

LES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉ

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 « *Les 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 Rimbert, 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. 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 divisée, 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 Lefevre, maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris¹ 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 »². 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

¹ Marie Pierre Lefevre ; *La copropriété en difficulté : faillite d'une structure de confiance* ; Editions de l'Aube, 1999.

² Philippe Pelletier, président de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

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 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, 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 %
Ensemble	6 197 000	100,0 %

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.

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-ville¹.

Le parc de logements en copropriété se concentre prioritairement dans les grandes régions urbaines d'Ile-de-France, Rhône-Alpes et du pourtour méditerranéen². 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.

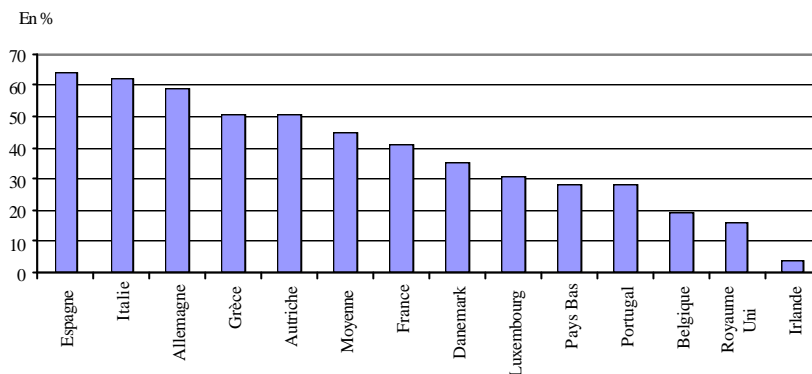
Au niveau européen le logement ne figure pas parmi les compétences de l'Union, hormis les programmes spécifiques en direction de certaines populations défavorisées, handicapées ou migrantes notamment. Quelques éléments de connaissance du parc de logement peuvent toutefois être apportés.

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

¹ Patrice de Moncan, directeur de l'observatoire de la propriété immobilière.

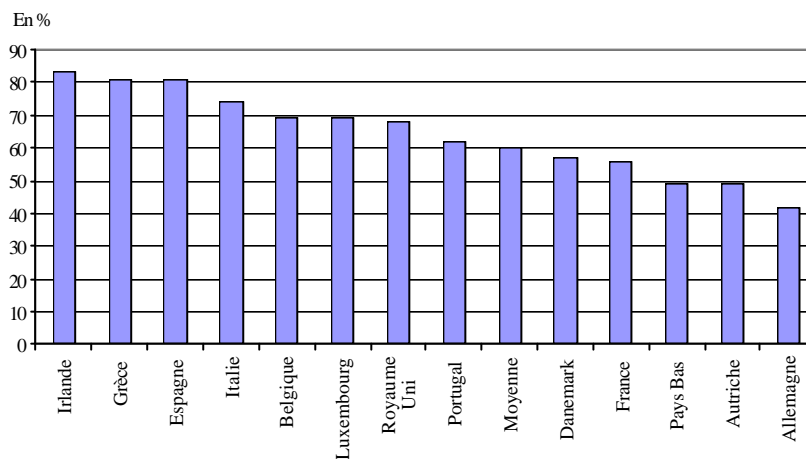
² Rapport du 2 mars 2000 de Patrick Rimbert à l'Assemblée nationale.

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.

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

reconnait 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'Equipement, 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'ignorons 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 même 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 (DGHUC) 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 1992¹.

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 ;

¹ « 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.

de bailleurs indéclicats, 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 faramineux avec un retour sur investissement pouvant s'effectuer sur un ou deux ans¹. 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

Commune de 4000 habitants près de Bordeaux

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.

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.

Objectif : acquérir 50 % des appartements et procéder à la réhabilitation.

Source : HLM Aujourd'hui, « HLM et copropriétés en difficulté », 3^{ème} trim. 1994

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

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

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.

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 pauvres¹ logent en HLM, 26 % sont locataires dans le secteur privé et 35 % des ménages sont propriétaires. En ce qui concerne les ménages modestes², 21 % sont locataires en HLM, 21 % dans le parc privé et la moitié sont propriétaires³. 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.

¹ 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).

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

³ 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 locales¹.

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.

¹ Liste des sites retenus : Avignon (L'Athénée), Bron (Terrailon 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 neufs 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 social¹ 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.

¹ 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 adhérents¹.

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.

¹ Voir en annexe 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 étude¹, 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.

¹ ANIL ; *Les copropriétés vues par les copropriétaires* ; Etude - novembre 2001.

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 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^{ème} 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 procédures¹. 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

¹ Voir en annexe la liste des OPAH et plans de sauvegarde.

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).

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^{er} 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-Grand¹, 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.

¹ 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

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

2

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	
Ensemble des résidences principales	23 807 657	4 939 729	2 870 224	4 437 664	3 433 605	3 023 025	2 628 407	2 475 003	57 225 917
TYPE DE LOGEMENT									
Maison individuelle ou ferme	13 307 257	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	9 849 380	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	132 480	4 060	2 380	7 320	26 680	45 600	31 240	15 200	153 900
Chambre d'hôtel	38 740	15 180	12 880	4 460	1 760	1 040	1 140	2 280	49 760
Construction provisoire, habitation de fortune	18 260	3 480	2 700	2 080	1 820	1 960	2 460	3 760	37 720
Pièce indépendante louée, sous-louée ou prêtée	212 260	72 900	40 980	28 420	18 200	14 700	15 840	21 220	366 340
Autres	249 280	89 240	42 360	42 580	25 840	16 640	14 360	18 260	610 080
STATUT D'OCCUPATION									
Propriétaire	13 023 673	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	9 693 824	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	5 438 244	1 551 521	917 681	944 840	613 640	424 781	392 001	593 780	11 414 324
- d'un logement loué vide HLM	3 800 720	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	454 860	125 700	73 180	60 560	45 880	32 980	32 720	83 840	661 060

Logé gratuitement	1 090 160	361 540	176 240	189 320	129 040	98 460	70 820	64 740	2 281 260
-------------------	------------------	---------	---------	---------	---------	--------	--------	--------	-----------

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

4

5

Annexe 2 : 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.

Annexe 3 : 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
ANSCC	Association nationale des syndicats coopératifs de copropriétés
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

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
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 :	9
Graphique 1 : Pourcentage de ménages vivant dans un logement en immeuble collectif en 1995.....	11
Graphique 2 : Pourcentage de ménages propriétaires de leur logement en 1995....	11
Encadré 1 : Carbon blanc	19
Encadré 2 : Garges Les Gonesses	23
Encadré 3 : Le Havre	27
Encadré 4 : Grand Lyon.....	34
Encadré 5 : Conseil régional d'Ile-de-France	39
Encadré 6 : Dreux.....	41