

## OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# COPROPRIETES DEGRADEES : MIEUX REPONDRE A L'URGENCE

Exercices 2019-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 12 janvier 2022.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de  
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour  
arrêter la liste des destinataires.**

## **AVANT-PROPOS**

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-0-2 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>PROJET DE RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>8</b>
INTRODUCTION.....	9
<b>1 LA LUTTE CONTRE LES COPROPRIETES EN DIFFICULTE OU DEGRADEES : UNE ACTION PUBLIQUE « SUR MESURE » DANS LE PARC PRIVE.....</b>	<b>10</b>
1.1 Un phénomène pris en compte avec retard .....	10
1.1.1 La copropriété immobilière : des règles fondées sur le droit de propriété .....	11
1.1.1.1 Un régime qui reste ancré dans le droit privé .....	11
1.1.1.2 Des moyens légaux de prévention et d'action renforcés au fil du temps.....	11
1.1.2 Des interventions qui dépassent la lutte contre l'habitat indigne ou insalubre	15
1.1.2.1 L'habitat indigne et insalubre : un cadre strict .....	15
1.1.2.2 Les copropriétés en difficulté ou dégradées : un faisceau d'indices détectable par les professionnels .....	17
1.1.3 Le repérage des copropriétés fragiles : une nécessité pour la prévention et l'action.....	21
1.1.3.1 Une réponse qui s'est organisée à partir de 2012 .....	21
1.1.3.2 Un registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires encore incomplet et peu connu.....	22
1.2 Des moyens d'intervention « sur mesure » que le Plan initiative copropriétés vient renforcer .....	26
1.2.1 L'Anah et les collectivités locales : acteurs principaux de la lutte contre les copropriétés en difficulté ou dégradées.....	27
1.2.2 Un arsenal d'aides publiques adaptées mis en place par l'Anah.....	28
1.2.2.1 Le recyclage .....	28
1.2.2.2 La sauvegarde et le redressement .....	31
1.2.3 Un Plan initiative copropriétés visant à fédérer les parties prenantes .....	33
1.2.3.1 Un partenariat Anah-Anru renforcé mais manquant de clarté.....	35
1.2.3.2 Une volonté d'agrèger les acteurs, les solutions et les moyens .....	36
<b>2 LE PLAN INITIATIVE COPROPRIETES : UNE UTILITE ENCORE INCERTAINE, DE SERIEUX OBSTACLES A LEVER .....</b>	<b>38</b>
2.1 Un « effet accélérateur » peu visible en dépit d'une meilleure mobilisation .	38
2.1.1 Des montants engagés très faibles au regard des logements rénovés.....	38
2.1.2 Une chaîne d'intervention et de financement difficile à faire fonctionner .....	41
2.1.2.1 Un rôle décisif des collectivités pour enclencher l'action publique .....	41
2.1.2.2 Des projets au long cours et très coûteux .....	43
2.1.2.3 Un portage financier encore non assuré .....	44
2.1.2.4 Le relogement : un enjeu majeur à mieux prendre en compte.....	47
2.2 Des freins et des incertitudes à lever pour une meilleure réponse à l'enjeu ..	50
2.2.1 Une procédure d'alerte insuffisante pour prévenir les dérives.....	50
2.2.2 Une articulation du droit public et du droit privé à améliorer.....	52
2.2.3 Le « portage » des logements, un cadre juridique inégal qui reste à évaluer ..	53
CONCLUSION .....	55

**ANNEXES.....56**

## SYNTHÈSE

### **Le dysfonctionnement des copropriétés : un phénomène ancien, une réponse publique récente**

La France compterait plus de 564 000 ensembles immobiliers privés régis par la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés<sup>1</sup>, représentant près de 11 millions de logements<sup>2</sup>.

Une copropriété immobilière se compose, d'une part de lots qui appartiennent pleinement aux copropriétaires, d'autre part, de parties communes relevant d'un droit de propriété démembré et dont la gestion repose sur des personnes morales de droit privé, les syndicats de copropriétaires. Ces derniers doivent veiller à la bonne répartition des charges communes ainsi qu'à leur paiement effectif et sont responsables de l'entretien et de la conservation des espaces communs.

Les dysfonctionnements internes des copropriétés relèvent du droit civil, en particulier du droit de propriété, mais non du droit des procédures collectives applicable aux entreprises en difficulté.

La loi de 1965 n'a pas défini de cadre légal permettant de faire face à des difficultés persistantes mettant durablement en péril les finances de la copropriété ou l'intégrité de son bâti. Ce phénomène, qui concernerait aujourd'hui 684 copropriétés recensées par les préfets<sup>3</sup>, a été pris en compte tardivement par le législateur : alors que la loi n'a adopté la notion de « copropriété en difficulté » que dans les années 1990, créant, avec les plans de sauvegarde, les prémices d'un cadre d'intervention adapté, les premiers dispositifs juridiques d'ensemble n'ont été établis qu'à partir du début des années 2010.

En 2014, la loi Alur, face au grand nombre d'ensembles immobiliers qui appelaient une action préventive ou un traitement lourd, est intervenue de deux façons : d'une part en réformant les procédures civiles existantes, d'autre part en ajoutant aux plans de sauvegarde créés en 1996 un cadre renforcé d'action publique reposant sur des opérations de redressement des copropriétés (Orcod).

Le dispositif actuel associe droit privé et droit public ; il rappelle l'attachement du législateur au droit de propriété tout en élargissant les missions de la puissance publique au-delà du cadre strict du logement insalubre ou indigne.

---

<sup>1</sup> Données Filocom, 2017.

<sup>2</sup> Registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires, 2021.

<sup>3</sup> Soit une estimation de 80 000 logements, dont 56 000 dans des copropriétés fragiles et 24 000 dans des copropriétés dégradées.

### **Copropriétés en difficulté ou dégradées : une notion mal définie, une action publique au champ large**

Sur plus de 75 000 logements en copropriété suivis par l'agence nationale de l'habitat (Anah)<sup>4</sup>, le traitement de l'habitat indigne *stricto sensu* ne représentait que 19 % des cas, soit un peu plus de 14 500 logements. Or, si l'intervention de la puissance publique dans le parc immobilier privé est définie avec précision en cas d'indignité et d'insalubrité, elle relève d'un faisceau d'indices plus diffus<sup>5</sup> en dehors de telles situations.

La loi définit comme *en difficulté* les copropriétés dans lesquelles le taux d'impayé des charges communes dépasse un certain seuil, fixé à 15 % pour les ensembles de plus de 200 lots et à 25 % en deçà de ce seuil, mais ce critère n'est pas suffisant. Ainsi la paupérisation et la forte rotation des copropriétaires, la non soutenabilité des charges, la dégradation des abords ou la déqualification de l'environnement urbain peuvent aussi être des signes de difficultés, naissantes ou avancées, repérées ou non. Il est dès lors compréhensible que le cadre d'intervention demeure assez large pour permettre une action allant du repérage des copropriétés fragiles au traitement de celles qui sont le plus en difficulté.

À la suite du rapport *Prévenir et guérir les copropriétés en difficulté* publié en 2012 par son président, l'Anah a mis en place des dispositifs d'observation, de prévention et d'intervention que la loi Alur a ensuite précisés et renforcés.

Parce que le repérage des difficultés est la condition de toute prévention efficace, la loi a créé en 2016 un registre national des copropriétés géré par cette agence, dont l'objet est de connaître la situation financière et énergétique des syndicats de copropriété et que les syndicats sont tenus de renseigner. Le niveau d'enregistrement dans ce fichier s'améliore régulièrement, sans permettre toutefois une vision fiable de la réalité car le nombre de copropriétés enregistrées à la fin de l'année est encore inférieur de 100 000 unités au chiffre antérieur tiré du fichier Filocom. Par ailleurs, la qualité des données enregistrées reste très inégale en raison d'informations souvent manquantes ou incomplètes.

### **Le plan « initiative copropriétés » : un renforcement des financements nationaux et une coopération facilitée entre les parties prenantes mais des effets non immédiats**

Le Gouvernement a annoncé en octobre 2018 un plan « initiative copropriétés » (PIC) piloté par l'Anah, qui poursuit un triple objectif de prévention, de redressement ou, en cas de nécessité, de « recyclage », c'est-à-dire de démolition ou de transformation des copropriétés les plus en difficulté ou dégradées. Ce plan est doté de 2,5 Md€ sur dix ans, soit 2 Md€ de crédits de droit commun de l'Anah et 500 M€ de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

---

<sup>4</sup> Entre 2018 et 2020.

<sup>5</sup> La Cour, dans son référé sur la lutte contre l'habitat indigne de juin 2021 rappelle néanmoins les difficultés liées au repérage et au traitement de ce type d'habitat.

Cette enveloppe, qui est une simple réorientation de crédits existants de l'Anah et de l'Anru, a été complétée ensuite pour l'année 2021 par le Plan de relance économique de la France de 2020-2022. Elle a vocation à renforcer et à garantir financièrement les dispositifs antérieurs, y compris ceux relevant de l'Anru mais aussi à « agréger » les acteurs.

Ainsi, CDC Habitat, certains bailleurs sociaux, la Banque des territoires et le réseau Procivis se sont engagés à permettre un traitement des copropriétés visées, de la prévention jusqu'au redressement ou au recyclage.

Pour être efficace, le PIC a été conçu comme un outil « à la main » des collectivités locales, notamment au regard des pouvoirs de police spéciale des maires et des compétences des intercommunalités ou des métropoles en matière d'habitat.

Dans les faits, bien que le plan semble considéré par les acteurs concernés comme un « accélérateur de l'action publique », seuls 14 % des crédits de l'enveloppe initiale ont été engagés depuis 2018 et les premiers résultats demeurent difficiles à identifier. Si l'Anah indique « accompagner » plus de 75 000 logements sur les 80 000 visés, aucun bilan consolidé de ses interventions sur les communs ou de son aide au redressement n'existe alors que la moitié des 684 copropriétés en difficulté intégrées au PIC<sup>6</sup> sont aujourd'hui inscrites dans un dispositif d'accompagnement. Ces copropriétés sont de taille variable : si 39 % d'entre elles comptent plus de cinquante logements, 32 % en comptent moins de dix.

Ce lent démarrage s'explique en partie par la durée des interventions en copropriété, qui s'inscrit dans le temps long : elle a été modélisée à 24 mois avant travaux et les exemples des copropriétés de Grigny 2, Clichy-sous-Bois ou Bondy laissent entrevoir la fin des opérations à dix ou vingt ans.

Si aucun bilan du PIC n'est en conséquence envisageable à court terme, il apparaît dès à présent que l'impulsion donnée entraîne une mobilisation des opérateurs. Mais, des incertitudes demeurent quant à la capacité des bailleurs sociaux à s'impliquer dans le redressement ou dans la transformation de copropriétés.

Au-delà des dispositifs d'aide publique, le traitement des copropriétés en difficulté ou dégradées pourrait être rendu plus efficace par une implication massive des professionnels de la gestion immobilière privée et par une attention plus soutenue de la part des collectivités territoriales.

---

<sup>6</sup> Tableau de bord PIC septembre 2021.

## PROJET DE RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** (DHUP) : Développer en 2022 un outil de suivi de la situation sociale des copropriétés en lien avec le registre national d'immatriculation.

**Recommandation n° 2** (Anah) : Permettre en 2022 aux copropriétaires d'accéder au contrôle du contenu des informations du registre national liées à leur copropriété.

**Recommandation n° 3** (DHUP) : Actualiser en 2022 la convention Anah-Anru pour intégrer le cadre d'intervention respectif de chaque agence dans les copropriétés.

**Recommandation n° 4** (Anah) : Établir en 2022 des indicateurs de suivi par axe de mise en œuvre du Plan initiative copropriétés à l'échelle du logement et de la copropriété.

**Recommandation n° 5** (DHUP) : Publier en 2022 le décret fixant les conditions de compétence professionnelle des collaborateurs habilités des titulaires de carte professionnelle.

## INTRODUCTION

Bien que la part des résidences principales relevant de la copropriété soit stable depuis 20 ans en métropole, à hauteur de 28 %, la dégradation rapide et parfois irréversible de certains bâtiments s'est accrue. Ainsi, lors de l'élaboration du programme initiative copropriétés (PIC) en 2018, 684 copropriétés en dysfonctionnement comptant 80 000 logements - soit 56 000 dans des copropriétés en difficulté et 24 000 dans des copropriétés dégradées - ont été identifiées, parmi lesquelles les plus dégradées, au nombre de 128, sont concentrées sur 14 sites constituant une priorité nationale.

La dégradation du bâti et des parties communes peut s'inscrire dans un cercle vicieux qui comprend la déqualification<sup>7</sup> du quartier, provoquant le départ de ses habitants les plus aisés et la paupérisation de sa population, évolution qui entraîne l'augmentation du taux d'impayés puis le sous-financement de l'entretien et peut favoriser le développement de pratiques illégales<sup>8</sup> génératrices d'insécurité.

L'ordre public, la salubrité et la sécurité exigent que les pouvoirs publics compétents, au premier rang desquels ceux du bloc communal, interviennent dans le parc immobilier privé. Le pilotage du PIC a cependant été confié à l'agence nationale de l'habitat (Anah), qui, depuis 2012, intervient dans les copropriétés, avant même l'élaboration d'un cadre spécifique par la loi Alur en 2014. Dans ce cadre, l'agence coopère avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et anime de nombreux partenariats, avec notamment CDC Habitat et certains bailleurs sociaux. Ses interventions en copropriété, que le PIC vient renforcer, comportent des mesures d'observation et de prévention ainsi que des aides à la sauvegarde ou au redressement qui peuvent aboutir à une démolition ou une transformation des ensembles immobiliers. Ces aides en ingénierie ou en travaux s'adressent aux syndicats de copropriétaires mais aussi aux propriétaires occupants ou aux bailleurs.

Les copropriétés relèvent avant tout d'une gestion et d'une responsabilité privée. Leur fragilisation, aux causes multiples, a imposé aux pouvoirs publics, à l'issue d'une lente prise de conscience débouchant sur l'élaboration tardive de procédures privées et publiques, de créer des outils spécifiques.

La mobilisation suscitée par l'annonce du PIC en 2018, présentée par l'Anah comme une accélération, ne se traduit encore ni budgétairement ni par d'autres indicateurs, certains maillons manquant encore au dispositif de requalification des ensembles immobiliers concernés.

---

<sup>7</sup> Dégradation des aspects physiques d'un quartier. Cette terminologie relève de la politique de rénovation urbaine qui vise la « requalification » des quartiers.

<sup>8</sup> marchands de sommeil, prostitution, trafics.

# **1 LA LUTTE CONTRE LES COPROPRIETES EN DIFFICULTE OU DEGRADEES : UNE ACTION PUBLIQUE « SUR MESURE » DANS LE PARC PRIVE**

La lutte contre les copropriétés en difficulté ou dégradées est devenue une priorité publique depuis le début des années 2010 en passant par une lente évolution du droit associée à une meilleure compréhension et à un meilleur repérage de ce phénomène complexe.

Face aux difficultés grandissantes des copropriétés, désormais mieux perçues, un arsenal d'interventions publiques « sur mesure » a été développé et a principalement confié à l'agence nationale de l'habitat (Anah) en raison des missions historiques d'intervention de celle-ci dans le parc privé. Le Plan initiative copropriétés (PIC) lancé en 2018 et doté de 2,5 Md€ a permis de remobiliser les financements existants, de renforcer la coopération de l'Anah et de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et de favoriser la diversification des acteurs.

## **1.1 Un phénomène pris en compte avec retard**

Le droit des copropriétés élaboré en 1965 visait à encadrer la gestion courante et n'avait pas anticipé les difficultés auxquelles les immeubles et les collectivités humaines concernés seraient confrontés. Il faut remonter au début des années 1990 pour observer les premiers signes d'une prise de conscience de ces difficultés et au début des années 2010 pour voir apparaître des outils techniques et juridiques adaptés. Les réponses législatives successives, qui tentent de concilier la protection de la propriété privée et l'efficacité de l'intervention publique, dessinent un cadre juridique excédant, à juste titre, le champ de la lutte contre l'habitat indigne. Ce cadre repose cependant sur une définition encore floue de problèmes qui souvent se cumulent dans le temps. L'importance cruciale du repérage et de la connaissance, mieux perçue, a motivé la création d'un registre national des copropriétés, devenu obligatoire à compter du 31 décembre 2018 et destiné à prévenir les dégradations de manière à permettre une intervention en temps opportun.

## 1.1.1 La copropriété immobilière : des règles fondées sur le droit de propriété

### 1.1.1.1 Un régime qui reste ancré dans le droit privé

La loi du 10 juillet 1965<sup>9</sup> définit comme copropriété « *tout immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis dont la propriété est répartie, entre plusieurs personnes, par lots comprenant chacun une partie privative et une quote-part de parties communes, lesquelles sont indissociables* ». Le droit de propriété s'applique car la division en lots garantit pour les parties privatives la « jouissance pleine et entière du bien possédé » au sens du code civil<sup>10</sup> ; ce régime entérine cependant, en ce qui concerne les « parties communes », une certaine restriction car il ne laisse qu'un « droit d'usage apaisé » au copropriétaire, restreignant son droit de jouissance et de disposition.

Si chaque copropriétaire est seul propriétaire d'une part<sup>11</sup> des communs, son droit s'exerce au sein d'une personne morale spécifique, le syndicat de copropriété, chargé d'administrer le fonctionnement et la conservation de l'ensemble. Le syndicat dispose d'un règlement voté en assemblée générale de copropriétaires, que le syndic<sup>12</sup> doit mettre en œuvre en veillant au bon fonctionnement de la copropriété.

L'entretien et la conservation des parties communes font l'objet d'un budget spécifique comprenant les dépenses courantes de fonctionnement mais aussi la prévision annuelle de travaux de maintenance visant à préserver le bien commun. Ces charges sont supportées par chaque copropriétaire<sup>13</sup> au prorata de sa possession.

Ainsi la gestion des copropriétés repose d'abord et avant tout sur la responsabilité des copropriétaires, les dysfonctionnements, principalement financiers, étant du ressort des juridictions civiles<sup>14</sup>.

### 1.1.1.2 Des moyens légaux de prévention et d'action renforcés au fil du temps

La loi de 1965 n'ayant pas prévu de difficultés durables de gestion et de conservation des copropriétés, la prévention et le traitement légal des dysfonctionnements ont été développés progressivement.

---

<sup>9</sup> Loi 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et décret d'application n°67-223 du 14 mars 1967.

<sup>10</sup> Articles 544 et suivants du code civil.

<sup>11</sup> Fraction de propriété non physiquement définie et distribuée en tantièmes ou millièmes au prorata de la superficie d'habitation possédée.

<sup>12</sup> Le syndic de copropriété est une personne physique ou morale choisie par les copropriétaires après une mise en concurrence obligatoire rendue obligatoire depuis la loi Alur. Il peut être placé, dans l'exercice de ses missions, sous la surveillance d'un conseil syndical composé de copropriétaires élus par l'assemblée générale.

<sup>13</sup> Article 10 de la loi du 10 juillet 1965.

<sup>14</sup> Le tribunal de grande instance est principalement compétent, le tribunal d'instance pouvant être saisi notamment des impayés inférieurs à 10 000 €.

La loi de 1994 sur l'habitat<sup>15</sup> a défini un premier cadre légal et des moyens d'action en consacrant l'expression « copropriété en difficulté »<sup>16</sup>. Face à des situations difficiles qui se multipliaient sans solution elle a modifié l'article 29 de la loi de 1965 pour préciser que les syndicats de copropriété échappent au droit des faillites. Cette précision vise manifestement à éviter la vente forcée de logements dans le cadre d'un éventuel redressement judiciaire du syndicat de copropriété. En contrepartie, la loi de 1994 ouvre au président du tribunal de grande instance (TGI) la possibilité de nommer un administrateur provisoire, dont les moyens d'action restent peu définis mais dont la mission est de « prendre les mesures nécessaires au rétablissement du fonctionnement normal de la copropriété »<sup>17</sup>. Dans ce cadre, le TGI peut, notamment, suspendre temporairement les créances.

La loi de 1994 donne par ailleurs au syndicat des moyens d'action nouveau en lui ouvrant un privilège immobilier spécial et un droit d'opposition au versement du prix de la vente entre les mains du notaire. Cette disposition a pour objet de procurer des liquidités au budget syndical en permettant au syndic de récupérer sur le prix de vente du lot d'un copropriétaire défaillant les charges impayées de l'année en cours et des deux dernières années échues par priorité sur les autres créanciers privilégiés.

Ces mesures qui créent une amorce de droit des copropriétés en difficulté se limitent à tenter de répondre à l'urgence de situations déjà substantiellement dégradées.

En écho à ce constat, la loi de 1996 relative au pacte de relance pour la ville (PRV)<sup>18</sup> crée le premier dispositif d'intervention publique dans des copropriétés dégradées sous la forme d'un « plan de sauvegarde » qui ouvre un droit d'action aux préfets lorsqu'ils ont connaissance de situations difficiles<sup>19</sup>. Cet outil, encore largement d'usage aujourd'hui, donne aux pouvoirs publics la possibilité de s'ingérer dans la gestion privée pour résorber les difficultés constatées.

---

<sup>15</sup> Loi n° 94-624 du 21 juillet 1994.

<sup>16</sup> Ajout dans la loi de 1965 d'une section 2 : Dispositions particulières aux copropriétés en difficulté.

<sup>17</sup> Aujourd'hui encore, le Préfet ne peut pas demander de comptes à l'administrateur, seul le juge le peut.

<sup>18</sup> Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

<sup>19</sup> Article L615-1 du CCH : en cas de « *graves difficultés sociales, techniques et financières résultant notamment de complexités juridiques ou techniques et risquant à terme de compromettre la conservation* [de la copropriété], le préfet peut à son initiative ou sur proposition du maire du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat (EPCI), d'associations d'habitants, d'associations de propriétaires ou de copropriétaires ou de l'administrateur provisoire « *confier à une commission qu'il constitue le soin d'élaborer un diagnostic de la situation et de proposer un plan de sauvegarde destiné à résoudre les difficultés [...] de l'ensemble immobilier concerné. [...] Le projet de plan de sauvegarde est soumis à l'approbation du préfet et à l'avis du maire, du président de l'EPCI et, le cas échéant, du président du conseil départemental* ».

Bien que les lois ultérieures relatives au logement aient traité régulièrement des copropriété en difficulté<sup>20</sup>, la loi Alur de 2014<sup>21</sup> a renforcé de manière significative la réponse à ce phénomène en créant une procédure qui s'apparente désormais aux procédures collectives applicables aux entreprises en difficulté.

La loi Alur comprend en effet un ensemble de mesures centrées sur la responsabilité privée allant de la prévention à l'action et reposant sur le triptyque : « alerte, substitution, sanction ».

Elle renforce à divers titres la procédure d'alerte, créée, sans grand succès, en 2009.

D'abord, les frais de procédure ne sont plus nécessairement mis à la charge au syndic. Ensuite, le droit d'alerte est élargi et désormais ouvert à 15 % des copropriétaires, à la puissance publique (préfet, maire), au procureur de la République et aux créanciers. Enfin, un seuil de déclenchement est fixé à la constatation, lors de la clôture des comptes, d'un niveau d'impayés supérieur à 15 % dans les copropriétés de plus de 200 lots et à 25 % en deçà. Cette procédure d'alerte peut donner lieu à la nomination par la juge d'un mandataire *ad hoc* qui dispose de trois mois pour rendre son rapport au magistrat. Ce rapport doit faire état de la situation financière et technique de la copropriété, de préconisations et de la possible médiation avec les copropriétaires défaillants et/ou les créanciers.

La loi Alur prévoit, par ailleurs, une procédure spécifique pour les copropriétés en difficulté, que celles-ci aient fait ou non l'objet d'une procédure d'alerte. Celle-ci est ouverte sur demande du syndic ou à défaut de 15 % des copropriétaires, du procureur de la République et de la puissance publique<sup>22</sup>. Le président du tribunal judiciaire<sup>23</sup> peut alors nommer un mandataire provisoire qui se substitue au syndic et dispose de cinq ans au plus pour redresser la copropriété. Cette procédure est ouverte dès lors que l'équilibre financier du syndicat de copropriétaires est gravement compromis<sup>24</sup> ou que le syndicat est dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble. Le juge peut décider un placement sous administration provisoire renforcée pour permettre à l'administrateur de passer toutes les conventions nécessaires avec les organismes publics afin de procéder à des travaux d'urgence que la copropriété ne peut financer. Ces conventions sont régulièrement passées dans le cadre de plans de sauvegarde.

Enfin il est prévu, dans le cas des copropriétés les plus dégradées, une procédure dite de carence qui peut conduire le juge, saisi par la puissance publique, à prononcer l'expropriation des habitants. Un arrêté du Préfet fixe alors l'utilité publique d'office, désigne la collectivité au profit de laquelle l'expropriation est poursuivie ainsi que l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires.

---

<sup>20</sup> Notamment la loi « lutte contre l'exclusion » du 10 juillet 2009 qui crée une procédure d'alerte dont l'usage a été limité.

<sup>21</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>22</sup> Depuis l'ordonnance n° 2019-738 du 17 juillet 2019 faisant suite à la loi Elan.

<sup>23</sup> Anciennement tribunal de grande instance.

<sup>24</sup> La référence aux 15 % d'impayés dans les copropriétés de plus de 200 lots et 25 % d'impayés en deçà n'est pas explicite.

Parallèlement, la loi Alur a créé, pour accompagner ces procédures, un nouveau cadre d'intervention publique au travers des opérations de requalification des copropriétés dégradées<sup>25</sup> (Orcod) qui offrent aux collectivités des moyens de gestion étendus. Ces Orcod peuvent prendre la dimension d'intérêt national. La direction du budget émet des réserves sur ce dispositif exorbitant du droit commun, au motif qu'il conduit dans certains cas l'État à prendre en charge 100 % des coûts, ce qui représente une répartition et un dimensionnement discutables de l'effort financier.

La loi Élan<sup>26</sup> n'a pas remis en cause cette architecture mais a complété les dispositions relatives à la prévention de la dégradation des copropriétés. Ainsi elle a notamment assoupli les conditions formelles de participation des copropriétaires aux assemblées générales, ouvert l'information sur la situation du syndicat et ses projets aux ascendants et descendants des copropriétaires, afin de faciliter la connaissance familiale des situations des plus jeunes comme des plus âgés, accru les procédures de recouvrement, abaissé le seuil de majorité pour enclencher des travaux de rénovation thermique.

Alors que la loi Alur oblige à allouer chaque année 5 % du budget prévisionnel de la copropriété au fonds de travaux<sup>27</sup>, la loi « climat et résilience » du 22 août 2021<sup>28</sup> réintroduit l'obligation de définir un plan pluriannuel de travaux. Ces fonds abondent le livret A, sans qu'il existe en contrepartie de prêt attractif pour les copropriétés qui ont à réaliser d'importants travaux.

Si la situation des copropriétés en difficulté ou dégradées a été progressivement prise en considération, l'arsenal juridique s'est concentré sur les situations les plus alarmantes tout en conservant des lacunes, notamment l'absence de sanction pour défaut d'alerte, contrairement au droit des procédures collectives des entreprises. Dans le même temps, bien que les principes attachés au droit de la propriété privée aient été préservés, la loi n'a cessé de développer, pour les cas les plus lourds, des cadres d'intervention reposant sur la puissance publique et notamment sur les collectivités locales.

De fait, la loi invite l'administration à s'emparer de questions relatives au parc privé, en dehors du cadre strict de l'insalubrité et de l'indignité, sans en définir clairement ni le concept de copropriété en difficulté ou dégradée, ni les critères permettant d'en juger. En effet, la définition explicite fondée sur le niveau d'impayé ne résume pas le large champ de l'intervention publique. Cette situation est à analyser au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>29</sup> et des dispositions de l'article 17 de la déclaration universelle des droits de l'Homme et du citoyen qui autorise les atteintes à la propriété privée « *lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment* ».

---

<sup>25</sup> Article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitat.

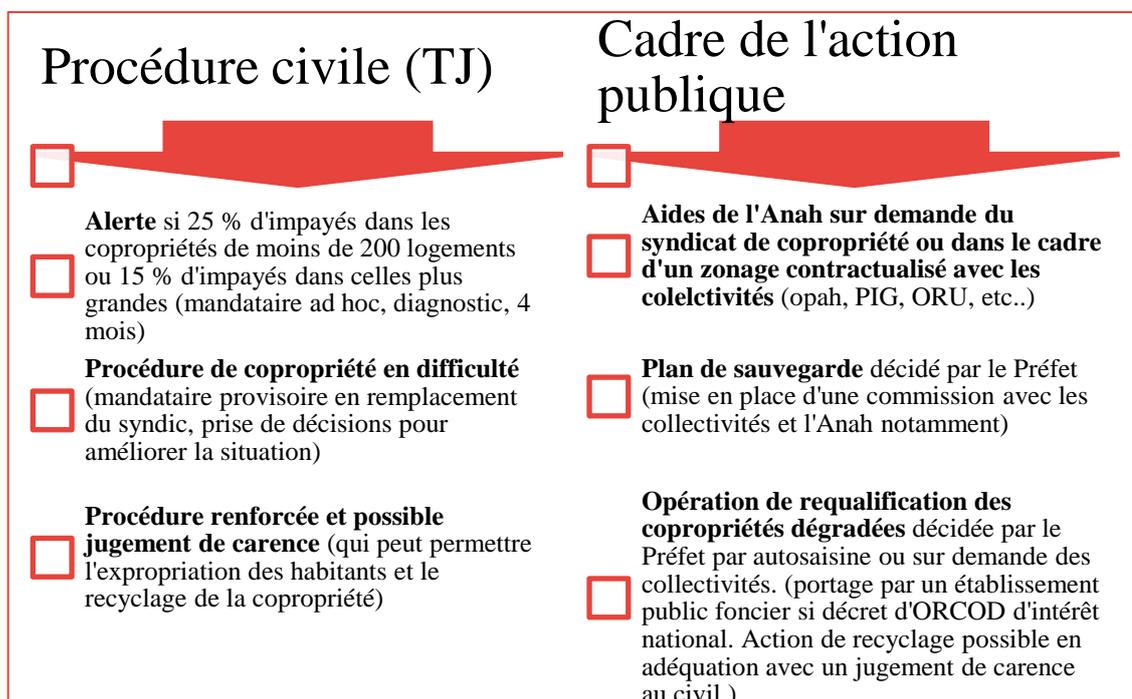
<sup>26</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>27</sup> Le montant de participation de chaque copropriétaire est établi grâce aux tantièmes définis au sein du règlement de copropriété.

<sup>28</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, article 171.

<sup>29</sup> Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982.

### Schéma n° 1 : Synthèse des procédures propres aux aspects civils et publics de l'intervention dans les copropriétés fragiles



Source : Cour des comptes

#### 1.1.2 Des interventions qui dépassent la lutte contre l'habitat indigne ou insalubre

En dehors des cas d'expropriation pour déclaration d'utilité publique, l'intervention de la puissance publique dans des propriétés privées est par principe limitée. Elle se cantonne à des mesures liées à l'ordre public, qui dans le cas du logement et de l'habitat, sont prises principalement dans les situations d'indignité ou d'insalubrité mettant en péril la santé ou la sécurité des habitants ou des riverains. En ce qui concerne les copropriétés en difficulté ou dégradées, les contours de l'intervention publique sont définis de manière à favoriser une réponse au cas par cas.

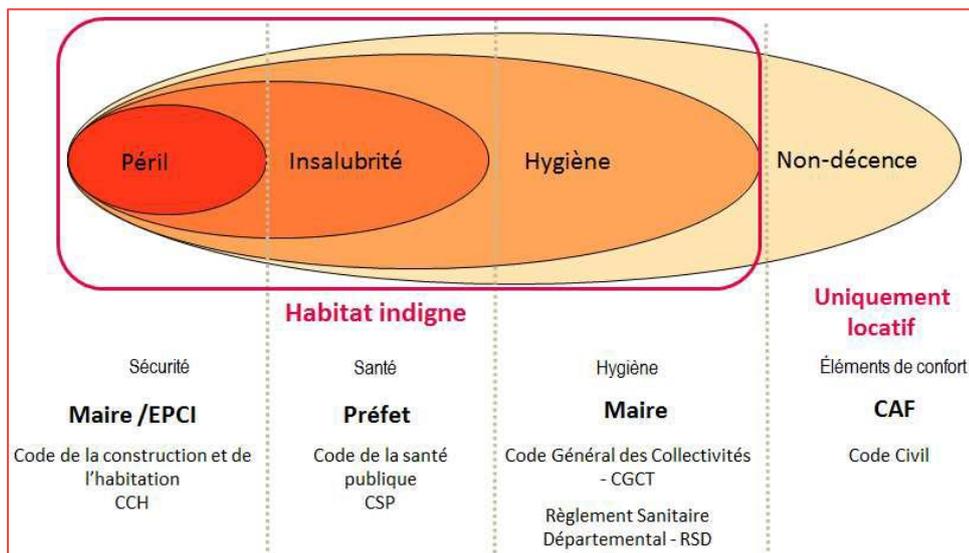
##### 1.1.2.1 L'habitat indigne et insalubre : un cadre strict

La notion de copropriété en difficulté ou dégradée n'a pas été prise en compte dans la réforme des polices de l'habitat indigne ou insalubre initiée par la loi Elan et traduite dans une ordonnance et un décret promulgués fin 2020<sup>30</sup>. Elle n'a donc pas d'effet juridique dans ce cadre précis, pas plus que dans le cadre du logement indécemment, applicable aux seuls logements mis en location. En conséquence, si une copropriété en difficulté ou dégradée peut relever de

<sup>30</sup> Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 et décret n° 2020-1711 du 24 décembre 2020.

l'habitat indigne ou insalubre, les définitions de l'habitat indigne et insalubre ne sauraient résumer à elles seules les copropriétés en difficulté ou dégradées.

### Schéma n° 2 : Répartition des champs d'intervention dans l'habitat indigne



Source : Anah

Relèvent de l'habitat indigne « tous les locaux ou installations aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou leur santé »<sup>31</sup>. La lutte contre l'habitat indigne repose sur plusieurs mesures de police régies par les articles L. 511-1 et suivants du CCH pouvant donner lieu à l'expulsion des habitants et à des travaux d'office coercitifs.

Si les copropriétés les plus dégradées peuvent entrer dans ce cadre, celui-ci ne peut répondre à tous les dysfonctionnement, souvent moins extrêmes, que rencontrent les copropriétés<sup>32</sup>. En 2020, sur plus de 75 000 logements en copropriété accompagnés par l'Anah, les cas d'indignité concernent ainsi un peu plus de 14 500 logements, soit 19 %<sup>33</sup>.

Par ailleurs, alors que la situation des copropriétés en difficulté ou dégradées est parfois liée, en tout ou partie, aux difficultés financières des copropriétaires, les mesures de police prises dans le cadre de la lutte contre l'indignité peuvent conduire les collectivités (communes ou EPCI en cas de transfert de la compétence de police à ces derniers) à se substituer aux

<sup>31</sup> Article 84 loi Molle du 25 mars 2009.

<sup>32</sup> La Cour dans son rapport du 28 avril 2021 sur la lutte contre l'habitat indigne observe que les ordonnances de 2019 fondées sur la loi Elan visent la convergence des mesures et outils de lutte contre l'habitat indigne et recommande qu'une stratégie nationale en la matière soit formalisée à l'instar du PIC.

<sup>33</sup> L'habitat indigne concerne 5 % du total des logements accompagnés par l'Anah entre 2018 et 2020 soit un peu plus de 17 000 logements. 85 % de ces logements se situent dans des copropriétés.

copropriétaires défaillants pour opérer les travaux. La dépense afférente est alors à la charge de la collectivité et celle-ci n'est pas assurée de la recouvrer.

En conséquence, si la notion technique de copropriété en difficulté ou dégradée permet l'intervention publique, celle-ci n'engage pas, *ipso facto*, la responsabilité de la puissance publique et permet une approche souple, au cas par cas.

### 1.1.2.2 Les copropriétés en difficulté ou dégradées : un faisceau d'indices détectable par les professionnels

La notion de « copropriété en difficulté » est expressément visée dans le cadre juridique des interventions publiques. Elle n'est en revanche pas définie.

Ainsi le plan de sauvegarde des copropriétés régi par l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) vise des immeubles en copropriétés confrontés à « (...) *de graves difficultés sociales, techniques et financières résultant notamment de complexités juridiques ou technique et risquant à terme de compromettre leur conservation (...)* ». Le constat de carence de l'article L. 615-6 du même code mentionne quant à lui les « (...) *graves difficultés financières ou de gestion et l'importance des travaux à mettre en œuvre (qui rendent la copropriété) dans l'incapacité d'assurer la conservation de l'immeuble ou la santé et la sécurité de ses habitants (...)* ».

Bien que le CCH prévoie des « *opérations de requalification des copropriétés dégradées* » (articles L741-1 à L741-2), la notion de copropriété dégradée relève principalement d'un jargon technique.

La difficulté d'obtenir une définition juridique et technique claire était déjà soulevée dans le rapport de 2012 intitulé *Prévenir et guérir les difficultés des copropriétés*<sup>34</sup>. Elle n'a pas été véritablement résolue depuis lors, même si des efforts de certification<sup>35</sup> au sein de la profession des syndics ont permis de dégager des pistes d'alerte. Selon l'Anah, la notion fait référence à un processus de « déqualification » qui affecte un ensemble immobilier placé sous le régime de la copropriété. Les symptômes de ces difficultés, qui peuvent se manifester de manière isolée, simultanée ou successive, constituent un faisceau de présomptions quant à l'état de la copropriété. Ils sont de différentes natures :

- dégradation de l'état du bâti, des espaces extérieurs et des équipements ;
- difficultés de gestion ou d'administration de la copropriété ;
- difficultés financières et juridiques ;
- paupérisation et spécialisation de l'occupation ;
- dépréciation des logements et de la copropriété sur le marché du logement.

---

<sup>34</sup> Rapport de janvier 2012 rendu par Dominique BRAYE, président de l'Anah, sur demande du ministre du logement.

<sup>35</sup> Certification de services « Syndic Prévention Redressement » délivrée depuis 2017 par un organisme certificateur agréé COFRAC sur la base d'un référentiel de 200 critères d'audit. À date, 11 syndics sont certifiés (dont deux organismes HLM) et 30 sont en voie de l'être.

Dans ce cadre, l'association QualiSR, rejointe depuis 2017 par l'Unis (premier syndicat professionnel de syndics) et par l'Anah, a élaboré une grille de diagnostic permettant d'identifier les copropriétés fragiles et de faciliter ainsi la prévention comme le repérage. Selon cette association, qui cite les travaux de l'USH, il est possible de classer les copropriétés en différentes catégories :

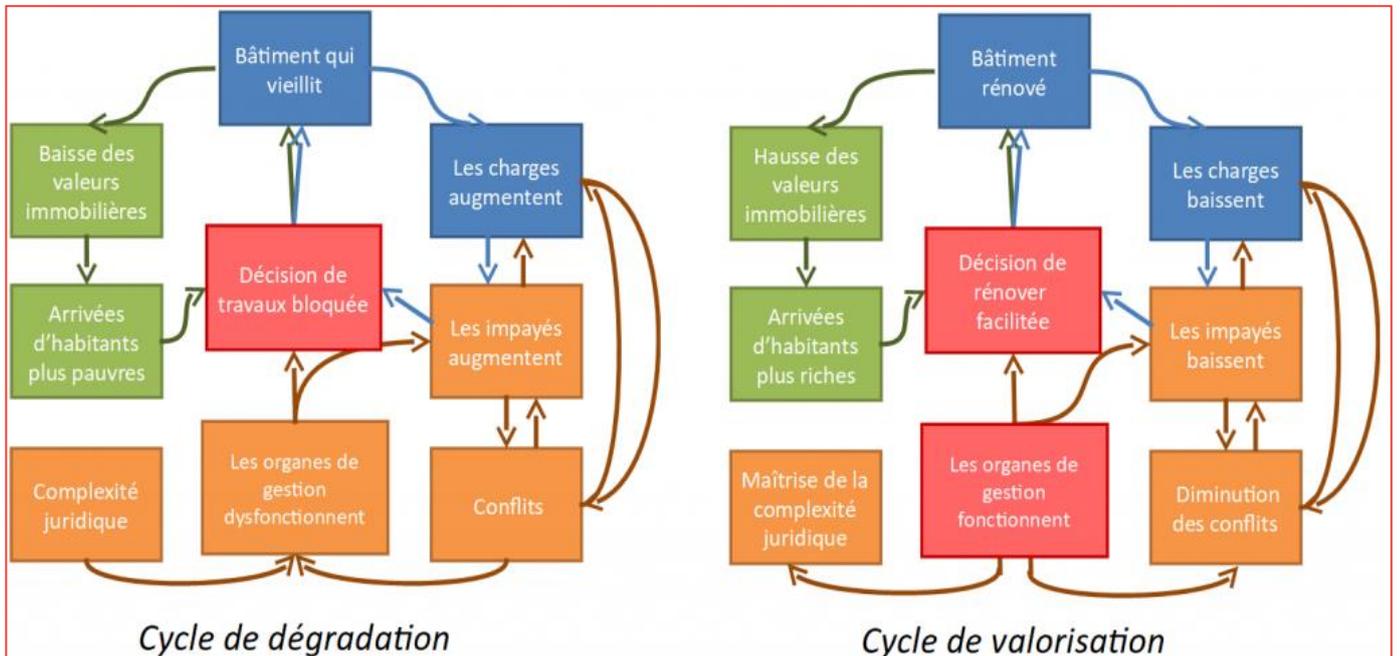
- **les copropriétés en voie de fragilisation** se caractérisent par des impayés naissants, des travaux d'entretien non effectués et un faible investissement des copropriétaires en même temps qu'une forte rotation de ces derniers ;
- **les copropriétés en difficulté** se caractérisent par des difficultés avérées de gestion et d'administration, des problèmes techniques non traités et une population solvable qui « fuit » la copropriété ; les dispositifs publics de traitement de ces copropriétés sont les Opah copropriétés dégradées (opération programmée d'amélioration de l'habitat) et les plans de sauvegarde ainsi que les POPAC (programme opérationnel préventif d'accompagnement des copropriétés) ;
- **les copropriétés dégradées** sont le stade ultime du processus où les dispositifs incitatifs ne sont plus suffisants et où l'intervention publique s'avère nécessaire ; les dispositifs publics de traitement de ces copropriétés sont aussi les Opah copropriétés dégradées et les plans de sauvegarde mais également, pour les cas les plus graves, les Orcod (opération de requalification des copropriétés dégradées) les Orcod-IN (Orcod d'intérêt national).

Dans le cahier *Repères n°43*, l'Union sociale pour l'Habitat (USH) rappelle que la notion de copropriété en difficulté peut recouvrir les cas suivants :

- « présence de copropriétaires ne pouvant pas se maintenir en place, en raison de l'inadéquation entre leurs ressources et les charges de gestion courante ou de rénovation ;
- présence de copropriétaires présentant une dette de charges importante qu'ils n'ont pas la capacité de rembourser ;
- développement du rachat de logements par des copropriétaires bailleurs indécents engendrant des situations d'habitat indigne ;
- mobilisation insuffisante des copropriétaires dans le fonctionnement de la copropriété».

L'association QualiSR a modélisé les cycles de valorisation et de dégradation des copropriétés dans des schémas qui montrent la complexité d'un phénomène à variables multiples et dont la définition stricte semble illusoire. Elle met néanmoins en exergue l'enjeu essentiel de la gestion dans ces phénomènes.

Schéma n° 3 : Modélisation des cycles de dégradation ou de valorisation des copropriétés



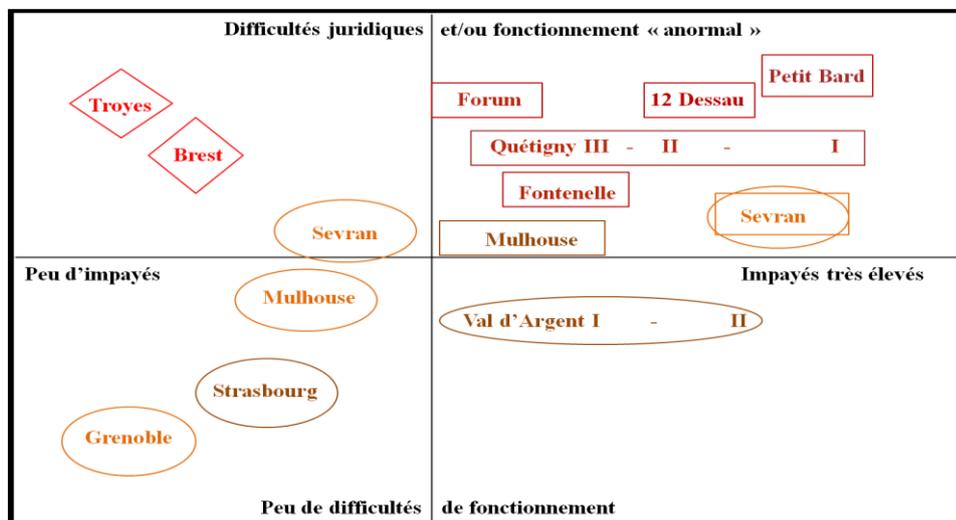
Source : Association QualiSR, site internet [www.associationqualisr.org](http://www.associationqualisr.org)

Cette association propose des « pistes de détection » pour accompagner les syndics, dont le rôle et la mission sont en l'espèce essentiel :

- un taux d'impayés à la clôture des comptes du dernier exercice par rapport au budget prévisionnel et des provisions appelées pour travaux supérieurs à la moitié des seuils de déclenchement de la procédure de désignation d'un mandataire *ad hoc* : 13 % pour les copropriétés de moins de 200 lots ou 8 % pour celles de plus de 200 lots (tous types de lots), ou 25 % des copropriétaires en impayé même partiel en fin de trimestre ;
- au moins trois refus de vote de travaux urgents proposés lors de l'assemblée générale dans les trois dernières années ;
- au moins trois occurrences dans les douze derniers mois de l'impossibilité par manque de trésorerie de régler à échéance une facture d'eau, d'énergie, de chauffage, d'ascenseur ou d'assurance ;
- au moins un arrêté de péril ou d'insalubrité dans les cinq dernières années ;
- un taux de présence ou de représentation des copropriétaires en assemblée inférieur à 40 % au cours des trois dernières années ;
- une absence de conseil syndical.

Dans son évaluation des dispositifs « plan de sauvegarde et Opah<sup>36</sup> copropriétés dégradées » de mars 2019, l'Anah confirme, sur douze opérations, que les copropriétés en difficulté ou dégradées relèvent de dysfonctionnement multi factoriels.

**Schéma n° 4 : Analyse de la situation de 12 opérations sur copropriétés en difficulté**



*Légende : bâti très dégradé – moyennement - peu dégradé (les formes indiquent des modes d'intervention publique différents)*

*Source : Évaluation Anah des « dispositifs de plan de sauvegarde et Opah copropriétés dégradées », mars 2019*

L'Anah relève néanmoins que trois types de difficultés sont similaires : le niveau socio-économique des habitants ou leur statut (de 60 à 80 % de propriétaires occupants très modestes), l'environnement urbain<sup>37</sup> et le niveau des charges trop élevées (entre 3 000 € et 4 000 € par an avec comme principal point commun un chauffage collectif ancien).

La détection des risques ou des signes de fragilisation et la compréhension des cycles de dégradation sont essentielles mais reposent principalement sur les copropriétaires et leurs syndicats. La puissance publique, faute d'une connaissance suffisante de la situation des copropriétés, est quant à elle est condamnée à des interventions souvent tardives. C'est tout l'enjeu de la connaissance et du repérage des copropriétés, objet d'une attention renforcée depuis 2018.

Enfin, les indicateurs de l'Anah permettent d'établir que les copropriétés fragiles ne se concentrent pas dans les grands ensembles mais se répartissent dans l'ensemble des strates.

<sup>36</sup> Opération programmée d'amélioration de l'habitat définie par l'article L. 303-1 du CCH et formant le cadre du partenariat noué à l'initiative des collectivités locales avec l'Anah pour l'accompagnement financier des mesures d'amélioration de l'habitat privé.

<sup>37</sup> Dans le quartier de la Commanderie à Nogent-sur-Oise, les logements de la copropriété les Roches ont été rachetés et réhabilités. Le site, trop stigmatisé, nécessite aujourd'hui la destruction des immeubles.

**Tableau n° 1 : Répartition des copropriétés fragiles par taille des copropriétés**

Nombre de logements	Toutes copropriétés en métropole	PIC (copropriétés en difficulté et/ou dégradées)
<10	69%	32%
11 à 50	25%	28%
>50	6%	39%

Source : Cour des comptes selon données Filocom 2017 et tableau de bord du PIC 2021.

Le repérage des copropriétés fragiles est d'autant plus complexe qu'il n'en existe pas de modèle type mais il demeure le préalable à toute tentative de sauvegarde ou de redressement. L'enjeu du repérage est primordial dans la lutte contre l'habitat indigne.

### 1.1.3 Le repérage des copropriétés fragiles : une nécessité pour la prévention et l'action

#### 1.1.3.1 Une réponse qui s'est organisée à partir de 2012

Depuis 1995, et pour toutes les années impaires ultérieures, le fichier des logements par commune<sup>38</sup> (Filocom) renseigne les services de l'État sur les copropriétés en ce qui concerne le logement (type, nombre de pièces, année de construction, ...), son occupation (résidence principale, secondaire, logement vacant), les occupants des résidences principales et les propriétaires (type, âge, lieu de résidence...). Cette base de données est en cours de traitement pour 2019. Cette base ne sera plus ensuite exploitée, pour permettre une fusion des données Filocom et Filosofi au sein de la base unique Fideli. La perte des données de la taxe d'habitations sera dans ce cadre très préjudiciable.

L'enjeu de la connaissance de l'état des copropriétés a été jugé prioritaire par le rapport BRAYE de 2012.

De fait l'Anah s'est engagée de longue date dans des initiatives territoriales visant à améliorer le repérage des copropriétés. Ainsi, dès 1991, l'agglomération grenobloise avait réalisé, sous maîtrise d'ouvrage d'une agence d'urbanisme, une étude spécifique de la situation des copropriétés de son territoire. Cette étude a été réactualisée en 1999, avant que l'agglomération ne développe un observatoire de l'habitat. Dès 2012, l'Anah a proposé de cofinancer un dispositif similaire appelé « veille observation des copropriétés » (VOC), qui

---

<sup>38</sup> Fichier produit par le SDS (ministère de l'environnement), qui résulte de l'appariement de quatre fichiers gérés par la direction générale des finances publiques, tenu par la direction générale des impôts et le CGDD : fichier de la taxe d'habitation, le fichier des propriétés bâties, le fichier des propriétaires et le fichier de l'impôt sur les revenus. Les variables portent sur le logement, l'occupation du logement, les occupants et les propriétaires des logements. Le fichier est arrêté au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année impaire. L'accès au fichier est cadré par un protocole d'accord et payant.

perdure. Autre exemple, le « programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés » (POPAC) créé par l'Anah en 2012 vise à offrir une solution de diagnostic avancé des copropriétés.

Ces outils relèvent toutefois de périmètres restreints, à l'initiative des collectivités locales. La création d'un registre national marque un tournant majeur car elle répond au besoin de connaissance partagée de la situation géographique, sociale et structurelle des copropriétés.

### 1.1.3.2 Un registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires encore incomplet et peu connu

#### 1.1.3.2.1 Un registre ouvert à tous et gratuit, mais qui n'intègre pas de données sociales

Le registre national des copropriétés<sup>39</sup>, créé par la loi Alur en 2014 constitue désormais la base de référence pour la connaissance des copropriétés « *et la mise en œuvre des actions destinées à prévenir la survenance des dysfonctionnements* »<sup>40</sup>.

Y sont immatriculés les syndicats de copropriétaires définis à l'article 14 de la loi du 10 juillet 1965<sup>41</sup>, qui administrent des immeubles à destination partielle ou totale d'habitation, comprenant au moins un lot principal à usage d'habitation.

Le registre comprend des informations permettant d'analyser la fragilité éventuelle d'une copropriété : données relatives au syndic, budget annuel de la copropriété et volume des impayés et dettes fournisseurs, données judiciaires (arrêté de péril, ordonnance de carence, etc.), données techniques pouvant expliquer la situation financière (gardiennage, étiquette énergétique des bâtiments, type de chauffage, nombre d'ascenseurs).

Les données du registre, totalement dématérialisé, sont accessibles gratuitement :

- aux télé déclarants : d'une part, les notaires, qui procèdent à l'immatriculation des copropriétés et la vérifient à l'occasion de chaque transaction immobilière ; d'autre part, les représentants légaux de la copropriété (syndic ou administrateur provisoire) qui actualisent les données chaque année ;
- aux acteurs institutionnels : les collectivités locales, dans leur ressort, pour alimenter les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les observatoires locaux de l'habitat, services de l'Etat et organismes publics pour alimenter les dispositifs locaux subventionnés par l'Anah ;

---

<sup>39</sup> [Le registre des copropriétés \(registre-coproprietes.gouv.fr\)](http://registre-coproprietes.gouv.fr).

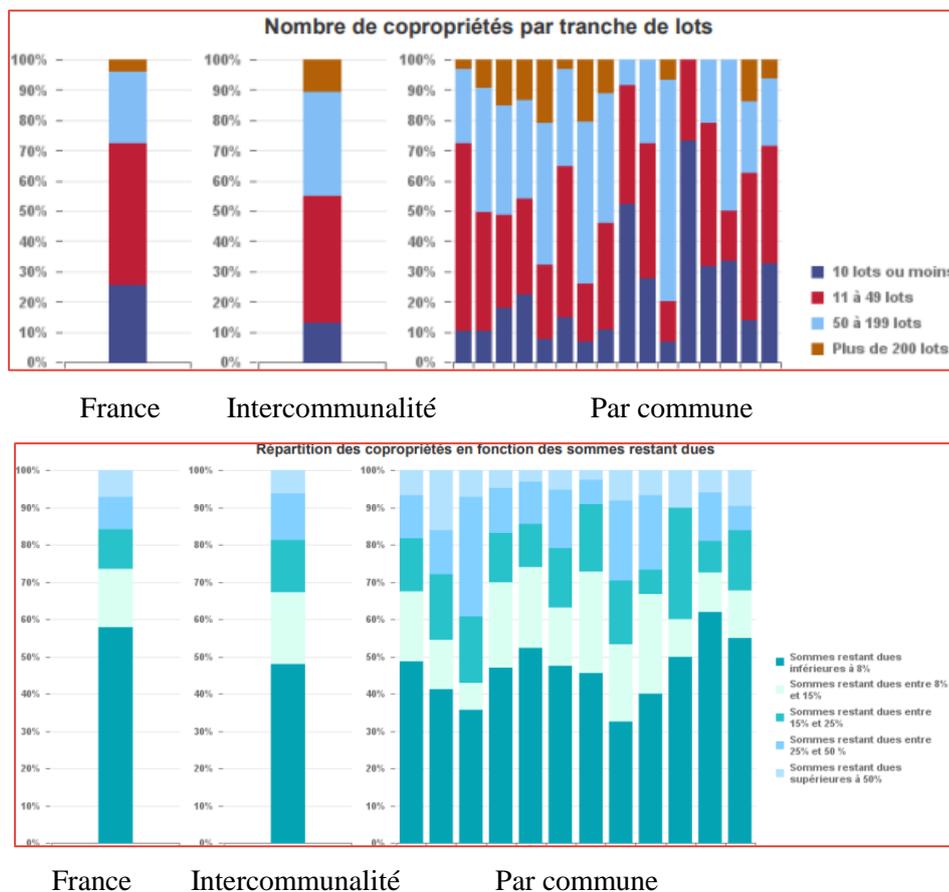
<sup>40</sup> Article L. 711-1 du CCH.

<sup>41</sup> « La collectivité des copropriétaires est constituée en un syndicat qui a la personnalité civile. Le syndicat peut revêtir la forme d'un syndicat coopératif régi par les dispositions de la présente loi. Il établit, s'il y a lieu, et modifie le règlement de copropriété. Il a pour objet la conservation et l'amélioration de l'immeuble ainsi que l'administration des parties communes. Le syndicat est responsable des dommages causés aux copropriétaires ou aux tiers ayant leur origine dans les parties communes, sans préjudice de toutes actions récursoires. ».

- au grand public, qui a accès, sans compte spécifique, à l'annuaire ainsi qu'aux rapports statistiques trimestriels disponibles depuis le dernier trimestre 2017 l'échelle régionale, départementale et intercommunale.

L'Anah n'a pas encore réalisé de rapport d'analyse du contenu du registre national des copropriétés.

**Graphique n° 1 : Exemples de données territorialisées issues du registre national des copropriétés sur le périmètre d'une intercommunalité anonymisée**



Source : registre national des copropriétés, 30 juin 2021.

Seules les actions judiciaires mises en œuvre par les collectivités avec l'appui de l'Anah sont enregistrées dans l'outil, qui ne donne pas de visibilité sur les interventions en cours, les budgets dédiés ou les financeurs.

**Tableau n° 2 : Extraits de données du registre national des copropriétés en 2018 et 2021**

	Juin 2018	Septembre 2021
<i>Nombre de copropriétés immatriculées</i>	197 874	486 828
<i>Nombre de lots d'habitation</i>	6 961 602	10 916 265
<i>Nombre moyen de lots d'habitation par copropriété</i>	35,18	22,42
<i>Part des copropriétés de plus 50 lots</i>	21 %	10 %
<i>Part des syndicats professionnels</i>	87 %	89 %
<i>Nombre d'arrêtés relevant du code de la santé publique en cours</i>	45	172
<i>Nombre d'arrêté de péril sur les parties communes en cours</i>	147	556
<i>Ordonnance de carence</i>	5	20

Source : Cour des comptes, d'après le registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires

L'Anah poursuit la consolidation du contenu de la base avec des données relatives au revenu des habitants et avec des données à caractère social, mais sans pouvoir intégrer les données du fichier Filocom. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) indique que l'Anah a accès aux données fiscales, au travers de la base FIDELI. Un décret en Conseil d'État est en cours d'élaboration afin de permettre d'élargir (données des CAF et de la MSA, par exemple) et préciser les données accessibles, en vue de constituer un observatoire plus large, établi par convention et avec l'accompagnement du Cerema. Ce texte pourrait ne pas aboutir, la complétude du registre étant limitée par le cadre législatif qui dispose : « *les données de la base doivent être renseignées par les seuls représentants légaux de chaque copropriété* » (article L.711-1 et suivants du code de la construction et de l'habilitation).

Pourtant, l'enjeu de repérage des copropriétés fragiles sous-tend une capacité à connaître et évaluer les risques sociaux des occupants autant que ceux du bâti. L'Anah devra conforter ses capacités dans ce double objectif.

**Recommandation n° 1. (DHUP) : Développer, en 2022, un outil de suivi de la situation sociale des copropriétés en lien avec le registre national d'immatriculation.**

#### 1.1.3.2.2 Une immatriculation des copropriétés quasiment achevée pour les plus grandes d'entre elles

La base RNC connaît une très forte croissance depuis sa création et depuis qu'a été instaurée en 2016 une obligation progressive d'immatriculation. Toutefois, le registre n'intègre

pas encore toutes les copropriétés dotées de syndics bénévoles<sup>42</sup> et les ensembles dont les occupants ignorent qu'ils constituent des copropriétés.

Ainsi au 5 septembre 2021, 486 828 copropriétés sont immatriculées dans le registre national sur un total recensé de 564 687 dans le fichier Filocom 2007<sup>43</sup>. L'écart en nombre de logements s'élève à 1,2 million (9,7 millions en 2017 dans Filocom et 10,9 en 2021 dans le RNC), ce qui obère la possibilité d'une vision d'ensemble fiable. Cet écart reflète le manque de sérieux de nombreux syndicats de copropriétaires ainsi que l'absence de responsabilisation des syndics, professionnels ou bénévoles, qui ne risquent aucune sanction en manquant à leur obligation.

Jusqu'à la fin de l'année 2020, la communication auprès des utilisateurs a porté sur l'immatriculation dans le registre des copropriétés. La refonte ergonomique de l'outil, mise en production en janvier 2021, doit permettre de faciliter le parcours des utilisateurs et d'améliorer la procédure de mise à jour annuelle des données afin, à moyen terme, de fiabiliser les données déclaratives du registre. Une démarche de communication ciblée et de terrain auprès des copropriétés non recensées reste à réaliser : un guide destiné aux syndics bénévoles est en cours de finalisation et sera publié au premier trimestre 2022.

Du fait que le registre n'a été renseigné que progressivement, son utilisation locale a été limitée, le taux de couverture des territoires étant insuffisant.

#### 1.1.3.2.3 Les observatoires et outils issus du registre national d'immatriculation des syndics de copropriété

Le registre national des copropriétés constitue d'ores et déjà la base de référence de plusieurs outils :

- les VOC, pour lesquels les données du RNC sont complétées par des visites de terrain réalisées par les collectivités et financées par l'Anah. Ces informations complémentaires portent notamment sur le peuplement et la situation économique des occupants, à l'échelle de la copropriété ;
- l'observatoire des impayés de charges en copropriété<sup>44</sup> créé début 2021, à la demande de la ministre du logement, afin de mesurer les impacts de la crise sanitaire sur la situation financière des syndicats de copropriétés. Il permet de mettre en lumière le caractère

---

<sup>42</sup> Il existe actuellement 83 % de syndics bénévoles (53 970) parmi 64 910 télé déclarants, représentant néanmoins une faible part de lots d'habitation (261 275, soit 2,3 % des lots d'habitation dans les copropriétés immatriculées). Par ailleurs, en 2021, on constate une part importante des nouvelles immatriculations réalisées par des syndics bénévoles pour des copropriétés de petite taille.

<sup>43</sup> Au 19 décembre 2021, 501 646 copropriétés sont immatriculées, soit 11 135 653 lots d'habitation, ce qui représente 89 % des 564 687 copropriétés recensées dans le fichier Filocom 2017.

<sup>44</sup> Le socle minimal d'indicateurs retenu dans le cadre de l'observatoire est le suivant : montant total des impayés de charges en copropriété, part et nombre de copropriétés concernées par les impayés de charges, nombre de copropriétaires débiteurs de plus de 300 €, montant total des impayés et évolution pour les copropriétés ayant un taux d'impayés de charges supérieur à 25 % de leur budget, le nombre de logements concernés et la dette moyenne par copropriétaire, montant total des impayés et évolution pour les copropriétés ayant un taux d'impayés de charges supérieur à 50 % de leur budget, le nombre de logements concernés, la dette moyenne par copropriétaire et la localisation des copropriétés.

structurel de ces impayés, avec 64 % des syndicats immatriculés au 14 mars 2021 qui déclarent une situation d'impayés à l'arrêt des comptes (retard dans les appels de fonds, retard de paiement d'un copropriétaire par exemple). Il permet également de concentrer l'attention sur les syndicats déclarant un taux supérieur à 50 % de leurs charges courantes et exceptionnelles (26 143 syndicats de copropriétés dénombant 544 975 lots d'habitation au 14 mars 2021) ;

- l'indice de risque potentiel concernant les copropriétés, en cours d'élaboration, afin de faciliter le repérage et la priorisation des copropriétés en difficulté ;
- alors que la communication relative au RNC a été jusqu'à présent ciblée sur les télé déclarants et les opérateurs institutionnels, elle devrait s'adresser à la population générale.

Bien qu'en progression, les enregistrements, demeurent insuffisants et le traitement des données reste peu étendu (AG de copropriété, recherche, ...). Pour renforcer l'enregistrement, il serait utile d'ouvrir aux copropriétaires, qui ne peuvent à ce stade consulter que des données agrégées, l'accès aux données détaillées du registre : ils pourraient ainsi veiller au bon renseignement de la base par les syndicats et être mieux associés à la gestion de leur copropriété.

La mise à disposition des données du registre au plus grand nombre a débuté en décembre 2021, avec la mise en production de l'ouverture élargie des données de l'annuaire du registre, ne nécessitant pas de compte spécifique. Selon l'Anah, celle-ci se poursuivra avec la mise à disposition de ces données sur data.gouv.fr au cours du premier semestre 2022.

**Recommandation n° 2. (Anah) : Permettre en 2022 aux copropriétaires d'accéder au contrôle du contenu des informations du registre national liées à leur copropriété.**

## **1.2 Des moyens d'intervention « sur mesure » que le Plan initiative copropriétés vient renforcer**

L'intervention publique repose historiquement et juridiquement sur les politiques menées, au nom de l'État, par l'Anah en partenariat avec les collectivités locales. Elle a donné lieu, au fil du temps, à la construction d'un arsenal d'aides adaptées aux réalités locales et aux évolutions législatives. Le Plan initiative copropriétés annoncé par le Gouvernement en 2018 est venu principalement abonder ces dispositifs ainsi qu'ouvrir ou renforcer le champ des acteurs partenaires.

### 1.2.1 L'Anah et les collectivités locales : acteurs principaux de la lutte contre les copropriétés en difficulté ou dégradées

Créée en 1971, l'Anah, dont les missions ont été élargies au fil du temps pour intégrer notamment les enjeux liés à la rénovation énergétique, est devenue l'agence référente pour l'accompagnement des mutations du parc privé de logement. Elle a pour but selon l'article L. 321-1 du CCH de « *promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés, en particulier en ce qui concerne les performances thermiques et l'adaptation à la perte d'autonomie* ». Elle participe « *à la lutte contre l'habitat indigne et dégradé, aux actions de prévention et de traitement des copropriétés fragiles ou en difficulté, à la lutte contre la précarité énergétique et à l'amélioration des structures d'hébergement.* »

L'agence s'est consacrée de manière croissante aux dispositifs de subvention liés à la transition énergétique des logements au gré des politiques publiques initiées depuis 2014<sup>45</sup> ; il n'en demeure pas moins qu'elle s'est historiquement imposée dans le cadre de programmes d'aide contractualisés avec les collectivités territoriales et dans la lutte contre l'habitat indigne.

Si l'Anah s'est engagée dans les subventions incitatives aux propriétaires occupants modestes et très modestes<sup>46</sup> pour leur travaux tant de salubrité que d'adaptation à la perte d'autonomie, elle a veillé à moduler ses aides au regards de l'engagement des collectivités. Ainsi les outils de l'agence incitent de longue date à la mobilisation locale, à l'apport d'expertise et au ciblage de périmètres d'action. Les Opah ou programmes d'intérêt généraux (PIG) ont été développés à la condition d'être contractualisés<sup>47</sup> avec les communes ou les EPCI compétents en matière d'habitat et de logement. Cette même logique a été reconduite en matière de lutte contre les copropriétés en difficulté ou dégradées depuis 2012.

La relation privilégiée Anah - collectivités locales, et principalement avec les maires, vient aussi de l'action de l'agence pour la résorption de l'habitat indigne. Depuis 2009<sup>48</sup>, l'agence s'est vu confier, en lieu et place des services de l'État, le financement des aides à la résorption de l'habitat indigne irrémédiable et dangereux (RHI) ainsi que la résorption de l'habitat indigne remédiable ou dangereux, ou sous opération de restauration immobilière (THIRORI). Ces missions ont conduit l'agence à s'engager très tôt dans le traitement des copropriétés indignes.

Ce champ d'intervention adosse les aides l'Anah au pouvoir de police spéciale des maires contre l'indignité et l'insalubrité<sup>49</sup> étendus depuis 2014 aux copropriétés en difficultés ou dégradées<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> Cour des comptes, rapport sur le programme « Habiter mieux », avril 2018, et audit flash sur le lancement du dispositif « MaPrimeRénov' », septembre 2021.

<sup>46</sup> Ainsi que les propriétaires bailleurs, notamment dans le cadre de conventionnements de loyers.

<sup>47</sup> Article L 303-1 et L 102-1 du code l'urbanisme.

<sup>48</sup> Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, suivie des trois décrets du 24 décembre 2009.

<sup>49</sup> Articles L 511-1 et suivants du CCH.

<sup>50</sup> Articles L 129-1 et suivants du CCH.

Il en résulte qu'aujourd'hui l'Anah anime et porte, principalement<sup>51</sup> pour le compte de l'État, les aides destinées tant aux collectivités qu'aux copropriétaires et copropriétés, sur initiative quasi systématique des mairies ou EPCI compétents en matière d'habitat. L'agence a, dans ce cadre, établi un catalogue étoffé d'aides « sur mesure ».

### **1.2.2 Un arsenal d'aides publiques adaptées mis en place par l'Anah**

Le traitement des copropriétés en difficulté ou dégradées repose d'abord sur leur connaissance précise. En complément des mesures déclaratives et d'observation évoquées ci-avant, l'intervention publique, pour être efficace, doit être à même d'intervenir à chaque stade de difficulté d'un ensemble immobilier et en tenant compte des spécificités de celui-ci.

C'est dans ce contexte que l'Anah a développé, en direction des syndicats de copropriétés et des copropriétaires, une offre de service qui s'adapte aux procédures civiles ou administratives engagées, à diligenter ou à prévenir. Dans le cas des copropriétés en difficulté ou dégradées, l'intervention de l'agence est renforcée et mieux encadrée lorsqu'elle s'inscrit dans des zonages ou des dispositifs publics dédiés. Néanmoins, en dépit de la diversité des situations, l'objectif de cette intervention varie peu : dans les cas les plus graves, un « recyclage » - terme qui désigne la démolition ou la transformation - de l'ensemble immobilier est inéluctable ; dans les cas moins extrêmes, l'action publique tend au « redressement » ou à la « sauvegarde » de la copropriété.

Dans tous les cas, l'intervention s'inscrit dans le temps long. Elle impose une action coordonnée des services de l'État et des collectivités territoriales et une participation active, notamment financière, de ces dernières. Elle induit des procédures civiles et administratives croisées et interdépendantes et nécessite un dialogue permanent avec les copropriétaires au regard tant de leurs droits que de leurs situations individuelles et collectives souvent inextricables.

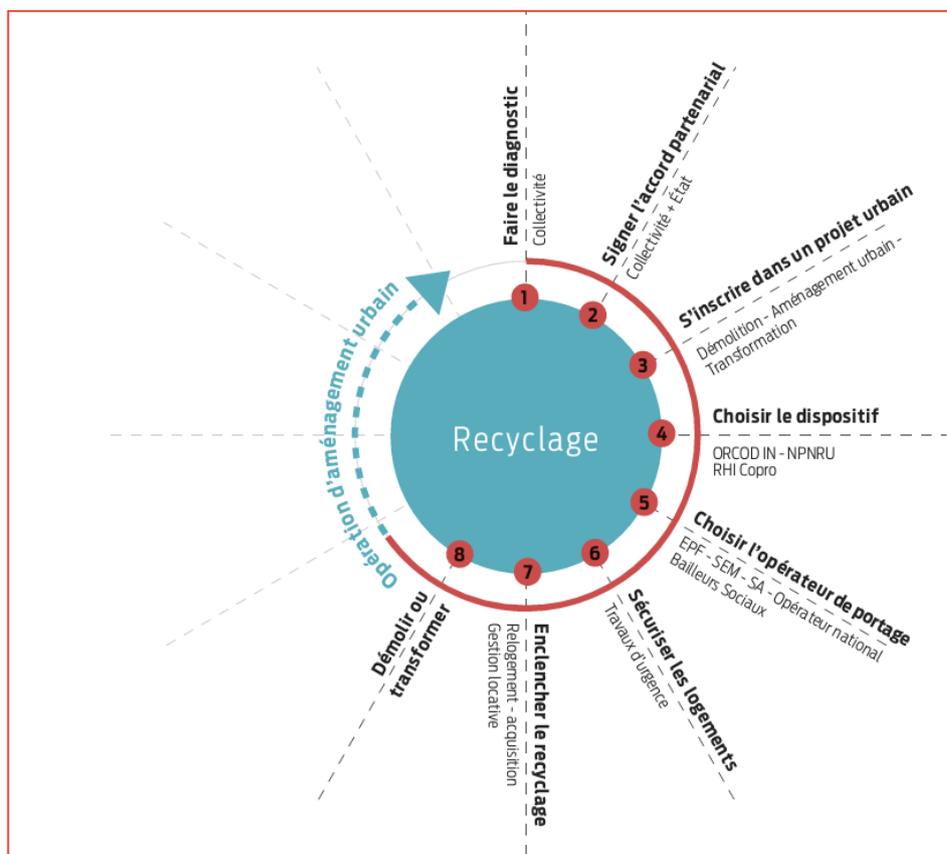
#### **1.2.2.1 Le recyclage**

La démolition et la transformation sont les actes les plus lourds du dispositif de lutte contre les copropriétés dégradées : elles peuvent être fondées sur les dispositifs de résorption de l'habitat indigne ou répondre à des procédures spécifiques aux copropriétés dégradées. Elles sont par nature longues et engendrent des problématiques qui vont, de l'aménagement urbain au relogement des copropriétaires.

---

<sup>51</sup> L'Anru peut intervenir aux côtés ou en lieu et place de l'Anah dans le cadre du NPNRU et des plans de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

## Schéma n° 5 : Processus de recyclage



Source : Anah

Hors les cas de RHI-THIRORI, deux cadres principaux autorisent l'intervention publique : les opérations de requalification des copropriétés dégradées (Orcod) et les procédures de carence.

Les Orcod, engagées à l'initiative des collectivités locales compétentes ou du représentant de l'État, ont vocation à fédérer les différents intervenants d'un projet urbain et social. Elles permettent d'affiner le diagnostic, de déterminer si les opérations donneront lieu à une démolition ou à une transformation (autre activité que le logement, prise en possession totale ou partielle par un bailleur social) et si leur déficit fera l'objet d'un portage (indemnités d'expropriation, travaux d'urgence en attendant la démolition, etc.). Elles peuvent être pilotées par l'Anru dans les périmètres NPNRU et pour les cas les plus dégradés. Lorsque la situation urbaine et celle de la copropriété sont particulièrement complexes, notamment dans le cas d'ensembles immobiliers multiples, les Orcod peuvent être déclarées d'intérêt national (Orcod - IN)<sup>52</sup>. Elles permettent alors un apport massif de moyens complémentaires et un transfert du déficit de l'opération sur un établissement public foncier (EPF).

<sup>52</sup> Il ressort du comité de pilotage du PIC de 2020 que les Orcod de droit commun sont considérées comme peu attractives.

Les couts sont pris en charge par le EPF, les agences de l'Etat (Anah et Anru) et les collectivités.

Sur les quatorze opérations de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national qui ont été identifiées quatre sont engagées. Elles se situent toutes en Ile-de-France et sont en conséquence portées par l'établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF). Il s'agit de Clichy sous-Bois, Grigny, Villepinte et Mantes-la-Jolie. Une cinquième opération, annoncée par la ministre du logement pour 2021, concernera Nîmes. D'intérêt national ou non, les Orcod bénéficient de dispositions particulières telles que l'instauration d'un droit de préemption urbain (DPUR), l'obligation de joindre un rapport de salubrité et de sécurité à toute déclaration d'intention d'aliéner.

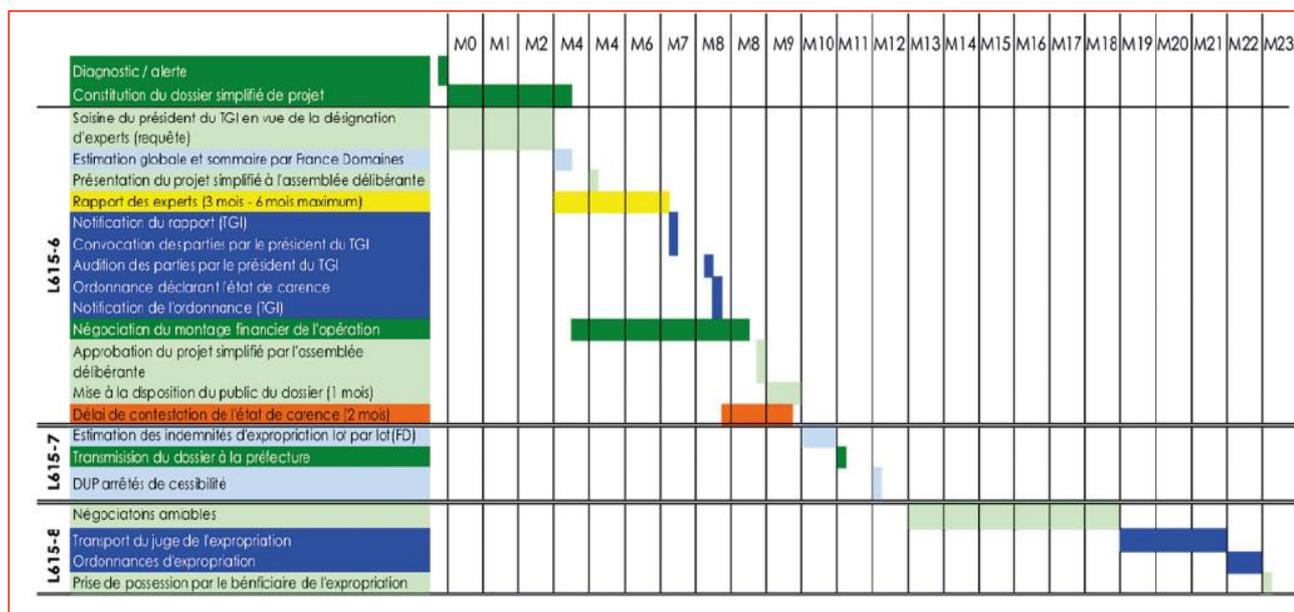
### Schéma n° 6 : Étapes de l'Orcod-IN de Clichy sous Bois



Source : Anah

La seconde procédure, dite de carence, intervient généralement à la suite d'un plan de sauvegarde ou de la nomination d'un administrateur provisoire par le juge civil et vise un ensemble immobilier particulier non inclus dans un projet urbain et social. Elle associe des décisions relevant des polices spéciales et de l'ordre public d'une part, des procédures civiles et de relogement d'autre part. Elle s'applique à des cas extrêmes et, quoiqu'elle comprenne une recherche de redressement, débouche le plus souvent sur un recyclage de la copropriété. Sa modélisation laisse néanmoins apparaître un délai minimal de deux ans avant toute démolition, ce qui peut conduire à des travaux d'urgence et d'office dont l'Anah peut prendre en charge la totalité.

Schéma n° 7 : Modélisation d'une procédure de carence

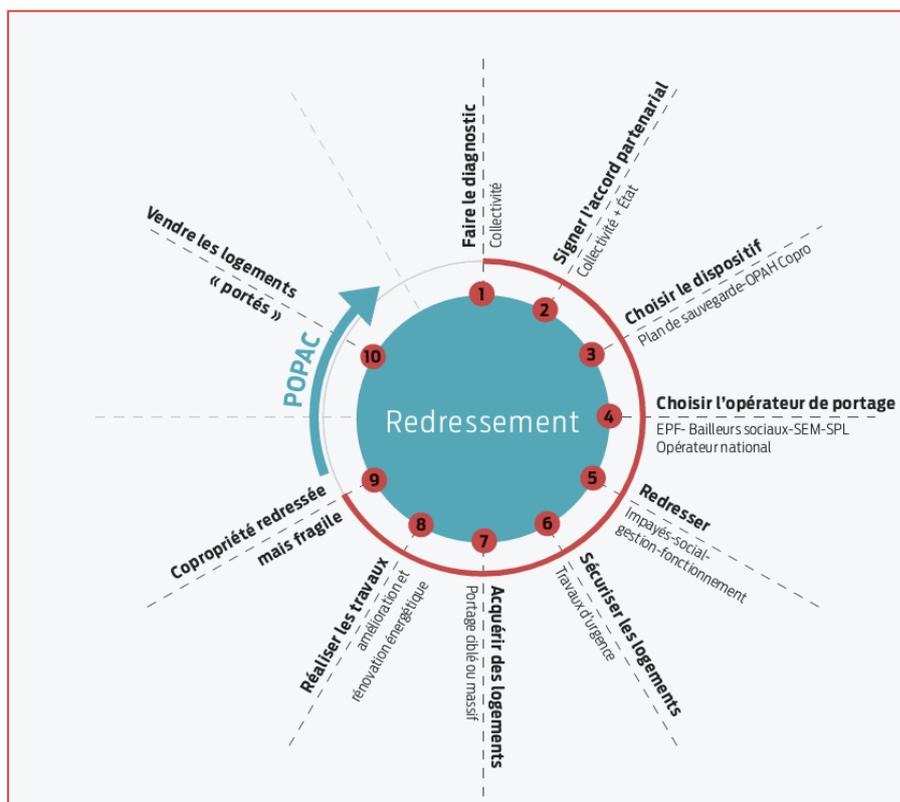


Source : Anah

### 1.2.2.2 La sauvegarde et le redressement

La sauvegarde ou le redressement des copropriétés visent à maintenir les propriétaires dans leurs droits, à améliorer les conditions de vie des habitants et bien souvent à revitaliser l'environnement urbain. Dans ce cadre, l'Anah a défini un dispositif d'intervention et des outils qu'elle finance ou co-finance afin de répondre à des situations très variées. Ces processus sont longs et peuvent conduire à un recyclage.

## Schéma n° 8 : Processus de redressement des copropriétés



Source : Anah

Les interventions proposés par l'Anah peuvent s'inscrire dans une Opah ou un PIG comportant un volet dédié aux copropriétés fragiles, faire l'objet d'une Opah spécifique, s'inscrire dans des cadres plus coercitifs tels que les opérations de restauration immobilière<sup>53</sup> (ORI) ou encore dans un plan de sauvegarde initié par le Préfet ou les collectivités compétentes.

Une fois le cadre d'intervention établi, l'Anah propose des outils nombreux et souvent complémentaires qui couvrent les opérations de l'amont à l'aval et qui concernent principalement l'ingénierie. Au-delà de l'observation et du diagnostic, déjà évoqués, ces aides sont orientées tant vers le redressement de la gestion que vers la définition des besoins en travaux.

Les aides concernent aussi bien les travaux d'urgence (avec ou sans recyclage de la copropriété *in fine*) que les travaux d'office (décidés par mesure de police spéciale), les travaux d'amélioration des parties communes ou de *résidentialisation* (amélioration de l'environnement direct de la copropriété telles que espaces verts, sécurisation, *etc.*).

<sup>53</sup> Articles L 313-4 du code l'urbanisme. Il s'agit d'opérations d'aménagement dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique, généralement liée à une opération de renouvellement urbain.

La plupart de ces aides sont destinées aux syndicats de copropriétaires, dès lors qu'ils ne sont pas défaillants. Elles peuvent aussi s'adresser à des organismes<sup>54</sup> qui décident d'acquérir des logements afin de soutenir le redressement de la copropriété dans le cadre d'un « portage ciblé » des lots.

Au-delà l'Anah propose également aux copropriétaires, dans le cadre de ses aides classiques, des subventions permettant aussi bien de mener des travaux lourds de rénovation de leur logement que de lutter contre la dégradation de la copropriété en engageant une rénovation énergétique.

Dans ce cadre, les aides du programme « Habiter mieux » ouvertes aux propriétaires occupants comme aux syndicats de copropriétés fragiles ou situés en périmètre Anru sont, depuis 2021, regroupées dans le nouveau dispositif « MaPrimeRénov' ». Ces aides sont cruciales car les charges de copropriété sont en grande partie liées à des dépenses énergétiques communes dans lesquelles le mode de chauffage collectif et l'isolation de l'immeuble ont un poids déterminant. Dans ce cadre, la loi Élan a abaissé le seuil de majorité pour l'adoption de travaux de rénovation énergétique et rendu opposable les diagnostics de performance énergétique<sup>55</sup> (DPE) des copropriétés.

### 1.2.3 Un Plan initiative copropriétés visant à fédérer les parties prenantes

Le 10 octobre 2018, le Gouvernement a annoncé à Marseille le lancement d'un plan national de lutte contre les copropriétés fragiles ou dégradées intitulé « Plan initiative copropriétés » (PIC). Tout en affirmant la volonté d'une politique « à la main des collectivités locales<sup>56</sup> », ce plan confirme l'Anah dans son rôle de pilote national et s'appuie sur le triptyque « prévenir, redresser, recycler » qui préside au traitement des copropriétés développé par l'agence depuis 2012.

Le PIC se veut « accélérateur » de l'action publique mais aussi « agrégateur » de partenariats renforcés entre acteurs publics. Toutefois, l'agrégation recherchée ne repose pas sur conventionnement *ad hoc*, à l'exception d'un avenant au plan d'investissement volontaire conclu en 2019 entre le groupe Action Logement et l'État.

Son financement, annoncé pour dix ans, repose sur l'engagement pluriannuel de crédits de droit commun de l'Anah à hauteur de 2 Md€ et de 500 M€ de crédits de l'Anru. Il comporte le portage financier du « reste à charge » par Procivis ainsi que le portage ciblé de lots par des acteurs tels que CDC Habitat ou Action Logement<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Les organismes éligibles dans ce cadre sont les organismes HLM, les SEM dédiées au logement social, les sociétés publiques locales, les sociétés publiques locales d'aménagement, les établissements publics fonciers nationaux ou locaux, les concessionnaires d'aménagement, les établissements publics Grand Paris et Paris-Saclay, les concessionnaires de service.

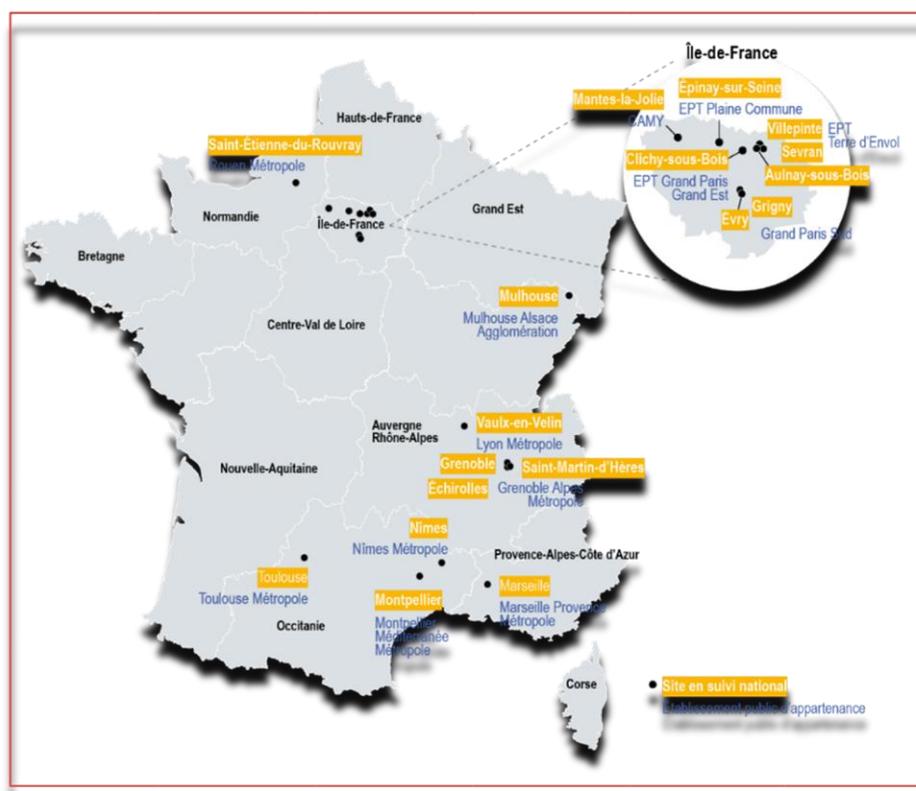
<sup>55</sup> Ces DPE sont obligatoires dans les copropriétés à chauffage collectif.

<sup>56</sup> Dossier de presse du ministère de la cohésion des territoires.

<sup>57</sup> 1/ 60 M€ de subventions : 15 à 20 000 € par logement, permettant de compléter le plan de financement respectivement des propriétaires bailleurs et des propriétaires occupants. Compte tenu de la forte demande, le

Une liste de copropriétés labellisées PIC a été établie en 2018 par l'Anah, à partir d'une identification locale effectuée par les préfets. La liste des sites d'intérêt national est partagée par l'Anah avec les acteurs nationaux, alors que les listes régionales sont gérées par les préfets, qui en transmettent une version actualisée à l'Anah tous les six mois. Ces listes ont été stabilisées au terme d'un processus itératif entre les parties prenantes et ne seront modifiées qu'à la marge, après des études pré-opérationnelles conduites dans le cadre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), comme l'illustre l'exemple récent de Dijon métropole.

**Carte n° 1 : Localisation des copropriétés du Plan initiative copropriétés**



Source : Anah, Comité de pilotage de janvier 2021

Alors que le PIC est entré, selon l'Anah, en phase opérationnelle en 2020, la ministre du logement a annoncé le 12 janvier 2021 son renforcement par le plan France relance grâce à un doublement des crédits initialement inscrits pour l'année.

programme a été clôturé au dernier trimestre 2020 et l'enveloppe réévaluée (avenant au Plan d'initiative volontaire (PIV) en février 2021) pour honorer la centaine de dossiers, concentrés sur quelques opérations.

2/ 145 M€ de fonds propres (pour les opérations d'acquisition ou d'amélioration très déficitaires – environ 39 000 € par logement) et subventions aux filiales pour financer le relogement, laisser les logements vacants, couvrir les frais d'ingénierie, financer l'assistance à maîtrise d'œuvre auprès du syndic.

### 1.2.3.1 Un partenariat Anah-Anru renforcé mais manquant de clarté

La dernière convention passée entre l'Anah et l'Anru, en mai 2015, n'a pas été modifiée à raison du PIC, bien que celui-ci se concentre à 90 % sur les périmètres NPNRU. Au demeurant, les préfetures ont adressé en même temps les informations relatives aux copropriétés dégradées et celles relatives aux priorités du NPNRU.

La répartition des actions des deux agences est dès lors à rechercher dans leur règlement général. Ainsi, l'Anru est compétente pour les opérations de démolition, les projets de portage massif (à l'inverse des portages ciblés soutenus par l'Anah) et pour la restructuration-résidentialisation des espaces extérieurs et équipements des grandes copropriétés.

Les premiers bilans (Cf. partie 2) semblent montrer que les opérations relevant de l'Anah ont été plus couramment sollicitées que les mesures massives relevant de l'Anru. De façon plus critiquable, des opérations de démolition relevant de l'Anru se retrouvent financées par l'Anah, notamment à Epinay-sur-Seine et à Saint-Etienne-du Rouvray. Sur le territoire de Plaine commune, l'Anru semble hésiter à prendre en charge le recyclage d'une copropriété, alors que l'Anah investit d'ores et déjà dans la copropriété en état de carence. Ce manque de coordination pénalise l'avancée globale du projet.

La DHUP partage le constat que l'intervention au cas par cas des deux agences ne permet pas une gestion budgétaire pluriannuelle optimale et pénalise la planification des programmes pour les collectivités territoriales.

Dans la pratique, aucune instance officielle de dialogue et de décision commune n'existe entre les deux agences. La discussion semble renvoyée aux revues de projets annuelles animées par les préfets de département et qui incluent les représentants de chaque entité. L'Anah, en tant que membre du comité d'engagement de l'Anru, y communique sa position sur les sujets relevant de l'habitat privé. Par ailleurs, des points mensuels entre les deux agences, la DHUP et le cabinet de la ministre du logement contribuent au partage d'information. Ces modalités ne sont toutefois pas à la hauteur des enjeux.

La Cour, dans son rapport de 2020 sur l'Anru et ses programmes,<sup>58</sup> a souligné qu'en dépit de l'intervention significative de l'Anru dans le traitement des copropriétés dégradées, le cadre de cohérence des interventions de l'Anah et de l'Anru n'avait pas été actualisé et qu'aucun mécanisme de concertation n'avait été établi entre les deux agences. Cette actualisation serait en cours selon l'Anru mais n'a pu être formalisée à ce stade. Cette lacune devra être corrigée, comme l'a demandé la Cour, afin d'assurer la lisibilité des dispositifs par les collectivités territoriales ainsi que dans un souci d'efficacité de la dépense publique. À défaut, la concentration de la gestion du PIC par l'Anah pourrait s'imposer.

**Recommandation n° 3. (DHUP) : Actualiser en 2022 la convention Anah-Anru pour intégrer le cadre d'intervention respectif de chaque agence dans les copropriétés.**

---

<sup>58</sup> Cour des comptes, *L'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU)*, communication à la commission des finances du Sénat, avril 2020.

### 1.2.3.2 Une volonté d'agréger les acteurs, les solutions et les moyens

Le PIC est fondé sur l'annonce d'un engagement financier massif de l'État et sur la complémentarité des acteurs tout au long du processus d'intervention dans les copropriétés.

Si l'Anah peut financer jusqu'à 100 % certains travaux d'urgence ou d'office dans les cas les plus inextricables, la règle d'intervention de l'agence demeure le cofinancement qui induit, pour les bénéficiaires, un reste à charge.

Afin d'éviter que les projets de sauvegarde, de redressement ou de travaux urgents ne soient ralentis ou remis en cause, le réseau Procvivis<sup>59</sup> propose dans le cadre du PIC une enveloppe de 240 M€ alimentant deux prêts réservés aux copropriétés fragiles ou sous dispositif Anah et destinés, l'un aux syndicats de copropriété, l'autre aux copropriétaires. Alors que la convention entre l'État et Procvivis vise l'aide à la rénovation de 45 000 logements de 2018 à 2022, 45 M€ ont été engagés à ce titre en 2019 et 20 M€ 2020<sup>60</sup>.

Au-delà du reste à charge, le portage de lots, ciblé ou massif, est essentiel pour permettre aux syndicats de copropriété de se redresser. En acquérant des logements, les opérateurs publics d'économie mixte ou de logement social remplacent des copropriétaires défailants, occupent des lots vides et apportent leur solvabilité en garantie à la copropriété.

Dans ce cadre CDC Habitat a créé une filiale « copropriété » dotée d'un capital de 100 M€ et d'une capacité d'investissement de 500 M€. Cette société s'est fixé l'objectif d'acquérir 5 000 logements mais aussi de proposer, sur demande des collectivités, des projets de portage massif ou de recyclage des copropriétés. Ce modèle économique repose sur la plus-value escomptée à la revente des logements à terme ou sur la valorisation foncière après démolition.

Le groupe Action Logement, pour sa part, vise l'acquisition de 2 500 logements par ses filiales de logement social, avec une stratégie d'équilibre des opérations.

De nombreux bailleurs sociaux se sont engagés de manière comparable sans toutefois afficher d'objectifs chiffrés.

Enfin, le PIC permet de mettre en cohérence les différents dispositifs d'État intervenant dans le champ du logement, au travers de périmètres ciblés tels que ceux du programme Action cœur de ville ou les quartiers anciens dégradés<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Réseau immobilier de l'économie sociale et solidaire fondé sur des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP) dont le chiffre d'affaires s'élevait à plus de 1,13 Md€ en 2018.

<sup>60</sup> Source : Anah et Procvivis.

<sup>61</sup> L'Anah n'a pas transmis à la Cour la répartition des copropriétés couvertes par le PIC entre les différents programmes d'intervention publique.

## Schéma n° 9 : Le Plan initiative copropriétés, agrégateur de programmes relatifs aux copropriétés



Source : Anah, point d'avancement septembre 2021

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*La prise de conscience tardive du phénomène des copropriétés en difficulté ou dégradées a retardé la construction d'outils juridiques spécifiques alliant respect de la propriété privée et devoir d'intervention publique. Hors du cadre juridique strict de la lutte contre l'insalubrité et l'indignité s'est construit un champ d'action propre aux copropriétés en difficulté ou dégradées. En l'absence de définition stricte de ce phénomène aux origines multiples, la connaissance et le repérage des difficultés sont essentiels. Cette exigence devra se traduire par l'élaboration d'une base de données fiable et exhaustive, intégrant des informations sur le bâti et sur les occupants et accessible aux copropriétaires ainsi que par une responsabilisation marquée des professionnels de l'immobilier. Le « Plan initiative copropriétés » annoncé en 2018 vise à garantir financièrement sur dix ans les dispositifs existants et à agréger les acteurs pour une mobilisation exceptionnelle. Celle-ci, pour réussir, doit veiller à la lisibilité des rôles de chacun, notamment en ce qui concerne les périmètres de la rénovation urbaine où se situent 90 % des copropriétés en difficulté jugées prioritaires.*

## **2 LE PLAN INITIATIVE COPROPRIETES : UNE UTILITE ENCORE INCERTAINE, DE SERIEUX OBSTACLES A LEVER**

Alors que le PIC a été engagé en 2018, selon l'Anah, qui en assure le pilotage, sa mise en œuvre n'a été effective qu'à compter de 2020, ce qui ne permet pas d'en dresser un bilan. Néanmoins, les informations disponibles à ce stade laissent entrevoir plutôt une réussite de la mobilisation des acteurs qu'une accélération réelle de l'action publique. En effet, ce plan qui vise à renforcer une action publique existante n'est pas en mesure de lever les freins qui l'affectent, tels que le rôle insuffisant des professionnels de la gestion immobilière privée ou la capacité d'implication limitée des bailleurs sociaux.

### **2.1 Un « effet accélérateur » peu visible en dépit d'une meilleure mobilisation**

Bien que les parties prenantes du PIC louent son effet accélérateur, son démarrage est lent. L'Anah a engagé certes davantage de crédits chaque année, mais dans des volumes limités tandis que l'Anru n'a pas encore commencé à concrétiser ses engagements de 2018. L'indicateur principal d'activité qu'est le nombre de logements rénovés n'est pas cohérent avec les montants engagés et les indicateurs de suivi sont inexistant.

Le temps long nécessaire pour redresser une copropriété, dix à vingt ans selon la taille, mais aussi l'ampleur des enjeux sociaux, financiers, d'ordre public, de salubrité et de sécurité seraient, malgré l'existence d'un réseau d'experts professionnels, d'opérateurs et de financements, des freins à l'engagement des élus locaux. À l'exception de CDC Habitat et des filiales d'Action Logement, l'absence d'engagement des bailleurs sociaux aux côtés des établissements publics fonciers (EPF) limite le déploiement du programme.

#### **2.1.1 Des montants engagés très faibles au regard des logements rénovés**

Au 30 juin 2021, l'Anah avait engagé 275,75 M€ dans le cadre du PIC, soit, en un peu moins de trois ans, seulement 14 % d'une enveloppe prévue pour dix ans.

Tableau n° 3 : Aides Anah aux syndicats de copropriété en redressement au 20 décembre 2021

Syndicats de copropriété		Total PIC (depuis 2018)	MPR copropriétés	Copropriétés fragiles	Copropriétés en difficulté	Accessibilité
2017	Logements rénovés	15 259	-	2 238	13 021	-
	Subventions engagées	48 269 584 €	-	4 895 760 €	43 374 094 €	-
2018	Logements rénovés	21 074	-	6 387	14 687	-
	Subventions engagées	66 088 124 €	-	22 503 306 €	43 584 818 €	-
2019	Logements rénovés	22 837	-	2 686	19 467	684
	Subventions engagées	84 775 687 €	-	11 903 659 €	72 724 792 €	147 236 €
2020	Logements rénovés	24 230	-	6 205	17 897	128
	Subventions engagées	124 892 681 €	-	27 459 930 €	97 405 025 €	27 726 €
2021 (21 décembre)	Logements rénovés	28 094	2069	5 002	9 893	564
	Subventions engagées	138 562 929 €	7 106 580 €	32 946 645 €	98 394 339 €	45 228 833 €

Source : Anah ;

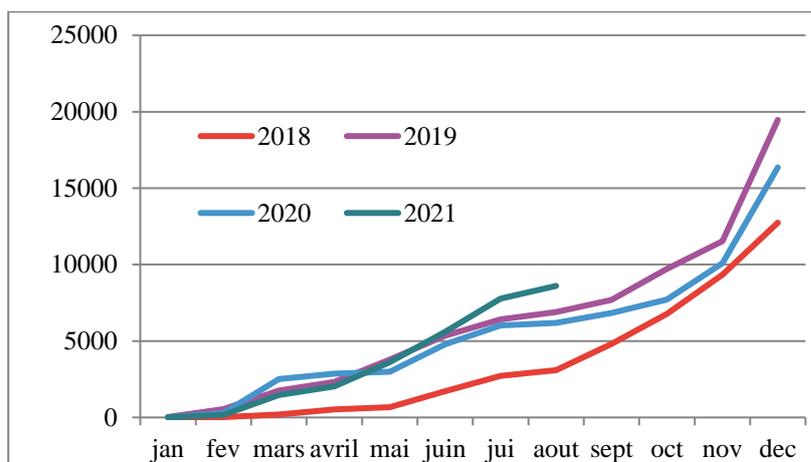
NB : MPR, hors copropriétés fragiles et en difficulté

Tableau n° 4 : Aides Anah par axe d'intervention du PIC sur la période 2018-2020

		Axe prévention	Axe redressement	Axe transformation
2018	Logements subventionnés et primés	8 339	27 985	-
	Subventions engagées	15,48 M€	49,33 M€	-
2019	Logements subventionnés et primés	4 671	55 406	-
	Subventions engagées	9,93 M€	82,00 M€	-
2020	Logements subventionnés et primés	8 393	22 196	32
	Subventions engagées	18,72 M€	109,26 M€	1,43 M€
21/12	Logements subventionnés et primés	2 174	27 336	166
2021	Subventions engagées	5,73 M€	143,87 M€	14,97 M€

Source : Cour des comptes, d'après Anah, tableaux de suivi LHI et copropriétés dégradées. Axe prévention : VOC, POPAC, AMO copro fragiles, copro fragiles Habiter Mieux ; Axe redressement : OPAH-D, PLS, aides gestion, portage, Syn. copro en difficulté; Axe transformation : ingénierie financière déficit

L'Anah n'a pas été en mesure de communiquer les montants décaissés chaque année.

**Graphique n° 2 : Engagement cumulé en nombre de logements de copropriétés en difficulté**

Source : Anah, point d'avancement du Plan initiative copropriétés au 3 septembre 2021

Si les projets se sont accélérés, non seulement aux dires des élus et de leurs partenaires mais aussi au vu de la très forte croissance en trois ans des montants engagés par l'Anah, leur concrétisation se fait attendre. Le programme semble démarrer seulement en 2021 pour les autres acteurs :

- l'Anru prévoit d'engager en 2021 166,29 M€, soit un tiers des 500 M€ annoncés en 2018, pour les copropriétés suivies dans le cadre du PIC, hors résidentialisation, soit 118 M€ sur les sites en suivi national<sup>62</sup> et 48,29 M€ sur les autres sites,
- en septembre 2021, sur les 2 500 logements qu'Action Logement s'est engagé à acquérir dans son programme d'investissement volontaire au titre du PIC, 270 logements répartis dans quatorze copropriétés ont donné lieu à un acte formel et 900 autres, répartis dans 59 copropriétés, font l'objet d'un « pré-positionnement ».

L'Anah est parvenue à maintenir un niveau élevé d'activité durant la crise sanitaire<sup>63</sup> en adaptant sa gestion.

Pour accélérer les réalisations, l'Anah s'emploie à une exécution budgétaire active reposant sur des prévisions à trois ans, qui devrait être améliorée par les financements apportés par France Relance à hauteur de 50 M€ supplémentaires sur deux ans. Le doublement des crédits du budget 2021 du PIC devrait ainsi permettre d'accompagner sa montée en charge. L'Anah s'est donné l'objectif de financer en 2021, recyclage compris, 35 500 logements situés dans des copropriétés en difficulté et d'engager 202,5 M€, dont 24,7 M€ dans le cadre du plan de relance économique.

<sup>62</sup> Evry, EPT Terres d'Envol, Grenoble, Marseille, Vaux en Velin.

<sup>63</sup> Audit des comptes 2020, Mazars.

Selon l'Anah (tableau n°3), 74 967 logements ont été rénovés en trois ans dans le cadre du PIC. Or, celui-ci a pour objectif de traiter sur dix ans 56 000 logements et d'en transformer 24 000 autres. Près de 94 % de l'objectif serait ainsi atteint en terme de logements alors que seulement 14 % des crédits ont été engagés.

En réalité, la terminologie utilisée par l'agence est une source de surévaluation. Les logements couverts par le PIC peuvent en effet bénéficier d'aides à chacune des trois étapes du plan : prévention, redressement, recyclage et risquent ainsi d'être comptés plusieurs fois. L'Anah reconnaît que son système d'information ne permet pas de suivre un logement particulier mais seulement des catégories d'intervention.

Dans ces conditions, les indicateurs « logement rénové » ou « logement subventionné » (tableaux n° 3 et 4) sont insuffisants pour rendre compte de l'avancement des opérations et de l'intensité de l'intervention dans les logements.

Dès lors que l'unité de mesure « logement » doit être conservée car elle est commune à tous les programmes de l'Anah, les interventions dans un même logement doivent être regroupées de manière à éviter les doubles comptes ; les aides doivent pouvoir être identifiées par axe, ou étape de redressement, du PIC, par logement et par copropriété.

L'Anah a indiqué à la Cour que l'utilisation d'indicateurs à l'échelle du logement nécessiterait la mise en place dans ses systèmes d'information d'un identifiant unique du logement.

**Recommandation n° 4. (Anah) : Établir en 2022 des indicateurs de suivi de la mise en œuvre par axe du Plan initiative copropriétés à l'échelle du logement et de la copropriété**

## 2.1.2 Une chaîne d'intervention et de financement difficile à faire fonctionner

### 2.1.2.1 Un rôle décisif des collectivités pour enclencher l'action publique

Les communes exercent des responsabilités en matière d'urbanisme, de droit du sol, de rénovation urbaine et de politique de la ville. Les groupements de communes, pour leur part, exercent soit à titre facultatif, soit à titre obligatoire, des compétences en matière d'habitat et de logement, dont le contenu peut varier en fonction de leur statut juridique.<sup>64</sup> Le traitement de l'urgence est partagé entre le maire et le préfet, le pouvoir de police n'étant pas encore transféré aux intercommunalités, sauf à Grenoble, à Saint-Étienne et à Toulouse, Si l'État conserve un rôle important dans le domaine de l'habitat, les collectivités disposent de responsabilités décisionnelles et opérationnelles.

---

<sup>64</sup> Communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine, métropoles.

C'est pourquoi le traitement des copropriétés dégradées et en particulier la mise en œuvre du PIC n'est possible que si la commune ou l'intercommunalité engage les démarches. Ainsi, selon l'Anah, de nombreuses collectivités de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ne sont pas encore engagées dans le traitement des copropriétés dégradées. Le travail de terrain de l'Anah a permis, par exemple, à la ville de Nîmes de s'engager alors que des agglomérations comme Toulon ou Nice restent à convaincre. Selon les termes de la direction générale de l'Anru : « *le PIC aide à créer une dynamique collective, mais ne peut pas tout* ».

En dépit de la création récente d'un réseau d'experts spécialisés dans le traitement des copropriétés dégradées<sup>65</sup> et de la mise à disposition de financements *ad hoc*, des freins de plusieurs ordres à la mobilisation des collectivités demeurent :

- la nécessité même d'une intervention puis la définition de la stratégie de requalification dépendent de l'approche qu'a la collectivité de l'intervention publique dans le secteur privé ;
- les élus du bloc communal sont peu sollicités par le ministère du logement, aux dires de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ;
- les enjeux locaux de la dégradation sont d'un poids très variable, le phénomène pouvant concerner jusqu'à la moitié de la population de la commune, comme à Grigny, ce qui implique un traitement au cas par cas et des opérations longues à mener ;
- les montants financiers à engager sont importants : même après redressement et subventions de l'Anah, le déficit à financer par logement est de l'ordre de 20 000 € selon CDC Habitat ;
- les relations contractuelles entre la collectivité et les opérateurs relèvent de trois modèles complexes : l'urgence, qui appelle une coopération « public-public », les concessions d'aménagement, les concession de service<sup>66</sup> ;
- un forme de concurrence existe entre les projets de l'Anru et le traitement de copropriétés dégradées qui, comme à Toulouse, sont situées dans des quartiers de la politique de la ville sans être intégrées dans le périmètre du NPNRU ;
- les financements et les moyens d'ingénierie des collectivités sont limités.

---

<sup>65</sup> Des spécialistes du traitement des copropriétés dégradées sont notamment reconnus à l'Anah, à la CDC, chez Action Logement, à l'EPFIF, dans certaines collectivités.

<sup>66</sup> Le projet de loi 3DS, présenté en commission mixte paritaire fin janvier 2022, introduit des évolutions de ce régime.

### 2.1.2.2 Des projets au long cours et très coûteux

#### *Les exemples de Grigny et de Bondy*

La copropriété de Grigny 2, qui a intégré le dispositif national du PIC dès 2018, est composée d'un syndicat principal et de 28 syndicats secondaires dont 27 syndicats d'habitation ; elle regroupe près de 17 000 habitants occupant 5 000 logements répartis entre 104 bâtiments. Parmi ces immeubles, quinze doivent être démolis et cinq transformés pour accueillir du logement social, ce qui nécessite de procéder à 1 300 expropriations, les autres logements redressés étant « acquis en diffus ». Le quartier bénéficie d'un troisième plan de sauvegarde et d'une Orcod-IN et est inscrit depuis 2018 sur la liste des sites d'intérêt national du PIC.

Les travaux d'urgence ont commencé en 2021, soit vingt ans après le démarrage du premier plan de sauvegarde et trois ans après l'inscription du site sur la liste d'intérêt national du PIC. Il aura notamment fallu cinq ans pour convaincre les syndicats d'accepter l'audit de leurs comptes, en contrepartie des aides publiques.

Le coût total des travaux est estimé à 45 M€ TTC, auxquels s'ajoutent 75 M€ déjà dépensés par l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF). Plus de 9 M€ de dettes fournisseurs ont été effacées. L'Anah a financé depuis 2018 1,4 M€ au titre du plan de sauvegarde<sup>67</sup>, 6,2 M€ au titre de l'aide à la gestion<sup>68</sup> pour les syndicats et administrateurs, 3,94 M€ au titre de la gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP) et 18,4 M€ au titre des travaux. La commune de Grigny<sup>69</sup> a mobilisé 1 M€ de fonds propres. L'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir, gestionnaire des espaces publics, investit 2,5 M€ par an pour la remise à niveau des espaces de proximité, subventionnée à hauteur de 50 %.

Selon l'EPFIF, au total, le budget prévisionnel de dépenses est estimé à 380 M€, couvrant les acquisitions, le portage de logements, la transformation de la copropriété et sa rénovation ainsi que l'aménagement du quartier.

CDC Habitat, assistant à maîtrise d'ouvrage, a défini le programme de travaux, choisi les entreprises et établi les devis avec les syndicats. Enfin, pour assurer la transparence des comptes en contrepartie de l'accompagnement des propriétaires, l'audit comptable des 28 syndicats de gestion a été réalisé par l'EPFIF de 2018 à 2020. L'établissement public foncier réalise depuis 2021 une expérimentation de veille technique et sociale (cf. encadré).

---

<sup>67</sup> Maîtrise d'ouvrage exercée à 50 % par l'EPFIF.

<sup>68</sup> Soit 750 000 € par an permettant une prise en charge des surcoûts liés au redressement et la gestion d'un site dégradé auxquels s'ajoutent 750 000 € d'aide au syndicat principal, permettant de réduire de 2/3 les charges en 2020 et de ne plus appeler de charge en 2021.

<sup>69</sup> La commune n'a pas pris de mesure de police par manque de moyen financier. La substitution aurait en effet coûté environ 45 M€ à la ville.

### La veille technique et sociale expérimentale à Grigny 2

Cette expérimentation est menée sur 570 logements situés dans le secteur en recyclage, composé de 1 320 logements voués pour 920 à la démolition et pour 400 à la transformation en logement social.

Ces immeubles, les plus dégradés, nécessitent un suivi quotidien et des actions correctives immédiates pour faire face aux dysfonctionnements techniques (fuites, coupure d'électricité, pannes d'ascenseurs...). Ils font en effet l'objet d'une intervention tous les deux ou trois jours.

Comme les syndicats ou administrateurs judiciaires ne sont pas dotés des équipes nécessaires ou n'ont pas de capacité de réactivité suffisantes, les pouvoirs publics se substituent à eux pour garantir une prise en compte, un suivi des interventions et une communication directe avec les habitants.

Cette action expérimentale devait faire l'objet d'un audit et être ajustée fin 2021 avant son déploiement aux logements recyclés.

#### **Photo n° 1 : Consultation des habitants dans le cadre de la gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP) - réaménagement des voies du quartier des Tuileries**



*Crédit photo : ville de Grigny*

Dans un quartier de Bondy, non classé en politique de la ville, CDC Habitat a acquis 22 logements d'une copropriété dégradée qui en compte 170. Les démarches de redressement ont été entamées en 2013 et sept ans ont été nécessaires pour acquérir les logements, négocier avec les fournisseurs, assainir les comptes, et assurer un fonctionnement minimal de la copropriété. Les travaux de rénovation du bâti ont démarré en 2020 et dureront 18 mois. Les transactions de vente dureront ensuite un à deux ans. Les reventes auront donc lieu en 2024-2025. Au total, dix ans seront nécessaires au redressement de cette copropriété, sans compter le temps requis pour faire évoluer l'environnement urbain, pour effacer la stigmatisation du quartier et lui permettre de retrouver une certaine attractivité.

#### **2.1.2.3 Un portage financier encore non assuré**

Pour redresser une copropriété, le syndicat des copropriétaires doit pouvoir rechercher un financement bancaire ; or aucun prêt bancaire permettant de financer de gros travaux ne lui

est dédié.<sup>70</sup> Au surplus, pour obtenir un prêt bancaire classique, le syndicat doit justifier d'un taux d'impayés inférieur à 15 % car, au-delà, aucun des organismes privés se portant caution ne s'engage : une seule entreprise, australienne, occupe aujourd'hui ce marché. Lutte contre les impayés et expropriations sont alors indispensables pour passer sous le seuil de 15 % et rechercher un prêt bancaire. La DHUP prépare avec la Banque des territoires une expérimentation visant à faire bénéficier les copropriétés en redressement de prêts aidés.

Un autre préalable fréquent à la réalisation de travaux est l'assainissement de la gestion de la copropriété, qui nécessite de faire appel comme partie prenante au syndic à un opérateur solide et exemplaire, qui doit pour cela acquérir une partie de la copropriété selon un plan dit d'acquisition ciblée.

Les établissements publics fonciers, qui ont vocation à assurer un portage foncier immobilier, sont mobilisés dans les Orcod-IN depuis la loi Alur. Le PIC, sans modifier leurs ressources, exige leur mobilisation sur les sites nationaux. L'intervention sur les copropriétés dégradées leur impose le pilotage des opérations les concernant, ce qui correspond pour eux à de nouveaux métiers.<sup>71</sup> Ils sont financés par la taxe spéciale d'équipement (TSE), prélevée sur les communes, le financement des dépenses d'opération étant plafonné à 5 € par an et par habitant.

En Île-de-France, le conseil d'administration de l'EPFIF a décidé en 2014 d'un doublement de cette somme, afin d'assurer un portage « puissant » : prélevé sur toutes les communes de la région, cette ressource est investie dans quatre sites prioritaires<sup>72</sup>, Clichy-sous-Bois, Grigny, Mantes-la-Jolie, Villepinte, sur les quatorze que compte l'Île-de-France. Les ressources, qui représentent 60 M€ par an, sont suffisantes pour les quatre sites mais insuffisantes pour répondre à l'ensemble des besoins.

L'EPFIF s'associe à CDC Habitat, pour permettre à la puissance publique d'être copropriétaire à hauteur de 10 à 15 % en dehors des sites d'intérêt national et à Action Logement, par l'intermédiaire de sa filiale la Société Immobilière et Foncière (SIFAE) pour acquérir et améliorer le tissu pavillonnaire dégradé. Le modèle économique de ces montages semble encore difficile à trouver.

Selon CDC Habitat, en dehors du périmètre des Orcod-IN, aucun bailleur social, « même convaincu », ne s'engage spontanément, du fait des coûts financiers, du risque d'image, du risque pénal, de l'insécurité. Sollicités par les élus, les bailleurs ancrés dans les territoires concernés, dans le cadre de leur mission d'intérêt général, peuvent s'engager au portage de lots, voire à l'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès d'administrateurs, et ce sous certaines conditions financières et après définition d'une organisation *ad hoc*.

La Banque des territoires intervient en mobilisant des prêts sur livret permettant les opérations de portage foncier et immobilier dans les copropriétés en extrême difficulté. Un « Prêt copros dégradées » a ainsi été créé pour répondre aux attentes du PIC : d'une durée de 5 à 35 ans, il offre des caractéristiques élargies telles que le différé d'amortissement, la durée

---

<sup>70</sup> Le rapport SICHEL de 2021, dans son volet financements, n'évoque pas les copropriétés, alors qu'elles constituent 20 % du parc de logement.

<sup>71</sup> Chef de projet habitat privé, chef de projet aménagement, relogement et accompagnement social... Le pôle Orcod de l'EPFIF comprend 36 ETP.

<sup>72</sup> Arbitrage en réunion interministérielle du 25 novembre 2020.

de préfinancement, ou l'exonération des indemnités de remboursement anticipé. Une société d'aménagement immobilier a été créée en 2018 pour mener les opérations de recyclage des copropriétés les plus dégradées et les opérations de portage temporaire nécessaires au redressement de copropriétés en difficulté : CDC Habitat Action Copropriétés, dotée d'un capital de 100 M€, a vocation à acquérir, à la demande des acteurs locaux dans un cadre contractuel adapté, 5 000 logements dans des résidences situées sur l'ensemble du territoire national. CDC Habitat social et CDC Habitat Action Copropriétés ont reçu de la Banque des territoires un apport en fonds propres de 100 M€. Bénéficiant d'une expérience de bailleur social et d'une expertise en matière de copropriétés dégradées, elles interviennent sur 22 sites et étudient des interventions dans 40 autres.

Action Logement n'a pas créé de structure destinée aux copropriétés dégradées, malgré la sollicitation du Gouvernement. Le groupe s'appuie sur ses filiales, qu'il a guidées pendant deux ans (2018-2020) en raison de leur faible expérience dans le secteur des copropriétés, pour identifier, parmi les seules copropriétés couvertes par le PIC, celles dans lesquelles elles pourraient investir. La stratégie du groupe vise à équilibrer les opérations par l'investissement de 145 M€, dont 95 M€ de fonds propres d'Action Logement Immobilier et 50 M€ de subventions d'Action Logement Services, en complément des fonds propres des filiales et des prêts classiques pour l'acquisition-amélioration de 2 500 logements, soit 10 à 50 % des logements des copropriétés identifiées, et ce en écartant tout risque de démolition *in fine*. Des subventions d'Action Logement Services permettent d'assurer le relogement, de financer la vacance, de couvrir les frais d'ingénierie. Pour les copropriétés à redresser, Action Logement assure d'abord le portage temporaire des logements au profit de ses filiales, en copropriété mixte puis, après redressement, la vente à terme en accession sociale au profit des salariés.

Ces deux bailleurs sociaux sont complémentaires et leurs stratégies différentes. En cas de déclaration d'utilité publique (DUP), la collectivité conduit les opérations, puis Action Logement se positionne comme acquéreur des logements. En cas de concession à CDC Habitat, celui-ci conduit la déclaration d'utilité publique pour son compte et, dans le cas d'un recyclage, la déclaration d'utilité publique nécessaire au projet.

Il existe en sus une possibilité juridique d'intervention d'un organisme foncier solidaire (OFS) sur le parc des copropriétés fragiles ou dégradées. L'étude de septembre 2019 de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région PACA met en évidence les nombreux bénéfices pour les pouvoirs publics comme pour les copropriétaires de ce type d'intervention, qui permet de financer tout ou partie des travaux, d'assainir la situation financière, de remettre en fonctionnement certaines copropriétés.

Les opérateurs d'État interviennent également comme porteurs, l'Anah pour des portages ciblés et l'Anru pour des portages massifs et ce, en dehors des périmètres des Orcod-IN financés par la TSE.

Au total, en septembre 2021<sup>73</sup>, 91 des 207 copropriétés d'intérêt national suivies par le tableau de bord du PIC, sont prises en charge par les établissements publics fonciers (36

---

<sup>73</sup> Base de données de suivi du PIC de l'Anah, septembre 2021.

copropriétés), CDC Habitat Social<sup>74</sup> (24), la filiale EPF – CDC<sup>75</sup> (11), d'autres bailleurs sociaux (10), des sociétés d'économie mixte et sociétés publiques locales (9) et la Banque des territoires dans le cadre d'une convention d'urgence pour une copropriété. Pour les 715 copropriétés de la liste régionale, le volume des portages est très faible : les EPF et la CDC interviennent de façon marginale, respectivement dans trois et un cas, les organismes de logement social et opérateurs d'aménagement étant plus représentés (17 cas).

Dans le cadre de l'évaluation des dispositifs « Plan de sauvegarde » et « Opah copropriété » en 2019, l'opérateur de portage Copro-Coop a identifié certaines raisons de la faiblesse du portage immobilier : « à-coups » des capacités d'endettement de la structure de portage, nombre limité des ménages qui sont dans une situation telle que la vente est difficile à refuser<sup>76</sup>.

Au-delà du sous-dimensionnement des capacités de portage, la disponibilité très limitée des logements sociaux est un frein à la mise en œuvre du portage, en particulier en Île de France. En effet, différents besoins de relogement doivent se concilier entre eux : droit au logement opposable (Dalo), relogements assurés par l'Anru, relogements dans le cadre des Orcod ou logement des publics prioritaires.

Plus généralement, le traitement des situations individuelles nécessite davantage d'engagement : plan de liquidation personnel des ménages surendettés avec la Banque de France, accompagnement social distinguant les propriétaires de bonne foi, accélération des procédures judiciaires de recouvrement. Il reste à trouver un modèle permettant de solvabiliser des ménages en cas de rachat à bas prix avec un fort reliquat de dettes. L'Unis, syndicat immobilier, propose la révision des modalités de paiement de leur quote-part de charges par les copropriétaires, en autorisant le prélèvement automatique mensuel des appels de fonds, en augmentant les avances et enfin en obligeant les copropriétaires d'un immeuble en France mais résidant à l'étranger à indiquer une adresse en métropole.

#### 2.1.2.4 Le relogement : un enjeu majeur à mieux prendre en compte

Le relogement des copropriétaires peut intervenir dans plusieurs situations. En cas de recyclage de la copropriété pour insalubrité, pour carence ou encore dans le cadre d'un portage massif en vue d'une transformation, les copropriétaires doivent être expulsés ou expropriés.

En cas de recyclage, et donc d'expulsion, les droits des occupants sont encadrés par la loi : les propriétaires sont indemnisés et les propriétaires et locataires de bonne foi se voient proposés deux logements correspondant à leur situation.

---

<sup>74</sup> En septembre 2021, CDC Habitat Social était engagé dans le portage de 1094 logements dans 20 villes, a validé le portage de 326 logements dans cinq autres communes devant délibérer sur des projets de convention et est engagé dans la transformation de 311 logements en cours d'acquisition par l'EPFIF à Grigny 2.

<sup>75</sup> L'entreprise est engagée dans deux concessions d'aménagement prévoyant l'acquisition de 492 logements à recycler ou à transformer en logement social.

<sup>76</sup> Explication du portage de seulement 13 lots sur 24 prévus pour les copropriétés Quéigny à Plaine Commune.

Dans d'autre cas, le redressement comme la sauvegarde de la copropriété rendent impossible le maintien de certains propriétaires, notamment ceux qui se trouvent dans l'incapacité financière de faire face aux charges du redressement. C'est dans ce cadre que le portage ciblé peut avoir un effet majeur.

**Schéma n° 10 : Les différents contextes du relogement**

Recyclage des grands ensembles de copropriété	Volume de relogements très important impliquant généralement une mobilisation inter-bailleurs
Péril/insalubrité à l'échelle de l'immeuble	Volume de relogements important dans un temps court Articulation avec l'hébergement d'urgence
Plan de sauvegarde sans recyclage	Faible volume de relogements Mobilisation de bailleurs sur du portage de redressement ponctuel Enjeu notamment des propriétaires occupants qui ne peuvent se maintenir
Lutte contre l'habitat indigne, centres anciens	Faible volume de relogements Relogements souvent gérés sur le contingent État ou ville/objectifs PDALHPD

*Source : Anru – repères mars 2021 – le relogement des ménages issus des copropriétés dégradées.*

Le relogement impose de tenir compte à la fois du droit de propriété et de la situation sociale de foyers souvent dans l'incapacité de se reloger. Au regard des droits du propriétaire, les règles d'indemnisation en cas d'expulsion varient en fonction du cadre juridique applicable : mesure de police ou de redressement.

**Tableau n° 5 : Les cadres indemnitaires de l'éviction du logement**

		Personne responsable du logement	Nombre de logements	Prise en charge des frais de logement	Référence Indemnité
Arrêté de péril, insalubrité, suroccupation, avec carence du propriétaire	Hors périmètre OPAH	Préfet ou maire (ou président EPCI si transfert et/ou délégation) en substitution	3	Indemnité équivalente à un an du loyer prévisionnel du nouveau logement versé par le propriétaire défaillant	L521-3-2 CCH
	En périmètre d'OPAH	Personne publique à l'initiative de			
Expropriation (opération d'aménagement)	Hors convention de renouvellement urbain / Opération non financée par l'ANRU	Personne publique à l'initiative de l'opération	2	Intégré au bilan d'aménagement	L314-2 CU
	Opération financée par l'ANRU dans le cadre du NPNRU	Personne publique à l'initiative de l'opération	3	Forfait intégré au bilan d'aménagement ou subvention spécifique	Règlement général ANRU pour le NPNRU
Acquisition amiable	Pas de cadre juridique spécifique : le cadre locatif « classique » s'applique (Protection issue de la loi de 89 d'ordre public : congé sous conditions), sauf si arrêté sur le logement (insalubrité, sur-occupation). Dans le cadre des opérations d'aménagement, en phase amiable, le logement du propriétaire est un point de négociation dans l'acquisition du logement. La règle des deux propositions de logement concerne la phase d'expropriation.				

Source : Anru – repères mars 2021 – le logement des ménages issus des copropriétés dégradées

L'obligation de logement, qui pèse fortement dans le coût des opérations de redressement, de sauvegarde ou de recyclage, revêt un caractère social important, notamment dans le cas où la copropriété dégradée est composée en majorité de ménages aux revenus très modestes voire inexistantes. Hors acquisition amiable, le cadre d'indemnisation, notamment en cas d'usage des polices spéciales du maire ou de l'État, date de la loi Vivien modifiée en 2005<sup>77</sup> et se limite à la « récupération foncière » c'est-à-dire la valeur du terrain nu. Cette procédure demeure exceptionnelle et ne concerne que les propriétaires bailleurs faisant l'objet d'une interdiction permanente d'habiter (arrêté de péril).

Le cadre légal du logement ayant évolué au fil des lois Alur, Égalité-Citoyenneté<sup>78</sup> et Élan, les ménages issus des copropriétés dégradées peuvent bénéficier du logement social. Dès lors que l'éviction est prévue dans le cadre du NPNRU ou des Orcod, ils peuvent même bénéficier du droit au logement prioritaire. Les EPCI en charge de l'attribution de logements doivent prévoir leur logement dans le cadre des conventions intercommunales d'attribution (CIA) et les bailleurs doivent informer chaque année les réservataires (État, mairies, Action Logement, etc.) du nombre de logements disponibles à cet effet.

Le suivi du logement est assuré au niveau local par les représentants des agences, Anah et Anru selon le cas, par les services de l'État et par les EPCI. L'État garde un rôle majeur pour coordonner et mobiliser les bailleurs et réservataires, gage de réussite des relogements et *in fine* du traitement des copropriétés dégradées.

<sup>77</sup> Loi du 10 juillet 1970 modifiée par ordonnance du 15 décembre 2005.

<sup>78</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Aucun bilan national consolidé du relogement n'est établi, même si des bilans par opération sont réalisés.

Ce suivi sera plus complexe à anticiper avec la disparition de la base de données Filocom qui permettait de dénombrer le nombre d'occupants par lot et leurs références fiscales. Dans ce contexte, la question du relogement devra, sauf amélioration des données du registre national, être gérée *in situ* lors du diagnostic des difficultés de la copropriété.

## **2.2 Des freins et des incertitudes à lever pour une meilleure réponse à l'enjeu**

Le PIC, en renforçant l'existant, ne lève pas les freins antérieurs. Dès lors que les copropriétés relèvent du droit civil et de ses procédures, la détection et la prévention de leurs dysfonctionnements devraient d'abord incomber aux professionnels de la gestion immobilière. Pour leur part, les collectivités territoriales s'intéressent diversement à la gestion des ensembles immobiliers. Or la coopération entre acteurs privés et publics ne semble aller de soi, ni au moment de la procédure d'alerte ni dans le cadre des procédures civiles spécifiques. Par ailleurs, alors que le PIC entend associer les bailleurs sociaux au portage de lots en vue du redressement ou de la transformation des copropriétés, il laisse subsister des incertitudes sur leur capacité à agir et sur les modèles économiques qui seraient appliqués dans ce cadre.

### **2.2.1 Une procédure d'alerte insuffisante pour prévenir les dérives**

Chaque copropriété est administrée par un syndic professionnel ou bénévole - choisi dans ce cas parmi les copropriétaires<sup>79</sup> - qui doivent alerter le syndicat de copropriété et le tribunal judiciaire si le niveau d'impayé atteint 15 % dans les copropriétés de plus de 200 lots et 25 % en deçà.

Cette procédure essentielle pour prévenir d'irréremédiables dégradations connaît deux écueils.

D'une part, hors les cas où l'absence d'alerte ou d'alerte tardive, entraînerait des préjudices graves pour les personnes ou les biens, aucune sanction n'est prévue pour défaut d'alerte, contrairement aux procédures applicables aux entreprises en difficulté. Cette lacune est d'autant plus notable que, si l'accès à la profession de syndic est encadré<sup>80</sup>, ses conditions d'exercice restent souples. Non seulement cette profession n'est régie par aucun ordre

---

<sup>79</sup> Cela concernerait 90 000 copropriétés selon l'association des responsables de copropriété et 60 000 selon l'Anil. Ce type de gestion serait principalement choisi par des copropriétés de moins de 19 lots.

<sup>80</sup> Loi Hoguet du 2 janvier 1970 et décret du 20 juillet 1972.

professionnel, mais elle peut être exercée par des collaborateurs habilités alors que la détention d'une carte professionnelle<sup>81</sup> n'est requise que pour le responsable de l'entreprise.

Bien que la loi Alur ait déterminé les conditions de formation continue de ces collaborateurs, le décret fixant les conditions de compétence professionnelle initiale n'est pas paru depuis sept ans, en dépit des demandes des organisations professionnelles, qui ont manifesté leur regret à ce sujet auprès de la Cour.

Cette carence est majeure, car le repérage des copropriétés fragiles et l'alerte précoce des tribunaux compétents, tout aussi importants, reposent d'abord sur les syndicats dont la compétence initiale ne peut en conséquence demeurer indéfinie.

En outre, le décret de nomination des membres de la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières prévu à l'article 13-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 modifié par la loi Elan n'a pas été pris. Ce défaut de contrôle et le faible risque professionnel encouru ne sont pas de nature à favoriser la dénonciation de situations de fragilité, qui plus est dans un champ d'activité concurrentiel.

**Recommandation n° 5. (DHUP) : Publier en 2022 le décret fixant les conditions de compétence professionnelle des collaborateurs habilités des titulaires de carte professionnelle.**

D'autre part, les difficultés justifiant une alerte sont limitées aux impayés, alors que ce seul critère est insuffisant. Ainsi, le traitement statistique des données du registre national des copropriétés au 30 juin 2021 révèle une grande hétérogénéité des copropriétés dégradées. À titre d'exemple, les 1 130 copropriétés sous administration provisoire comprennent en moyenne 36 lots mais ne font apparaître aucun critère saillant qui serait lié au type de syndic, au nombre de lots, à la période de construction ou au montant des charges courantes annuelles.

Dans ces conditions, même si les copropriétés sous administration provisoire affichent un taux moyen d'impayé de 18,4 %, les statistiques nationales montrent que le taux n'est pas un facteur majeur d'identification. Alors que le taux moyen d'impayé de l'ensemble des copropriétés est de 4,6 %<sup>82</sup>, 88 % d'entre elles affichent un taux inférieur à 8 %, 5 % un taux compris entre 8 et 15 %, 6 % un taux compris entre 15 et 50 % et 1 %, soit 7 027 copropriétés, un taux supérieur à 50 %, dont 50 cas dans lesquels la dette correspond à plus de 50 % du budget annuel.

Parmi les 20 988 copropriétés qui présentent un taux d'impayé supérieur à 20 %, plus d'un quart (28 %) sont des copropriétés de petite taille, qui réunissent dix lots au plus et 54% comptent de 11 à 49 lots. Elles sont quasiment toutes (96 %) gérées par des syndicats professionnels. Seulement 79 d'entre elles sont sous le coup d'au moins un arrêté judiciaire.

---

<sup>81</sup> La loi Alur de 2014 a ajouté les fonctions de syndic à la liste des activités réglementées par la loi Hoguet de 1970 et donc l'exercice de cette activité par un professionnel titulaire d'une carte professionnelle qui sanctionne une aptitude professionnelle, la détention d'une garantie financière et la souscription à une assurance.

<sup>82</sup> Le comité de pilotage du PIC de janvier 2021 a néanmoins décidé de mettre en place un observatoire des impayés et de mesurer les effets de la crise sanitaire.

Parallèlement, si une très grande majorité de copropriétés ne connaît pas de situation d'impayés, elles sont presque aussi nombreuses (76 %) à ne disposer d'aucune épargne.

La loi « Climat et résilience »<sup>83</sup> d'août 2021 a institué un plan pluriannuel de travaux et prévu l'augmentation du fonds de travaux<sup>84</sup> : très récents, ces outils doivent encore produire leurs effets.

Il ressort de ces constats que les dispositions actuelles ne garantissent pas une implication des syndicats dans le repérage des copropriétés fragiles et dans le déclenchement de l'alerte, le cadre de saisine de la justice civile restant lui aussi incomplet.

## 2.2.2 Une articulation du droit public et du droit privé à améliorer

Hormis les cas de « porter à la connaissance » de la puissance publique de l'indignité ou de l'insalubrité d'une copropriété, le repérage et le traitement urgent du dysfonctionnement des copropriétés relève en priorité de la justice civile.

En ce qui concerne le recouvrement, seules deux « chambres d'urgence » existent à Paris et à Lyon, alors que la majorité des copropriétés en difficulté sont situées en région parisienne et en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Le délai de traitement judiciaire a un impact réel : ainsi, un copropriétaire débiteur d'une année de charges impayées verra sa dette au moins doubler au terme de la procédure, entre un et deux ans. Depuis l'ordonnance du 17 juillet 2019, le juge a perdu sa capacité d'appréciation<sup>85</sup> et doit sanctionner le copropriétaire défaillant.

Le tribunal judiciaire, saisi d'une alerte ou d'une procédure pour copropriété en difficulté peut nommer un administrateur *ad hoc* dans le premier cas, un administrateur provisoire dans le second.

En cas d'alerte, l'administrateur *ad hoc* dispose de trois mois pour rendre son rapport au juge, sans obligation d'informer la puissance publique de constats qui pourraient justifier un accompagnement social, technique et financier urgent.

En cas de procédure pour copropriété en difficulté, le juge peut nommer un administrateur provisoire si l'équilibre financier du syndicat de copropriétaires est gravement compromis<sup>86</sup> ou si le syndicat est dans l'impossibilité de pourvoir à la conservation de l'immeuble. Il faut néanmoins attendre que le juge, sur demande de l'administrateur provisoire, décide d'un placement sous administration provisoire renforcée pour permettre à l'administrateur de passer les conventions nécessaires avec les organismes publics afin de procéder à des travaux d'urgence que la copropriété ne peut financer.

---

<sup>83</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>84</sup> Au moins égal à 2,5 % du montant des travaux prévus dans le plan de travaux et à 5 % du budget prévisionnel. Sans plan de travaux adopté, il est au moins égal à 5 % du budget prévisionnel. L'assemblée générale peut décider, à la majorité, d'un montant supérieur (art. 25).

<sup>85</sup> Le texte est passé de « peut condamner » à « condamne ».

<sup>86</sup> La référence aux 15 % d'impayés dans les copropriétés de plus de 200 lots et 25 % d'impayés en deçà n'est pas explicite.

Ce constat soulève plusieurs difficultés.

D'une part, les administrateurs peuvent relever de la profession des liquidateurs d'entreprise qui ne rendent de compte qu'au juge qui les désigne. Aucun lien avec les préfets ou collectivités n'est prévu ou facilité.

D'autre part, les copropriétés sous administration judiciaire n'ont pas vocation à être liquidées mais redressées. Les questions sociales à traiter restent souvent éloignées des considérations professionnelles de l'administration de biens.

Les syndicats font valoir que des professionnels spécialistes, les syndicats certifiés, pourraient être désignés comme administrateur provisoire ou assistant d'un administrateur judiciaire, possibilité ouverte par la loi Alur<sup>87</sup>.

Alors qu'aucune liste d'administrateurs spécialisés dans le traitement des copropriétés fragiles n'existe, le comité de pilotage du PIC de janvier 2021 s'est prononcé en faveur de l'élaboration d'une feuille de route interministérielle pour faciliter une professionnalisation spécifique et favoriser les liens avec la puissance publique<sup>88</sup>. Cet objectif est à encourager.

### **2.2.3 Le « portage » des logements, un cadre juridique inégal qui reste à évaluer**

Les procédures de portage de logements par des bailleurs sociaux ou des structures publiques et parapubliques dans le cadre des redressements ou transformations de copropriétés sont encouragées par le PIC. Pourtant, ces mesures qui apparaissent efficaces relèvent de logiques économiques différentes qui ne favorisent pas une intervention égale sur le territoire. Ainsi, la filiale de CDC Habitat dédiée aux copropriétés, à partir d'une stratégie définie par les collectivités locales, intervient de deux façons en fonction de la gravité des difficultés rencontrées par les copropriétés : le portage ciblé de moyen terme pour les copropriétés qui peuvent être redressées et le recyclage pour les copropriétés non viables. Or, le modèle économique de cette filiale repose sur un retour de 4 % sur les fonds propres mobilisés.

Pour sa part, Action Logement dit rechercher, pour le seul portage de 2 500 logements, un équilibre financier sans recourir à des financements d'équilibre de la part des collectivités territoriales.

D'autres bailleurs sociaux interviennent régulièrement. À titre d'exemple COPROcoop Île-de-France<sup>89</sup> intervient, selon l'Anah, de manière unique et originale dans le traitement des copropriétés en voie de fragilisation, en difficulté ou dégradées par l'acquisition de lots auprès de copropriétaires indécis et contribue ainsi à résorber leur dette auprès de la copropriété et

---

<sup>87</sup> « Le président du tribunal judiciaire peut également désigner comme administrateur provisoire une personne physique ou morale justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant des conditions définies par décret ».

<sup>88</sup> L'article L 811-3 du code de commerce prévoit que la liste nationale des administrateurs judiciaires comporte, pour chacune des personnes inscrites, la mention de la nature civile ou commerciale de sa spécialité et justifiant de compétences spécifiques reconnues. La spécialité civile pourra permettre de répondre plus spécifiquement aux enjeux des copropriétés.

<sup>89</sup> SCIC Hlm créée en 2005 à l'initiative de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'Hlm.

à faciliter la mise en œuvre des décisions permettant leur redressement. Après une période de trois à cinq ans, les logements portés ont vocation à être revendus en accession sociale.

D'autres bailleurs s'engagent dans une transformation de la copropriété en logement social ou dans un portage ciblé de longue durée.

Ces modes d'intervention, qui reposent sur le volontarisme de leurs auteurs et sur les réalités locales, présentent différentes difficultés.

En premier lieu, si une plus-value financière est recherchée, le portage massif pour recyclage avec contrepartie foncière peut induire le risque d'un intérêt limité aux seules zones en tension immobilière et foncière.

Ensuite, le portage ciblé de moyen terme avant revente justifie que soit mesuré l'équilibre financier des opérations ainsi que leur capacité à permettre un redressement définitif des copropriétés. Au plan financier, cette évaluation serait d'autant plus nécessaire que la puissance publique intervient, notamment en ingénierie et en travaux d'urgence, comme en accompagnement des rénovations en faveur des propriétaires bailleurs.

Enfin, le statut de copropriétaire que les bailleurs sociaux endossent dans ces interventions devient habituel lorsque se multiplient les ventes de logement. Le développement des immeubles à gestion hybride, alliant copropriétaires privés et bailleurs sociaux, devra être évalué afin de vérifier s'il limite la fragilisation des immeubles concernés sans aggraver la situation des organismes de HLM.

En conclusion, si le portage, ciblé comme massif, semble essentiel dans le redressement ou la transformation des copropriétés en difficulté ou dégradées, le cadre disparate dans lequel il s'inscrit méritera une évaluation et un suivi régulier.

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*Avec 14 % de dépenses engagées sur une enveloppe de 2,5 Md€ et l'annonce de 80 000 logements rénovés conformément aux objectifs, le bilan du Plan initiative copropriétés pourrait apparaître contradictoire. Dans les faits, près de 75 000 logements ont été traités dans le cadre de copropriétés en difficulté et la moitié des 684 copropriétés recensées comme étant en difficulté fait l'objet d'un suivi. Au regard de sa mise en œuvre récente, il semble difficile de tirer un bilan de ce plan, d'autant que les opérations sur les copropriétés s'inscrivent dans un temps long allant de deux à vingt ans. Néanmoins, il est déjà loisible de constater que le PIC semble assurer la mobilisation des acteurs publics, mais se limite au renforcement de dispositifs d'aide existants en vue d'une accélération des actions qui reste à venir. De fait, ce plan ne renforce pas comme il serait souhaitable le rôle des professionnels de la gestion immobilière sur qui devraient reposer la détection et la prévention des difficultés, pas plus qu'il n'assure une capacité d'intervention suffisante des bailleurs sociaux dans le redressement ou la transformation des copropriétés en difficulté.*

---

## CONCLUSION

La réponse au phénomène de fragilisation et de dégradation des copropriétés a pâti d'une prise de conscience tardive et de procédures insuffisantes. Contraint par la nécessité de concilier protection du droit de propriété et devoir d'intervention publique, un cadre d'intervention *sui generis* s'est peu à peu constitué pour l'État et les collectivités locales.

Le pilotage confié à l'Anah est justifié par ses compétences et ses pratiques en matière de rénovation de l'habitat privé et de lutte contre l'habitat indigne. Toutefois, si les interventions, les subventions et les incitations de l'Agence correspondent aux besoins des copropriétés en difficulté ou fragiles, elles ne peuvent être exhaustives.

Des volets entiers de la lutte contre la fragilisation des copropriétés restent à améliorer ou à construire.

Ainsi le renforcement des compétences et des devoirs des professionnels de la gestion immobilière, comme leur meilleure coopération avec les acteurs publics, devra trouver une traduction légale à court terme. Ce sera le moyen de détecter et de traiter de façon anticipée les difficultés permettant de ne pas reproduire les erreurs du passé.

Par ailleurs, la réponse à la dégradation des copropriétés comporte, par nature, un volet social et, parfois, un volet pénal. Au plan social, la gestion des copropriétés ne relève d'aucune compétence spécifique. Le dernier rapport sur la situation sociale des copropriétaires a été rendu public en 2014 par l'association Emmaüs. La paupérisation des copropriétaires devra être mieux prise en compte afin d'éviter que le rôle de logement refuge des copropriétés pour les personnes n'ayant pu accéder au logement social ne vienne accroître encore le phénomène.

Au plan pénal, la loi Elan ayant érigé en délit l'activité des marchands de sommeil<sup>90</sup>, l'État devra veiller à la bonne application de ce texte, en sus des mesures visant à lutter contre d'autres trafics qui peuvent se développer dans les copropriétés dégradées.

Même si les outils mis en œuvre et les financements dédiés sont opérants, il conviendra de s'assurer que l'Anah dispose des moyens nécessaires pour porter avec efficacité le Plan initiative copropriété tout en assurant la massification de la rénovation énergétique des logements dans le cadre de « MaPrimeRénov ».

À cet égard, l'ouverture de « MaPrimeRénov » aux copropriétés depuis 2021 est le signe d'une cohérence d'action.

---

<sup>90</sup> Article 225-14 du *Code pénal*.

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Données du registre national des copropriétés .....	57
Annexe n° 2. Libellé des données du fichier Filocom .....	59
Annexe n° 3. Glossaire des copropriétés.....	62
Annexe n° 4. Liste des sigles .....	64

## Annexe n° 1. Données du registre national des copropriétés

Données de rattachement :

- Si la copropriété est sous administration provisoire (oui / non)
- Le type de syndic de la copropriété : bénévole / professionnel
- Si le syndic est provisoire : oui / non
- Une identification du représentant légal (la raison sociale et le numéro SIRET du syndic professionnel ou le prénom et le nom du syndic bénévole ou coopératif)
- Le code APE du syndic (s'il existe)
- La commune du représentant légal professionnel
- S'il existe un mandat de syndic en cours (oui / non / expiré sans successeur déclaré / expiré avec successeur déclaré). Si un mandat existe cela signifie que la copropriété fait l'objet d'un rattachement à un représentant légal (syndic ou administrateur provisoire). La mention « expirée sans successeur » signifie que le mandat est arrivé à son terme et que l'ancien représentant légal n'a pas déclaré de successeur ou n'a pas encore renouvelé son mandat. *A contrario*, la mention « expirée avec successeur déclaré » signifie que l'ancien représentant légal a désigné un successeur dont le mandat n'a pas encore débuté.
- La date de fin du dernier manda

Données d'identification liées à l'adresse :

- Nom d'usage de la copropriété
- Adresse de référence : première adresse figurant sur le règlement de copropriété
- Adresses complémentaires : les trois premières adresses complémentaires sont affichées et dans l'ordre de déclaration par le télédéclarant (syndic, administrateur ou notaire). Il s'agit des autres adresses figurant sur le règlement de copropriété
- Le nombre d'adresses complémentaires est indiqué
- Les identifiants des parcelles cadastrales de la copropriété : une parcelle se compose d'un préfixe, d'une section et d'un numéro de parcelle (ces données ne sont pas obligatoirement renseignées lors de l'immatriculation). Comme pour les adresses complémentaires, seules les données des trois premières parcelles cadastrales sont affichées (si elles sont renseignées) et dans l'ordre de déclaration.
- Le nombre de parcelles cadastrales renseignées lors de l'immatriculation
- Les coordonnées de géolocalisation : coordonnées IGN permettant de géolocaliser la copropriété

Données liées à la composition de la copropriété :

- La date du règlement de la copropriété
- S'il s'agit d'un syndicat coopératif
- S'il s'agit d'un syndicat principal ou secondaire
- Le numéro d'immatriculation du secondaire le cas échéant
- Nombre d'ASL auxquelles est rattaché le syndicat de copropriétaires
- Nombre d'AFUL auxquelles est rattaché le syndicat de copropriétaires
- Nombre d'Unions de syndicats auxquelles est rattaché le syndicat de copropriétaires
- Nombre total de lots : nombre de lots, toute destination confondue, tel qu'inscrit dans le règlement de copropriété
- Nombre total de lots à usage d'habitation, de bureaux ou de commerces
- Nombre de lots à usage d'habitation
- Nombre de lots de stationnement

Données administratives et judiciaires :

- le nombre d'arrêtés relevant du code de la santé publique en cours
- le nombre d'arrêtés de péril sur les parties communes en cours

- le nombre d'arrêtés sur les équipements communs en cours
- la présence d'un mandat ad hoc en cours (oui / non)
- la date de l'ordonnance de carence

Données financières :

- La date de début de l'exercice comptable
- La date de fin de l'exercice comptable
- La date de l'assemblée générale approuvant les comptes
- Les charges pour opérations courantes de l'exercice clos
- Les charges pour travaux et opérations exceptionnelles de l'exercice clos
- Le montant des dettes fournisseurs, rémunérations et autres
- Le montant des sommes restant dues par les copropriétaires
- Le nombre de copropriétaires en situation d'impayé (sommes restant dues)
- Le montant du fonds de travaux
- La présence de personnel(s) employé(s) par le syndicat de copropriétaires

Données techniques :

- La période de construction
- L'année d'achèvement de la construction (champ non obligatoire, parfois vide)
- Le nombre de bâtiments par valeur d'étiquette énergétique (DPE)
- Le type de chauffage
- S'agit-il d'un chauffage urbain
- L'énergie utilisée s'il s'agit d'un chauffage collectif ou mixte non urbain
- Le nombre d'ascenseurs

## **Annexe n° 2. Libellé des données du fichier Filocom**

Identifiant national unique du logement  
Année de dernière mutation  
Ancienneté d'occupation ou de vacance  
Année de construction  
Parcelle cadastrale  
Section cadastrale  
Zone de définition des plafonds de ressources PLUS  
Jeune ménage (au sens de l'arrêté du 29 juillet 1987 portant sur les plafonds de ressources ouvrant droit au logement social)  
Zone de définition des seuils ouvrant droit aux aides de l'Anah  
Catégorie du ménage au regard du droit aux aides de l'Anah  
Lieu de résidence du propriétaire relativement au logement  
Type de logement (maison ou appartement)  
Code de commune absorbée  
Situation de sur-occupation légère  
Situation de sur-occupation lourde  
Statut d'occupation détaillé  
Code de direction fiscale  
Identifiant local du logement  
Étage  
Identifiant de copropriété  
Nombre de pièces  
Surface habitable  
Logement soumis à loi de 1948  
Coefficient d'entretien du local  
Présence d'un ascenseur  
Valeur locative cadastrale  
Nature juridique du propriétaire  
Pays de résidence du propriétaire  
Statut d'occupation synthétique  
Mode d'occupation  
Existence de dégrèvements TH  
Modalité d'acquittement de la Taxe d'habitation  
Code de dégrèvement TG  
Code propriété publique du propriétaire  
Nombre de logements dans la copropriété  
Nombre d'appartements dans la copropriété

Revenu global imposable du ménage  
 Revenu fiscal de référence total du ménage  
 Nombre d'enfants âgés de moins de six ans dans le logement  
 Nombre d'enfants âgés de moins de six ans dans le logement déclaré  
 Nombre d'enfants âgés de moins quatorze ans dans le logement  
 Nombre d'enfants âgés de moins quatorze ans dans le logement déclaré  
 Nombre d'enfants mineurs dans le logement  
 Nombre d'enfants mineurs dans le logement déclaré  
 Nombre de familles monoparentales occupant le logement  
 Nombre de personnes occupant le logement  
 Nombre de personnes occupant le logement déclaré  
 Nombre total de personnes fiscalement à charge dans le logement  
 Nombre total de personnes fiscalement à charge dans le logement déclaré  
 Revenu fiscal de référence du foyer principal  
 Statut d'imposition du foyer principal  
 Statut matrimonial de la personne de référence du foyer principal  
 Âge de la personne de référence du foyer principal  
 Âge de l'époux(se) de la personne de référence du foyer principal  
 Nombre d'enfants mineurs du foyer principal  
 Nombre d'enfants mineurs du foyer principal déclaré  
 Nombre de personnes à charge du foyer principal  
 Nombre de personnes à charge du foyer principal déclaré  
 Monoparentalité éventuelle du foyer principal  
 Nombre de foyers rattachés  
 Revenu fiscal de référence de l'éventuel conjoint  
 Statut d'imposition du conjoint de la personne de référence  
 Statut matrimonial de l'éventuel conjoint de la personne de référence  
 Âge du conjoint de la personne de référence du foyer principal  
 Nombre d'enfants mineurs de l'éventuel conjoint  
 Nombre d'enfants mineurs de l'éventuel conjoint déclaré  
 Nombre de personnes à charge de l'éventuel conjoint  
 Monoparentalité éventuelle du conjoint de la personne de référence  
 Année d'apparition dans fichiers fiscaux  
 Écart entre années de construction et d'apparition fiscale  
 Âge du propriétaire  
 Nombre d'unités de consommation selon l'échelle d'Oxford  
 Nombre d'unités de consommation selon l'échelle de l'OCDE  
 Niveau de vie du ménage, échelle d'Oxford

Niveau de vie, échelle OCDE

Revenu par personne

Fraction du revenu du ménage apportée par le foyer principal

Nombre de personnes par pièce

Surface par personne

Valeur locative cadastrale par mètre carré

Classement cadastral

Code région selon découpage en vigueur début 2017

Code région selon découpage antérieur à réforme de 2015

Département

Code commune

Zone de tension du marché immobilier (Pinel 2014)

Région de résidence du propriétaire (découpage antérieur à 2015)

Commune de résidence du propriétaire

Catégorie du ménage au regard des plafonds HLM (arr 29 juil 1987)

Revenu du ménage rapporté aux plafonds PLUS

Parc privé potentiellement indigne (PPPI)

Code commune et section cadastrale

Niveau de confort

### Annexe n° 3. Glossaire des copropriétés

**Administrateur provisoire** : chargé de gérer, administrer un syndicat en difficulté (article 29-1 de la loi du 10 juillet 1965), désigné par décision de justice (article 18 de la loi du 10 juillet 1965), en raison d'un déséquilibre financier, lorsqu'un syndicat de copropriété rencontre des difficultés dans le maintien du fonctionnement normal de la copropriété du fait d'une impossibilité à pourvoir à conservation de l'immeuble ou encore pour liquider les dettes en cas d'expropriation ou de dissolution du syndicat.

**Administration provisoire renforcée** (procédure de) : prévu à l'article 29-11 de la loi du 16 juillet 1965, cette procédure permet à l'administrateur provisoire renforcé de faire appel à un opérateur public (ou HLM) pour faire procéder aux travaux lourds lorsque la situation financière ne permet pas de réaliser les travaux nécessaires pour préserver la sécurité ou la santé des occupants de l'immeuble.

**Carence (état de)** : la copropriété peut être déclarée en état de carence lorsque le syndicat de copropriétaires rencontre de graves difficultés financières (par exemple, incapacité à réaliser des travaux importants) ou de gestion. Cet état est déclaré par le tribunal après l'intervention d'un expert. En cas de carence avérée, l'immeuble est exproprié, c'est-à-dire saisi.

**Copropriété fragile** : fonctionnement sain de la gouvernance de la copropriété, accompagné de signes de premières fragilités sur le plan technique (travaux non réalisés), financier, social (forte rotation des copropriétaires) ou juridique et risquant d'entrer dans une spirale de déqualification à la fois technique, de gestion et de fonctionnement. Le taux d'impayés de charges de copropriété est compris entre 8 et 15 % du budget prévisionnel annuel voté pour les copropriétés de plus de 200 lots ou compris entre 8 et 25 % pour les autres.

**Copropriété en difficulté** : copropriété qui connaît des problèmes fonctionnels et financiers, de gestion et d'administration, des problèmes techniques non traités et une population solvable qui fuit la copropriété ; les dispositifs publics de traitement pour ces copropriétés sont les Opah Copropriétés dégradées (opération programmée d'amélioration de l'habitat) et les Plans de sauvegarde ; les dispositifs publics de traitement pour ces copropriétés sont les POPAC (programme opérationnel préventif d'accompagnement des copropriétés). Concernant les impayés de charges, le seuil est de 25 % du montant du budget prévisionnel, seuil abaissé à hauteur de 15 % pour celles de plus de 200 lots. La loi Alur prévoit que la procédure d'alerte peut être alors déclenchée auprès du TGI, en vue d'étudier notamment la mise sous administration provisoire du syndicat notamment.

**Copropriété dégradée** : les copropriétés dégradées sont le stade ultime du processus où les dispositifs incitatifs ne sont plus suffisants, et où l'intervention publique s'avère nécessaire ; les dispositifs publics de traitement pour ces copropriétés sont aussi les Opah Copropriétés dégradées (opération programmée d'amélioration de l'habitat) et les Plans de sauvegarde, mais également pour les cas les plus graves les Orcod (opération de requalification des copropriétés dégradées) les Orcod-IN (Orcod d'intérêt national)

**Recyclage** : opération qui consiste à démolir tout ou partie des immeubles et à reconstruire une offre nouvelle de logements. Elle nécessite de réaliser des travaux d'urgence en attendant le relogement des ménages.

**Réhabilitation** : réaménagement d'un bâtiment en gardant l'aspect extérieur et en améliorant le confort intérieur.

**Redressement** : opération conjuguant l'acquisition des logements des propriétaires défaillants, la réalisation de travaux de rénovation y compris énergétique, l'assainissement de la gestion et du fonctionnement de la copropriété.

**Syndic** : Mandataire du syndicat de copropriétaires d'un immeuble chargé d'exécuter ses décisions, de le représenter dans tous les actes de la vie civile et d'administrer l'immeuble

**Syndicat de copropriétaires** : Dans un immeuble en copropriété, tous les copropriétaires forment automatiquement et sans aucune formalité le syndicat de copropriétaires. Ce syndicat a pour mission principale de veiller à la conservation et à l'administration de l'immeuble (maintien en bon état d'usage des parties communes: parties de bâtiments (couloirs, chaudière, canalisation, garde-corps...) et des terrains (jardins, parcs...) affectés à l'usage ou à l'utilité de tous les copropriétaires. Le syndicat peut agir en justice à l'encontre notamment d'un copropriétaire. La responsabilité du syndicat peut également être mise en cause.

**Annexe n° 4. Liste des sigles**

Alur (loi)	loi relative à l'accès au logement et urbanisme rénové
AMO	Assistant/Assistance à maîtrise d'ouvrage
Anah	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CDC	Caisse des dépôts et consignations
DUP	Déclaration d'utilité publique
EPF	Établissement public foncier
EPFIF	Établissement public foncier d'Île-de-France
GUSP	Gestion urbaine et sociale de proximité
HLM	Habitation à loyer modéré
MOA	Maître/Maîtrise d'ouvrage
NPNRU	Nouveau programme de rénovation urbaine
Opah	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
Orcod-IN	Opération de requalification des copropriétés dégradées
ORI	Opération de restauration immobilière
PIG	Projet d'intérêt général
POPAC	Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RNC	Règlement national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires
SCIC	Société civile immobilière de copropriété
SPL	Société publique locale
TSE	Taxe spéciale d'équipement