



Inter-réseaux DSU

Propositions en faveur des copropriétés en difficulté



Plate-forme commune

Janvier 2005

S'il semblait acquis depuis des décennies que "les riches vivaient en copropriétés et les pauvres dans le logement social", aujourd'hui ce n'est plus vrai. Les plus pauvres vivent dans le parc privé - devenu parc social de fait. Ils vivent dans ces grandes et petites copropriétés en rêvant d'habiter un jour dans de l'habitat social, or ils n'y accéderont probablement pas. Mauvais état du bâti, difficultés financières, insalubrité, insécurité, détérioration de l'environnement, des relations de voisinage... Comment la collectivité peut-elle lutter contre cette dérive ? Quelle action publique mettre en œuvre ?

Plus de 300 personnes - copropriétaires, administrateurs judiciaires, syndics, magistrats, avocats, bailleurs, opérateurs, aménageurs, urbanistes, bureaux d'études, ainsi que des élus, des représentants des pouvoirs publics, d'associations... ont participé au colloque du 7 décembre 2004, à Clichy-sous-Bois. Ils ont échangé sur l'efficacité et les limites des dispositifs existants, sur les actions et pratiques novatrices, et élaboré ensemble des propositions qui répondent à **"Quelle action publique pour les copropriétés en difficulté ?"** Ce colloque était organisé par la ville de Clichy-sous-Bois, en partenariat avec le Conseil national des villes (CNV), le Conseil régional d'Ile-de-France, le Département de la Seine-Saint-Denis, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en lien avec la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC-ministère de l'Équipement), la Délégation interministérielle à la ville (DIV), la Mission régionale d'appui droit et ville et l'Association des responsables de copropriétés (ARC).

La plate-forme finale **"Propositions en faveur des copropriétés en difficulté"**, élaborée lors du colloque de Clichy-sous-Bois, a été discutée et adoptée par le Conseil national des villes le 15 décembre 2004, ainsi que par la Ville de Clichy-sous-Bois, la Région Ile-de-France, l'association des responsables de copropriétés (ARC), la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), l'Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain (IRDSU).

Le contexte

Cette plate-forme a pour but de "sonner le tocsin"¹, face au grand nombre de copropriétés en difficulté² qui ne sont plus entretenues et se trouvent pour une large part d'entre elles en état de "faillite".

Que se passe-t-il ?

Le parc social loge 75% des personnes pouvant y avoir accès, mais ne loge pas les 25% restant qui doivent trouver une solution ailleurs :

- parce que certains candidats ont des revenus fluctuant dans le temps, à cause de périodes de chômage ;
- parce que certaines familles ont des ressources insuffisantes (c'est souvent le cas des familles pauvres avec enfants), ne vivent que grâce aux transferts sociaux et n'ont pas de revenus déclarés ;
- parce que certaines familles, très nombreuses ou polygames, ne trouvent pas de logement adapté dans le parc social ;
- enfin, parce que le parc social public ne peut, en l'état de la législation, loger les personnes et populations en situation irrégulière.

Nombre de demandeurs se trouvent donc confrontés à l'absence d'offre dans le parc public, mais aussi à la réticence de bailleurs et d'élus, peu désireux de rassembler dans les mêmes quartiers trop de familles en difficulté.



¹ Ils sonnent furieusement le tocsin. Toute la banlieue l'entendait... Est-ce le feu ? Est-ce l'ennemi ?" Michelet, in Le petit Robert.

² 9 000 copropriétés en difficulté en Région Ile-de-France font déjà l'objet d'une procédure ; en 2003, l'IAURIF estimait à 5 000 le nombre total de copropriétés en difficulté sur la région, soit 30 000 logements.

Quelles sont les conséquences d'une telle situation ?

Certains sont "hébergés", ou dans la rue, et d'autres se dirigent vers le parc privé dégradé, qui joue un rôle de subsidiarité "inversée". Celui-ci et plus particulièrement, les copropriétés en difficulté se trouvent ainsi sollicités pour loger les populations les plus pauvres qui n'ont pas d'accès au parc social public dont elles sont, en quelque sorte, les oubliées. Ces familles achètent ou louent parfois fort cher des logements en très mauvais état, dans des immeubles qui ne sont plus ni gérés ni entretenus, faute de moyens ou de volonté. La présence de "marchands de sommeil" et/ou de propriétaires bailleurs, plus soucieux de rentabilité locative que de l'entretien des immeubles, amplifie les phénomènes de dégradation.

Ce phénomène, qui s'inscrit dans une crise de logement sans précédent depuis celle des années 50, pose deux questions majeures :

- à qui incombe la mission de loger les populations les plus démunies et les plus fragiles ?
- qui peut intervenir, comment, à quelle(s) échelle(s) ?

Pourquoi la puissance publique doit-elle intervenir ?

L'Etat, comme les collectivités locales, s'est longtemps interrogé sur sa légitimité à intervenir dans le parc privé en dehors de problèmes relevant de la santé publique. Mais aujourd'hui ce parc privé dégradé, devenu de fait un parc social, doit être investi par la puissance publique.

Plusieurs raisons fondent, en particulier, l'intervention de l'Etat.

- Ces phénomènes structurels - qui nourrissent la crise des copropriétés - relèvent largement du politique et des pouvoirs publics (politique du logement et notamment du logement social pour les plus en difficulté, maîtrise des taux d'efforts des familles pour se loger, politique d'immigration et d'accueil, réduction des inégalités, lutte contre la pauvreté et l'exclusion...).
- Les principes internationaux en matière d'habitat (cf. Habitat II, Istanbul), comme un certain nombre de textes et autres directives récentes au plan national, ont introduit le principe du "droit au logement décent pour tous", ainsi que celui de la mixité sociale.

La mise en œuvre de ce droit et la garantie de son effectivité relèvent avant tout de la puissance publique et fondent la légitimité de l'Etat à intervenir, y compris quand il s'agit de copropriétés privées dégradées et du logement des plus démunis.

Or, il est de plus en plus fréquent que cette volonté s'effiloche ou reste lettre-morte sous prétexte d'un "*Nous ne pouvons pas accueillir la misère du monde*" ou du refus de la "solidarité intercommunale". L'appel à la solidarité entre les villes pour construire des logements sociaux (article 55 de la loi SRU) n'est pas, sur la totalité des communes concernées, à la hauteur des résultats escomptés : certaines ont honoré leur engagement, d'autres pas. L'absence de volonté politique réelle et de lucidité ont favorisé, consciemment ou non, les tendances dites "naturelles" du repli sur soi et de la séparation entre riches et pauvres, renforçant les fractures territoriales et sociales.

- Les collectivités territoriales - qui ont un taux élevé de logements sociaux et qui s'attachent légitimement avec les bailleurs à limiter les concentrations communautaires créatrices d'isolement, de rejets et de stigmatisation -, ne veulent plus être les seules à faire des efforts pour de nouveaux arrivants. Elles retrouveront néanmoins ces derniers dans le parc privé existant sur leur territoire.

Dans les cas où l'action publique est déclenchée pour les copropriétés en difficulté, plusieurs critiques sont formulées.

- La puissance publique ne s'attache que trop rarement à rechercher les causes structurelles des difficultés des copropriétés. Elle se focalise sur le traitement des symptômes (dettes de charge des copropriétaires, créances "astronomiques" des fournisseurs d'eau ou de chauffage, dégradation du bâti...) plus faciles à identifier et à résoudre. Mais faute d'une réduction des causes, la situation se redresse ici ou là, pendant qu'elle s'installe ailleurs.



- La culture des acteurs publics les amène à n'intervenir le plus souvent, que lorsque les difficultés sont particulièrement graves et menacent l'ordre public. Les pouvoirs publics ne sont pas prêts ou mûrs pour envisager la prise en compte de dynamiques et de processus de fragilisation dans une démarche plus préventive.

Ainsi l'ANRU³ n'intervient-elle que pour les copropriétés en difficulté avérée sans aucune possibilité d'action pour les copropriétés en danger ; leurs propriétaires comprennent mal d'être les laissés pour compte de l'effort de rénovation urbaine.

- Les pouvoirs publics manquent de pugnacité et d'outils pour intervenir et réguler ce qui constitue un véritable marché, très lucratif, de la pauvreté au bénéfice d'acteurs privés, dénués de tout scrupule.

- S'il semblait acquis depuis des décennies que *"les riches vivaient en copropriétés et les pauvres dans le logement social"*, aujourd'hui ce n'est plus vrai. Les plus pauvres vivent dans le parc privé - devenu parc social de fait. Les habitants qui vivent dans ces grandes copropriétés y accèdent en rêvant d'habiter un jour dans de l'habitat social, or ils n'y accéderont probablement pas. Face à la réalité, les collectivités territoriales ont commencé à agir de façon plus précoce ou plus préventive, alors que l'Etat est encore hésitant.

Les propositions du colloque de Clichy-sous-Bois

Les propositions de cette plate-forme tiennent compte d'un état des lieux croisé entre des copropriétaires et leurs représentants, des opérateurs, des institutions, des praticiens de la copropriété en difficulté, des collectivités territoriales. Elles sont le fruit d'un travail et d'une mobilisation collective, de débats et enfin d'une intelligence partagée pour imaginer des solutions adaptées et novatrices.

Deux propositions s'imposent :

‡ **L'Etat - et avec lui tous les acteurs publics concernés - doivent décider d'intervenir en faveur "des copropriétés en crise" dont la situation n'est pas encore dégradée, et d'insérer ces actions dans le cadre du renouvellement urbain.**

‡ **Le concept de "copropriétés en crise" doit être précisé afin de permettre la mobilisation des intervenants et des financements de façon précoce et préventive.** Il faut évaluer les besoins et les volumes de ces financements pour les inscrire dans les budgets. Ces interventions et financements de la préservation et de la sauvegarde des copropriétés doivent trouver leur place au sein des actions de rénovation urbaine.

Les autres propositions sont classées en trois catégories :

- actions précoces,
- actions préventives,
- actions curatives.

Les propositions suivantes sont à mettre en œuvre en association les unes avec les autres, en fonction des situations qui ne sont jamais identiques. Les pouvoirs publics sont souvent tentés, du fait de l'ampleur des chantiers, de la mobilisation requise et des coûts, d'en sélectionner une ou deux, mais ce choix est toujours insuffisant pour résoudre des crises en profondeur. Il est impératif que suite à une analyse globale soient ajustées des solutions variées, cohérentes entre elles et avec les différents niveaux d'actions.

³ Agence nationale pour la rénovation urbaine - Ministère de la Cohésion sociale



Actions précoces

- Organiser une veille "active" par la constitution d'outils de connaissance sur l'ensemble des copropriétés à l'échelle territoriale adéquate.
- Mettre en place un système d'alerte et désigner un correspondant "Copropriétés" dans chaque municipalité concernée.
- Créer des lieux ressources sur les copropriétés dégradées : échange de pratiques, information, formation, assistance technique.
- Promouvoir des outils légers (expertises, diagnostics simplifiés mais complets) dont il convient de préciser les méthodes, le déclenchement, le mode de financement et les conséquences. Ces diagnostics sont indispensables pour des mesures graduées de soutien.
- Mieux mobiliser les présidents de Tribunaux de grande instance dans le cadre de l'article 29-14 et leur donner les moyens de faire établir des diagnostics pour les copropriétés "signalées".
- Habilitier des syndicats de redressement et établir des référentiels professionnels.
- Ne pas judiciariser les problèmes, mais mobiliser en amont les moyens de règlement non contentieux des litiges : médiation, conciliation... et prévoir leur financement par les Comités départementaux d'accès au droit (CDAD), présidés par les présidents des Tribunaux de grande instance.
- Faire connaître et développer les actions de médiation, promouvoir la création de postes d'agents d'insertion "habitat" (médiation pour le paiement des charges, pour l'appropriation des projets de redressement et de sauvegarde, pour les conflits de voisinage ou d'intérêts).
- Développer et financer les actions de formation des copropriétaires et des conseils syndicaux, pour renforcer leur rôle et leur efficacité.
- Prendre en compte l'impact de la vente de logements sociaux (HLM), notamment les risques de création de nouvelles copropriétés en difficulté, si ces ventes se portent sur les patrimoines les moins valorisés.
- Prendre la mesure des risques d'une promotion massive de l'accession très sociale, tant pour la situation des ménages fragiles que pour les impacts possibles sur la dégradation des copropriétés sensibles.
- Intégrer de manière explicite dans les politiques régionales⁵, la question du droit au logement des ménages les plus démunis, et la nécessité (en particulier pour la région Ile-de-France) de produire une offre de logements adaptée, équitablement répartie sur le territoire régional, notamment par l'application de la loi SRU et son article 55.

⁴ Prévoyant la désignation des administrateurs judiciaires provisoires.

⁵ En lien avec les conseils d'agglomérations et les structures intercommunales.

Actions préventives

- Informer les futurs acquéreurs des obligations des copropriétaires et des modalités de fonctionnement des copropriétés.
- Rendre obligatoire, pour les notaires, le signalement au Procureur de la République de l'absence de syndic, constatée à l'occasion d'une vente.
- Rendre obligatoire la création d'un "fonds travaux" et mettre en place un produit bancaire défiscalisé⁶ - pour ne pas pénaliser les copropriétaires qui constituent cette épargne.
- Intégrer, dans le calcul du taux d'effort de l'acquéreur lors d'une demande d'emprunt immobilier, les charges de copropriétés et le coût du rachat du "fonds de travaux".
- Réformer la législation et la fiscalité pour dissuader et poursuivre pénalement les copropriétaires indécents et les marchands de biens qui exploitent la misère humaine.
- Inciter à l'individualisation des compteurs d'abonnement pour les fournitures (eau, électricité, gaz) pour assainir les comptes des copropriétés et responsabiliser les consommateurs (notamment en cas de production collective d'eau chaude).
- Ouvrir le Fonds de Solidarité Logement (FSL) au financement des dettes irrécouvrables dans le cadre d'une procédure civile de surendettement (le FSL relèvera des Conseils généraux dès le 1^{er} janvier 2005).
- Flécher impérativement les allocations et autres aides pour le logement vers le paiement des dettes de la copropriété pour éviter les détournements : délégation par les propriétaires/allocataires, tutelle aux prestations logement...
- Mobiliser les comités régionaux du logement (relevant des préfets de région) sur la question des copropriétés en difficulté pour la mise en place d'une politique commune (Etat/Région/EPCI⁷ /Départements) en amont des dégradations, et ainsi réellement préventive.

Actions curatives

- Repenser l'action de l'Etat et les outils d'intervention pour les copropriétés en crise dans le contexte de la décentralisation des politiques de logement et de l'habitat et des futures délégations de compétence aux EPCI et aux départements.
Clarifier ainsi les responsabilités et leurs articulations, les arbitrages financiers de répartition des crédits, les solidarités de territoire, les cohérences d'ensemble.
- Allonger la durée des Plans de sauvegarde (actuellement de 5 ans, leur durée pourrait être portée à 10/12 ans).
- Dégager des financements pour des actions graduées en direction des copropriétés "vulnérables et en danger", hors OPAH⁸ et Plans de sauvegarde, y compris pour leur accompagnement social.

⁶ Type Livret A "déplafonné".

⁷ Etablissement public de coopération intercommunale.

⁸ Opération programmée d'amélioration de l'habitat.



‣ Assurer un rythme régulier du versement des subventions publiques et garantir un premier versement de 30% sur simple envoi de l'ordre de service adressé à l'entreprise.

‣ Favoriser le guichet unique pour les travaux (ANAH⁹ + Collectivités territoriales).

‣ Développer les opérations de portage immobilier provisoire, pour éliminer les "marchands de sommeil" et remettre, après réhabilitation, les logements en vente sur le marché. Compte tenu de l'ampleur du patrimoine concerné, un portage puissant est nécessaire et les communes seules n'en ont pas les moyens.

Un dispositif coordonné d'interventions foncières qui fait, entre autre, du portage immobilier provisoire, a été mis en place dans le Mantois, l'expérience pourrait être démultipliée ou alors, les futurs établissements fonciers régionaux pourraient en être les supports.

‣ Permettre la scission en volume de certains grands ensembles hétérogènes sur dalle.

‣ Faire le bilan de l'impact de l'administration provisoire en France, revisiter et améliorer les procédures et outils judiciaires en matière de copropriétés en difficulté et ouvrir des chantiers sur :

- l'évolution de l'administration provisoire : habilitation, mission, aide légale, acteurs, financement, contrôle ;

- les conditions d'adjudication des logements ;

- la réforme de la procédure d'ordre ;

- la lenteur des procédures judiciaires qui ne prennent pas en compte la nécessité de rapidité des décisions indispensables au redressement des copropriétés.

‣ Ouvrir un chantier de "droit bienveillant" vis-à-vis des copropriétés en difficulté qui prévoit, comme l'organise la loi Borloo d'août 2003 sur la réforme du surendettement des ménages, un abandon total ou partiel des créances, permettant aux syndicats de copropriétaires de bénéficier d'une mesure de faillite civile. Cette mesure favoriserait le redémarrage sur des bases saines des copropriétés, ainsi que leur scission, mais n'exclurait pas de poursuivre individuellement les copropriétaires de mauvaise foi.

‣ Faire le bilan à terme des dispositions sur le séquestre immobilier prévues dans la Loi de Cohésion sociale pour lutter contre les "marchands de sommeil".

‣ Mettre à l'étude un dispositif (s'inspirant de celui que prévoyait la loi du 1^{er} septembre 1948) pour obliger les propriétaires aux travaux d'entretien sous menace de plafonnement des loyers et dissuader ainsi ceux qui font commerce de la location de logements non-entretenus.

‣ Concevoir une politique pénale et fiscale vis-à-vis des pratiques organisées ou non des "marchands de sommeil" - qui achètent lors des adjudications, louent ou sous-louent sans bail et sans déclaration de revenus. Pour ce faire, mettre en place via les GIR(s) une coopération effective entre justice, police, gendarmerie, services fiscaux et douanes.

‣ Elargir le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux copropriétés en difficulté hors "Plan de sauvegarde".

‣ Instaurer un "juge des copropriétés" qui coordonnerait l'ensemble des interventions judiciaires en lien avec le juge du surendettement.

‣ Négocier avec les barreaux afin que les avocats acceptent le regroupement des procédures pour éviter la multiplication coûteuse des contentieux et pour une plus grande efficacité pour les copropriétés.

⁹ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.



Conclusion

Le colloque de Clichy-sous-Bois a ouvert le débat sur le logement des familles les plus défavorisées, mais plusieurs questions doivent trouver rapidement une réponse au regard du contexte actuel.

- N'existe-t-il pas une contradiction entre l'existence de copropriétés dégradées et la vente par des bailleurs, de logements structurellement inadaptés et dévalorisés qui risquent de générer immédiatement des difficultés ?
- Les copropriétés laissées à la dérive ne constituent-elles pas *de facto* une manière irrégulière de "gérer" l'immigration et la précarisation des plus pauvres ?
- Comment maîtriser le logement de toutes les familles, pour ne pas favoriser le déport de ces familles vers les copropriétés dégradées et donc l'aggravation du problème à l'occasion des démolitions ANRU ?

Le débat sur le logement des familles les plus défavorisées doit se poursuivre, mais surtout aboutir à des orientations et des décisions claires. Qui va les loger et où ? Qui s'en sent responsable ? Quelle est la vocation du logement social ? Quelle est la vocation du logement privé ?

Si en France, on ne sait répondre à ces questions qu'en terme de construction d'un parc social public, des expériences étrangères, de type coopératives d'habitat ou autres, montrent qu'un habitat favorisant réellement l'accès au logement de qualité, mixant les statuts, les revenus et les personnes, est possible hors parc social public. Ces expériences démontrent la capacité des habitants, eux-mêmes, à prendre en charge, dans le cadre colocalif, l'administration et le fonctionnement de leurs immeubles, la création de services collectifs (crèches, appartements thérapeutiques...).

Ces propositions et orientations nouvelles demandent que des réformes réglementaires, législatives soient engagées. Elles réclament la mise en place d'un chantier interministériel. Elles méritent que ce vaste chantier soit ouvert avec une nouvelle et pleine association des partenaires publics et privés concernés. Elles exigent que chacun prenne conscience de la gravité et de l'ampleur de la situation et décide en commun d'une action publique concertée pour les copropriétés en difficulté.

CNV - Tél. 01 44 38 34 33 - claudine.bansept@laposte.net - www.ville.gouv.fr

Ville de Clichy-sous-Bois - Tél. 01 43 88 96 04 - said.hassouni@ville-clichy-sous-bois.fr - www.clichy-sous-bois.fr

Région Ile-de-France - Tél. 01 53 85 53 85 - loic.gandais@iledefrance.fr - www.cr-ile-de-france.fr

Département de la Seine-Saint-Denis - Tél. 01 43 93 93 93 - vlemperiere@cg93.fr - www.cg93.fr

ARC - Tél. 01 40 30 12 82 - unarcasso@claranet.fr - www.unarc.asso.fr

FNARS - Tél. 01 48 01 82 00 - fnars@fnars.org - www.fnars.org

IRDSU - Tél. 02 40 89 10 18 - contact@irdsu.net - www.irdsu.net