre d'actions de redressement de copropriétés en difficulté. Pour ce faire la région a signé une convention partenariale avec la CDC afin que les opérateurs n'aient qu'un seul interlocuteur pour les prêts et leur bonification.

La région a prévu :

- le financement d'interventions rapides de diagnostic ;
- des aides aux communes qui organisent des actions de formation pour les habitants des copropriétés dégradées et plus particulièrement des conseils syndicaux ;
- la prise en charge du surcoût de gestion ;
- l'aide aux propriétaires occupants dans des OPAH ;
- le financement de travaux sur les parties communes ;
- le financement de travaux d'urgence avant l'aboutissement d'un plan de sauvegarde.

Sur la communauté urbaine de Grenoble un partenariat Etat, Conseil régional, Conseil général, CDC a permis la constitution d'un fonds d'aide aux copropriétaires en difficulté pour l'octroi de prêts et de subventions dans le cadre d'un programme reconnu d'utilité publique par les communes.



L'ensemble des mesures mises en œuvre, le nombre d'intervenants et la durée des actions sur des copropriétés dégradées, peuvent être importants.

La copropriété du Prado et ses 58 logements, située à Noisy-le-Grand<sup>1</sup>, peut faire la démonstration des délais nécessaires à l'action. Les copropriétaires, dans l'incapacité de faire face aux charges courantes ont connu une succession de syndics et l'immeuble s'est dégradé. A la demande de la municipalité une première étude a été menée en 1996 et l'immeuble a fait l'objet d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale comprenant trois volets, la solvabilisation des ménages, l'assainissement de la gestion pour la maîtrise des charges et la programmation de travaux. Fin 1997 le Prado était la première copropriété en plan de sauvegarde dont la coordination était confiée au PACT-ARIM 93. Un nouveau syndic avait été nommé, la SABIMMO. En 2001 la situation s'était améliorée mais n'était pas encore tout à fait redressée.

---

<sup>1</sup> Les « cahiers de l'ANAH » n° 98, 2001.

## CONCLUSION

Le système juridique de la copropriété concerne environ un quart du parc de logements dans notre pays. Ce parc, hétérogène dans sa composition, son âge, sa localisation aussi bien en centre-ville pour le plus ancien qu'en périphérie des grandes agglomérations, l'est tout autant par son occupation. Il participe à l'offre diversifiée d'habitat et permet, par sa constitution en immeubles collectifs, d'éviter le développement de l'étalement urbain. Il joue en outre un rôle social indéniable en accueillant parfois des copropriétaires et des locataires modestes dont certains n'ont d'autre choix que ce mode d'habitat. Une part de ce parc connaît aujourd'hui des difficultés.

Si la puissance publique est intervenue, dans les années soixante-dix, sur le parc de logements locatifs sociaux, elle n'a pris en compte les copropriétés en difficulté dans les quartiers d'habitat social qu'au début des années quatre-vingt-dix. La législation datant de 1965 a alors évolué et des mesures relatives aux copropriétés en difficulté puis aux copropriétés dégradées ont été adoptées puis renforcées.

Avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 et les actions engagées par le comité interministériel pour les villes, les copropriétés dégradées bénéficient de moyens d'intervention importants dont il faudra ultérieurement faire le bilan.

Pour le Conseil économique et social, le présent rapport relatif aux copropriétés en difficulté n'avait pas pour objet de dresser le bilan de ces dispositions. Il ne s'agit pas davantage de dramatiser le risque d'un accroissement trop important des difficultés dans un parc de logements qui dans sa majorité fonctionne de façon satisfaisante. La question à traiter aujourd'hui lui paraît être celle des copropriétés fragiles ou confrontées aux premières difficultés qui risquent de basculer dans des situations graves nécessitant des interventions lourdes et coûteuses.

Le Conseil s'est donc attaché à proposer principalement une démarche préventive. Il estime indispensable d'améliorer la connaissance du parc afin de faciliter le repérage, le plus tôt possible, des premières difficultés. C'est à partir d'un diagnostic précis et d'une série de mesures bien adaptées que le fonctionnement normal de la copropriété pourra être rétabli et qu'une gestion responsable et dynamique de la copropriété pourra être mise en place.

La désignation dans les cas difficiles d'un administrateur provisoire peut éviter la dégradation de la situation. C'est de la rapidité et de l'efficacité de son intervention que dépend le succès de l'opération.

En tout état de cause, la meilleure prévention des difficultés demeure l'information des copropriétaires au moment de l'acquisition sur leurs responsabilités en matière de charges pour la gestion courante et l'entretien de leur patrimoine. C'est souvent cette méconnaissance des obligations inhérentes au statut même de copropriétaire qui a pu conduire aux situations de dégradation que connaissent certaines copropriétés.



## ANNEXES



## Annexe 1 : Caractéristiques des résidences principales selon l'époque d'achèvement

Caractéristiques des résidences principales	Ensemble	Epoque d'achèvement de la construction							Nombre total de personnes
		Avant 1915	de 1915 à 1948	de 1949 à 1967	de 1968 à 1974	de 1975 à 1981	de 1982 à 1989	1990 ou après	
<b>Ensemble des résidences principales</b>	<b>23 807 657</b>	<b>4 939 729</b>	<b>2 870 224</b>	<b>4 437 664</b>	<b>3 433 605</b>	<b>3 023 025</b>	<b>2 628 407</b>	<b>2 475 003</b>	<b>57 225 917</b>
TYPE DE LOGEMENT									
Maison individuelle ou ferme	<b>13 307 257</b>	3 148 649	1 765 164	1 817 444	1 481 645	1 844 785	1 803 067	1 446 503	35 392 617
Logement dans un immeuble collectif	<b>9 849 380</b>	1 606 220	1 003 760	2 535 360	1 877 660	1 098 300	760 300	967 780	20 615 500
Logement-foyer pour personnes âgées	<b>132 480</b>	4 060	2 380	7 320	26 680	45 600	31 240	15 200	153 900
Chambre d'hôtel	<b>38 740</b>	15 180	12 880	4 460	1 760	1 040	1 140	2 280	49 760
Construction provisoire, habitation de fortune	<b>18 260</b>	3 480	2 700	2 080	1 820	1 960	2 460	3 760	37 720
Pièce indépendante louée, sous-louée ou prêtée	<b>212 260</b>	72 900	40 980	28 420	18 200	14 700	15 840	21 220	366 340
Autres	<b>249 280</b>	89 240	42 360	42 580	25 840	16 640	14 360	18 260	610 080
STATUT D'OCCUPATION									
Propriétaire	<b>13 023 673</b>	2 836 508	1 487 523	2 069 384	1 746 185	1 897 744	1 688 946	1 297 383	33 263 693
Locataire ou sous-locataire	<b>9 693 824</b>	1 741 681	1 206 461	2 178 960	1 558 380	1 026 821	868 641	1 112 880	21 680 964
- d'un logement loué vide non HLM	<b>5 438 244</b>	1 551 521	917 681	944 840	613 640	424 781	392 001	593 780	11 414 324
- d'un logement loué vide HLM	<b>3 800 720</b>	64 460	215 600	1 173 560	898 860	569 060	443 920	435 260	9 605 580
- d'un meublé ou d'une chambre d'hôtel	<b>454 860</b>	125 700	73 180	60 560	45 880	32 980	32 720	83 840	661 060
Logé gratuitement	<b>1 090 160</b>	361 540	176 240	189 320	129 040	98 460	70 820	64 740	2 281 260

Source : Recensement de la population 1999 - sondage au 1/20.



## Annexe 2 : Liste des associations

ADEIC :	Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur
AFOC :	Association Force ouvrière consommateurs
ALLDC :	Association Léo-Lagrange pour la défense des consommateurs
ANNCC	Association nationale de la copropriété coopérative
ARC	Association des responsables de copropriété
ASSECO-CFDT :	Association études et consommation CFDT
CGL :	Confédération générale du logement
CLCV :	Consommation, logement et cadre de vie
CNAFAL :	Conseil national des associations familiales laïques
CNAFC :	Confédération nationale des associations familiales catholiques
CNL :	Confédération nationale du logement
CSF :	Confédération syndicale des familles
FAM. de FRANCE :	Familles de France
FAM. RURALES :	Familles rurales
FEDECO	Fédération de défense des copropriétaires
FNAUT :	Fédération nationale des associations d'usagers des transports
INDECOSA-CGT :	Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés-CGT
ORGECO :	Organisation générale des consommateurs
PACT-ARIM	Protection amélioration conservation transformation de l'habitat – Association de restauration immobilière
UFC-QUE CHOISIR :	Union fédérale des consommateurs-Que-choisir
UFCS :	Union féminine civique et sociale
UNAF :	Union nationale des associations familiales





## Annexe 3 : Liste des OPAH

Dépt	Commune	Copropropriété	Avancement			Caractéristiques			
			phase	convention début	convention fin	année de construction	Nbr. de lots	% propriétaires occupants	décote par rapport au marché
02	Guisse	famillistère godin	études			1880	315	29	
06	Drap	La Condaline	études			1974	306	60	
26	Bourg-lès-Valence	le St Pierre	achevée	01-janv-98	31-déc-00	1955	109	42	-35
26	Bourg-lès-Valence	Le Sully	achevée	01-janv-98	31-déc-00	1963	224	45	-17
26	Bourg-lès-Valence	L'île d'Adam	achevée	01-janv-98	31-déc-00	1960	68	38	-17
26	Bourg-lès-Valence	Tourtelles	achevée	01-janv-98	31-déc-00	1960	42	55	-15
30	Nîmes	Route d'Arles	études			1960	558	32	
31	Toulouse	bellefontaine	études			1970	1200	40	
38	Bourgoin-Jallieu	Le Martinet	etudes			1965	154	54	
38	Echirolles	Les Geais	études			1968	124	70	
38	Fontaine	les floralies	etudes			1963	216	0	
38	Fontaine	Les Liserons B	en cours	01-janv-99		1964	60	63	
38	Fontaine	Vouillants	achevée	27-juil-99	31-déc-00	1960	64	84	
38	Grenoble	Villeuneuve 3	études			1966	136	82	
38	Le Pont-de-Claix	Arc en Ciel F	achevée	01-janv-99	31-déc-00	1960	64	84	-33
38	Le Pont-de-Claix	Canton I	en cours	01-janv-00	31-déc-01	1968	114	61	

			Avancement			Caractéristiques			
38	Le Pont-de-Claix	Les Iles de Mars	achevée	01-janv-99	31-déc-00	1960	153	67	
38	Pont-de-Chéruy	Arc en Ciel	NR			1972	90	23	
38	Pont-de-Chéruy	La Tour du Constantin	études	01-juin-01		1967	44	26	-60
38	Pont-de-Chéruy	Le Constantin	en cours	01-janv-01	31-déc-02	1975	93		
38	Saint-Martin-d'Hères	les Aulnes	en cours	01-janv-00	31-déc-01	1968	65	48	
38	Saint-Martin-d'Hères	Les Eparres	NR			1964	110	45	
38	Saint-Martin-le-Vinoux	le Floride	en cours	01-mars-00		1962	112	53	-17
38	Saint-Martin-le-Vinoux	le leclerc	NR			1963	72		
38	Saint-Martin-le-Vinoux	le pierre sénard	NR				84		
42	Andrézieux-Bouthéon	Caravelle / Concorde	en cours	01-janv-99	31-déc-02	1975	201	40	-20
42	Andrézieux-Bouthéon	Concorde	en cours	01-janv-99	31-déc-02	1977	55	52	
42	Saint-Etienne	Cité coopérative "Montreynaud"	études			1976	158	83	
42	Saint-Etienne	La résidence du Forum	études			1977	223	60	
42	Saint-Etienne	La tour plein ciel	études			1972	90	23	
42	Saint-Etienne	Le Belvédère	études			1977	84	55	
42	Saint-Etienne	Le Capitole	études			1977	55	83	
42	Saint-Etienne	Le Palatin	études			1974	48	63	

			Avancement			Caractéristiques			
42	Saint-Etienne	l'Esplanade	études			1975	48		
54	Joeuf	Bois d'Arly	études			1900	20	50	
62	Calais	Ilot rue de la mer	études			1970	763	35	
62	Calais	Ilot rue de la Paix	études			1980	434	35	
68	Mulhouse	Les peupliers (quartier des coteaux)	en cours	12-nov-99		1962	325	63	0
68	Wittenheim	résidence la Forêt 1	non abouti			1979	205	75	
69	Meyzieu	Les Plantées	NR			1967	346	45	
69	Saint-Priest	Alpes Bellevue	NR			1964	288	40	
69	Vénissieux	Aledia	en cours	29-juil-98		1958	40	70	
69	Vénissieux	Caravelle331	en cours	30-juin-99		1971	64	84	-19
69	Vénissieux	Caravelle332	en cours	30-juin-99		1971	46	91	-13
69	Vénissieux	Caravelle333	en cours	08-mars-99		1971	34	91	-12
69	Vénissieux	Caravelle334	en cours	25-mars-99		1963	80	95	-11
69	Vénissieux	Chaumine	en cours	24-juil-98		1969	50	94	-28
69	Vénissieux	Concorde	en cours	27-juil-98		1970	210	91	-40
69	Vénissieux	grandes terres des vignes	en cours	26-juin-00		1969	298	53	-7
69	Vénissieux	Montelier	en cours	12-mai-00		1963	80	68	-28
69	Vénissieux	Nouveau Montchaud	en cours	06-mai-98		1972	216	91	-16
69	Vénissieux	Pyramides	en cours	01-sept-99		1967	84	80	-39
69	Vénissieux	Soyouz	en cours	31-mai-99		1971	128	54	-30

			Avancement			Caractéristiques			
71	Mâcon	la résidence				1963	288	13	
74	Cluses	Les Ewues	en cours	01-juil-99		1960	411	66	-35
74	Gaillard	Helvétia Park	en cours	01-janv-99		1970	460	2	-70
75	Paris-18E_arrondissement	18e château rouge	en cours				400		
75	Paris-18E_arrondissement	rue de constance 18e	en cours				33		
76	Saint-Etienne-du-Rouvray	Château blanc	NR			NR	NR	NR	
76	Saint-Etienne-du-Rouvray	Parc Henri Wallon	en cours	09-oct-00	31-déc-02	1962	222	12	-70
76	Saint-Etienne-du-Rouvray	uranus	NR			NR	60	NR	
77	Avon	Les Fougères	en cours	20-mai-99	31-déc-01	1959	408	50	
83	Toulon	la grande plaine, quartier ste musse	études			1960	238	0	
84	Cavaillon	La clède	en cours	25-mai-98		1960	100	38	-10
92	Villeneuve-la-Garenne	37, bd charles de Gaulle	en cours	06-août-97	07-déc-02	1967	76	79	
93	Bagnolet	60 immeubles	études			NR	NR	NR	
93	Rosny-sous-Bois	Rue des Deux Communes	en cours	01-janv-98	31-déc-02	1958	96	36	
94	Le Kremlin-Bicêtre		études			1960	116	75	
94	Villejuif		études			1965	120	75	
95	Argenteuil	tour sannois	en cours	07-janv-99	31-déc-00	1970	70	70	-35
95	Cergy	St - Christophe	en cours	18-déc-00		1985	1700	70	-18
95	Garges-lès-Gonesse	l'Abeille	études			1980	116	75	0
95	Garges-lès-Gonesse	les Edelweis	études			0	51		
95	Garges-lès-Gonesse	les mouettes	études			1960	316	75	-5
95	Sarcelles	Les Abeilles	en cours	29-juil-98		1965	100	75	

## Annexe 4 : Liste des plans de sauvegarde

	Dep	Commune	Copropriété	Arrêté Commission	Plan arrêté	année de construction	Nbr de lots	décote par rapport au marché
1	06	Nice	Rouret Bateco			1960	803	
2	13	Port-de-Bouc	les amarantes	28-août-98	01-juil-00	1975	334	60
3	13	Marseille	Le Mail (14è)	31-janv-99	08-nov-00	1973	403	
4	13	Marseille	les rosiers	17-févr-99		1960	723	
5	13	Marseille	kallisté	17-févr-99		1964	753	
6	13	Marseille	bellevue	02-juil-99	28-juil-00	1958	814	
7	31	Toulouse	Concorde	19-juil-01		1960	118	0
7	31	Toulouse	Mauvais 2			1960	118	
7	31	Toulouse	Clairefontaine	19-juil-01		1960	211	0
7	31	Toulouse	Mauvais 1	19-juil-01		1960	204	0
7	31	Toulouse	Gauguin	19-juil-01		1960	286	0
7	31	Toulouse	Braque	19-juil-01		1960	96	0
7	31	Toulouse	Van Gogh2	19-juil-01		1960	128	0
7	31	Toulouse	Mauvais 2			1960	118	0
8	31	Toulouse	Bayonne	28-juin-00	01-mars-01	1973	116	
9	34	Montpellier	Les Cévennes			1967	444	30
10	34	Montpellier	Paillade			1972	244	
10	34	Montpellier	Plein Ciel (Le Grand Mail)			1973	182	50
10	34	Montpellier	Pic Saint-Loup (Le grand Mail)			1973	76	50
10	34	Montpellier	L'EsPérou (Le Grand Mail)			1970	112	
11	59	Sin-le-Noble	les alexia IV (les épis)			1970	154	60
12	60	Nogent-sur-Oise	La commanderie			1965	438	
13	69	Vaulx-en-Velin	La Goëlette			1977	63	
13	69	Vaulx-en-Velin	La nouvelle coopérative	05-oct-98		1977	69	
13	69	Vaulx-en-Velin	Le Rhône	05-oct-98		1975	108	
13	69	Vaulx-en-Velin	La Covivault	05-oct-98		1973	176	
13	69	Vaulx-en-Velin	Les Mouettes	05-oct-98		1978	101	
13	69	Vaulx-en-Velin	Clair Logis	05-oct-98		1975	85	
13	69	Vaulx-en-Velin	Grappinière A	05-oct-98		1962	73	
13	69	Vaulx-en-Velin	Grappinière C	05-oct-98		1963	30	
13	69	Vaulx-en-Velin	Grappinière B	05-oct-98		1960	12	
13	69	Vaulx-en-Velin	Albatros	05-oct-98		1975	101	
13	69	Vaulx-en-Velin	Les Goëlands	05-oct-98		1977	176	
13	69	Vaulx-en-Velin	Les Barges	05-oct-98		1967	60	30
13	69	Vaulx-en-Velin	Les Trois Mats	05-oct-98		1975	141	
13	69	Vaulx-en-Velin	Les Cervelières	05-oct-98		1973	172	
13	69	Vaulx-en-Velin	Le Belledone2	05-oct-98		1977	86	
13	69	Vaulx-en-Velin	Le Belledone1			1973	48	
13	69	Vaulx-en-Velin	Le Soleil Levant			1975	116	
14	69	Bron	Caravelle			1966	386	
15	69	Vénissieux	Grandes Terres	05-oct-98		1968	247	37
16	69	Vénissieux	Montelier 2			1962	159	
17	77	Noisiel	le lizard	09-nov-00		1983	128	
18	78	Mantes-la-Jolie	Tour Jupiter			1975	105	
19	78	Mantes-la-Jolie	tour d'estrées			1974	107	
20	78	Trappes	copropriété du square Pergaud			1972	215	
21	78	Trappes	Le Porrois	20-janv-00		1975	69	200
22	78	Mantes-la-Jolie	Cotes de Seine			1970	40	
23	83	Fréjus	le Valescure 1			1955	168	25

	Dep	Commune	Copropriété	Arrêté Commission	Plan arrêté	année de construction	Nbr de lots	décote par rapport au marché
23	83	Fréjus	la Valescure 2			1955	147	25
23	83	Fréjus	La Gallièni			1955	272	25
24	84	Sorgues	Les Griffons	01-juin-01	01-oct-01	1961	254	40
25	84	Avignon	athénée	14-juin-99	01-oct-01	1960	169	60
26	91	Evry	le mail des poètes 1				44	20
26	91	Evry	le mail des poètes 2			1985	48	20
27	91	Grigny	Tuileries		01-févr-01	1974	4942	43
28	92	Clichy	5, bis rue Fouquet	18-juin-98	13-févr-01	1900	20	
29	92	Clichy	5 rue Fouquet	18-juin-98	13-févr-01	1900	20	
30	92	Clichy	6, rue Claude Milly	18-juin-98		1920	30	
31	93	Bagnolet	la noue			1970	636	
32	93	Clichy-sous-Bois	Chêne pointu A			1978	129	
32	93	Clichy-sous-Bois	Chêne pointu B			1956	358	
33	93	Noisy-le-Grand	le prado	17-déc-97	16-mars-99	1985	58	
34	93	Pierrefitte-sur-Seine	Le Mermoz	16-nov-00		1982	56	0
35	93	Saint-Denis	15 bis rue Fraizier	25-sept-00				0
36	93	Saint-Denis	Wilson	25-sept-00		1880	74	0
37	93	Clichy-sous-Bois	la forestière			1977	509	
38	93	Clichy-sous-Bois	STAMU			1965	168	
39	93	Clichy-sous-Bois	La Pama			1958	380	
40	94	Champigny-sur-Marne	Boileau	29-janv-99		1968	191	
41	94	Vitry-sur-Seine	rouget de l'isle	01-mars-00		1964	185	
42	95	Sarcelles	Tour 75	13-juil-00		1976	50	
43	95	Cergy	Batiment D	01-mars-99	11-juin-99	1984	20	
44	95	Cergy	Batiment E	01-mars-99	11-juin-99	1984	20	0
44	95	Cergy	Batiment N	01-mars-99	11-juin-99		16	0
44	95	Cergy	Batiment H			1983	22	0
44	95	Cergy	Batiment I			1983	18	0
44	95	Cergy	Batiment B			1983	22	0
44	95	Cergy	Batiments M1-M2			1983	13	0
44	95	Cergy	Batiment C			1983	18	0
45	95	Garges-lès-Gonesse	Les Vergers	16-mars-99	01-déc-00	1960	482	10
46	95	Sarcelles	Charcot	13-juil-00		1970	173	
47	95	Sarcelles	8 mai 1945	13-juil-00		1974	153	
48	95	Sarcelles	Savoie	13-juil-00		1965	20	
49	95	Sarcelles	Watteau	13-juil-00		1960	100	
50	95	Sarcelles	Henri Prost	13-juil-00		1973	120	0
51	95	Sarcelles	Pont	01-juil-00		1961	873	
52	75	Paris	Bas Belleville			1850	nr	
53	75	Paris	OPAH R.I.D.			1850	nr	
54	75	Paris	Moinon / Sainte-Marthe			1850	nr	
55	83	Toulon						
56	69	Bron						

Annexe 5 : Glossaire

**Les résidences principales** : logements ou pièces indépendantes où le ménage vit habituellement.

**Les logements ou pièces indépendantes utilisés occasionnellement** pour des raisons professionnelles (par exemple, un pied-à-terre professionnel d'une personne qui ne rentre qu'en fin de semaine auprès de sa famille).

**Les résidences secondaires** : logements utilisés pour les week-ends, les loisirs ou les vacances et qui ne sont pas des logements occasionnels.

**Les logements vacants** : sans occupant à la date d'enquête, qu'ils soient disponibles ou non pour la vente ou la location.

**Pass-travaux** : il s'agit d'un prêt au taux de 1,5 % dont peuvent bénéficier les salariés des entreprises assujetties au « 1 % logement » s'installant dans une nouvelle résidence principale en tant que propriétaire ou locataire pour financer certains travaux.





LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Chrystel Gueffier

*Les coopératives HLM et la gestion de syndic de copropriété*

Janvier 1994.

Marie Pierre Lefeuve

*La copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance*

Editions de l'aube - Novembre 1999

Olivier Piron

*Demain la copropriété*

Ministère du logement. Plan construction et architecture - Mars 1993.

Patrick Rimbart

Rapport au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains

Assemblée nationale mars 2002.

ANIL

*Les copropriétés vues par les copropriétaires*

Habitat Actualité - novembre 2001.

Association des responsables de copropriété

*Copropriété : le traitement des impayés*

Editions Addel - 1998.

Bilan 1995-2000 Grand Lyon

*Programme local de l'habitat*

Janvier 2001.

Caisse des dépôts et consignations

Petit guide méthodologique pour le repérage des copropriétés en difficulté en Ile de France

Association des responsables de copropriété - Conseil régional d'Ile de France premier trimestre 2002.

Caisse des dépôts et consignations

*Réussir le renouvellement urbain*

Fédération nationale des agences d'urbanisme - Novembre 2001.

CNIS

Transports et aménagement urbain : l'offre et les besoins d'observations statistiques pour le choix et la conduite des politiques publiques

Actes de la rencontre du CNIS du 30 octobre 2001.

Confédération générale du logement  
*Les litiges en copropriété*  
Juillet 2001.

Cour des comptes  
*La politique de la ville*  
Journaux officiels - Février 2002.

CREPAH  
*Intervention des coopératives dans les copropriétés en difficulté*  
Fédération des coopératives HLM - Mai 1998.

Délégation interministérielle à la ville ; Caisse des dépôts et consignations ;  
Etablissement public d'aménagement de Cergy-Pontoise ; CAF du Val d'Oise  
*Guide des copropriétés et des associations syndicales de propriétaires à Cergy*

Diagonal  
*Copropriétés dégradées : le devoir d'ingérence*  
Revue des équipes d'urbanisme - Janvier février 1999.

Direction régionale de l'équipement d'Ile de France  
*Ateliers sur les copropriétés en difficulté*  
Septembre 1999 - mai 2000.

Fédération des Maires des villes moyennes  
*L'évolution des politiques du logement dans les villes moyennes*  
Mars 1997.

Fédération des coopératives HLM  
*Le guide de la sécurisation HLM*  
Août 2001.

Infostat  
*Les contentieux de la copropriété en 1999*  
Justice - Mai 2001.

INSEE  
*Courrier des statistiques*  
Décembre 2001.

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France  
*La copropriété en Ile de France. Méthodes de repérage et d'analyse des copropriétés en difficulté*  
Juillet 1998.

*Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location*  
Economie et statistique n° 343 – 2001.

Les cahiers de l'IFMO

*La requalification des copropriétés en difficulté*

Octobre 2000 - mars 2001.

Les guides des villes et quartiers

*L'intervention des organismes d'HLM dans les copropriétés en difficulté*

Janvier 1999.

Ministère de l'équipement, des transports et du logement

*Le compte du logement*

Rapport à la commission des comptes du logement - 1998.

Ministère de la justice ; Ministère de l'équipement, des transports et du logement ; Délégation interministérielle à la ville ; ANAH ; Caisse des dépôts et consignations

*Copropriété en difficulté : le plan de sauvegarde*

Décembre 1998.

PACT ARIM

L'habitat collectif récent en copropriété : modalités d'intervention dans les copropriétés dégradées

Rapport d'étude - Mai 1993.

Regards sur l'actualité

*La ville en question*

La documentation française - Avril 2000.

Revue française des affaires sociales

*Les territoires de la politique de la ville et le droit*

La documentation française - Septembre 2001.

Revue Géomètre

*La copropriété*

Octobre 1998.

Sciences Po Formation

*Habitat et développement urbain*

Institut d'études politiques de Paris - Juin 2001.

UNAF

*La copropriété*

Département habitat et cadre de vie - Juin 2001.



## TABLE DES SIGLES

ADIL	: Agences départementales pour l'information sur le logement
ANAH	: Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANIL	: Agence nationale pour l'information sur le logement
ARC	: Association des responsables de copropriété
CCAS	: Centre communal d'action sociale
CGL	: Confédération générale du logement
CIV	: Comité interministériel des villes
CNAB	: Confédération nationale des administrateurs de biens
CNIS	: Conseil national de l'information statistique
DDASS	: Directions départementales d'action sanitaire et sociale
DGUHC	: Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIA	: Déclarations d'intention d'aliéner
DSQ	: Développement social des quartiers
FEDECO	: Fédération de défense des copropriétaires
FNAIM	: Fédération nationale des agents immobiliers
FSL	: Fonds de solidarité pour le logement
GPV	: Grands projets de ville
IAURIF	: Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France
OPAH	: Opération programmée pour l'amélioration de l'habitat
ORU	: Opérations de renouvellement urbain
PACT-ARIM	: Protection amélioration conservation transformation de l'habitat-Associations de restauration immobilière
PAH	: Prime à l'amélioration de l'habitat
PALULOS	: Primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PLA	: Prêts locatifs aidés
PST	: Programme social thématique
RHI	: Résorption de l'habitat insalubre
UESL	: Union économique et sociale du logement
UNPI	: Union nationale de la propriété immobilière
ZUP	: Zones urbaines prioritaires
ZUS	: Zones urbaines sensibles



## LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :Types de logements en copropriété.....	11
Graphique 1 : Pourcentage de ménages vivant dans un logement en immeuble collectif en 1995 .....	12
Graphique 2 : Pourcentage de ménages propriétaires de leur logement en 1995.....	13
Encadré 1 : Carbon blanc.....	20
Encadré 2 : Garges Les Gonesses .....	23
Encadré 3 : Le Havre .....	27
Encadré 4 : Grand Lyon.....	33
Encadré 5 : Conseil régional d'Ile-de-France.....	39
Encadré 6 : Dreux .....	41