

...le rapport de la commission d'enquête sur la paupérisation des copropriétés immobilières

## LA PAUPÉRISATION DES COPROPRIÉTÉS, MIEUX LA CONNAÎTRE POUR MIEUX LA COMBATTRE

60 ans ou presque après la loi de 1965 sur la copropriété, 10 ans après sa dernière réforme d'ampleur, la loi ALUR de 2014, elle-même directement inspirée, comme le Plan initiative copropriétés et la loi ELAN de 2018, du rapport du sénateur Dominique Braye, publié en 2012, la commission d'enquête avait pour objectif de procéder à une évaluation et de proposer des directions pour les années à venir.

Constituée mi-février 2024 à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste - Kanaky dans le cadre de son droit de tirage, la commission d'enquête a tenu une quinzaine de séances plénières, réalisé deux déplacements, dans le Pas-de-Calais, en Seine-et-Marne et en Essonne.



Au total, une centaine de personnes ont été auditionnées afin, d'une part, de comprendre les origines des difficultés des copropriétés et, d'autre part, d'imaginer des solutions pour garantir à tous l'accès à un habitat de qualité mais aussi pour favoriser le vivre ensemble. En effet, la copropriété est une petite démocratie dans laquelle l'intérêt immédiat de chacun peut être de ne pas coopérer, mais où l'intérêt de tous est que chacun coopère au bien commun.



10 millions de logements  
en copropriété



1 million de copropriétaires  
modestes et très modestes



300 000 copropriétés  
non immatriculées

### 1. LA PAUPÉRISATION DES COPROPRIÉTÉS, UN PHÉNOMÈNE DONT ON COMMENCE SEULEMENT À PRENDRE TOUTE LA MESURE

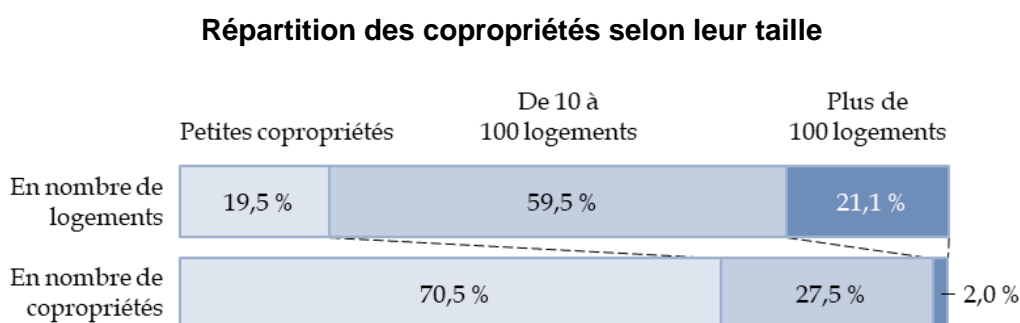
Alors que la copropriété ne représentait que 2 % des logements au début des années 1960, ce sont désormais environ **un tiers des résidences principales, soit plus de 10 millions de logements, qui sont sous ce statut** du fait de la construction des grands ensembles mais aussi de la division de nombreux immeubles autrefois en monopropriété.

## A. LES COPROPRIÉTÉS RESTENT MAL CONNUES

**578 000 copropriétés sont immatriculées dans le registre national (RNIC),** mais le fichier Filocom (Fichier des logements à la commune) en comptait environ 779 000 en 2019 et **le référentiel CoproFF, établi par l'Anah et le CEREMA en croisant le RNIC avec les fichiers fonciers et sans doute le plus fiable, en dénombrait près de 888 000 en 2023.**

**Ce sont donc plus de 300 000 copropriétés qui ne seraient pas immatriculées et encore les données sur celles qui le sont restent souvent lacunaires voire erronées.**

Or, tout laisse à penser que ce sont les plus petites et les moins bien gérées sur lesquelles nous avons le moins d'information.



*Source : commission d'enquête, à partir des données communiquées par l'Anah à partir de la base Filocom (2019)*

Les chiffres sur les copropriétés en difficulté ne permettent pas non plus d'avoir une photographie précise. La Banque des territoires a avancé l'évaluation de **215 000 copropriétés ayant un montant d'impayés d'au moins 20 % de leur budget annuel.** En examinant le RNIC, la commission d'enquête a relevé qu'environ 90 000 copropriétés n'auraient pas approuvé leur compte depuis plus de deux ans et 23 000 depuis plus de cinq ans. Sur la base d'une étude fine de Filocom, l'Agence nationale de l'habitat, l'Anah, a estimé qu'environ 115 000 copropriétés seraient fragiles et que les copropriétés de moins de 12 logements représentaient les quatre cinquièmes des plus fragiles d'entre elles.

Par ailleurs, plus de 200 000 copropriétés immatriculées seraient sans syndic dont 20 % des copropriétés comprenant 50 à 200 lots.

Enfin, **35 % des copropriétés auraient un DPE de classe F ou G, et, en Île-de-France, la moitié des logements indignes seraient en copropriété selon l'Anah.**

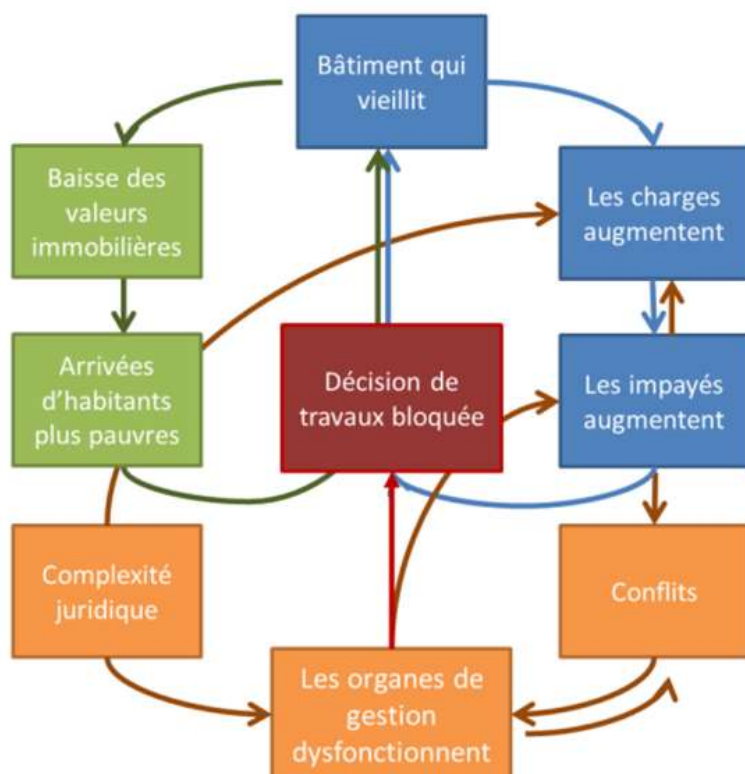
## B. QUELLES SONT LES CAUSES DE LA FRAGILISATION ?

**Une copropriété ne naît pas fragile, elle le devient.** Il n'y a pas d'explication unique en la matière mais plutôt un faisceau de facteurs.

Il y a tout d'abord un phénomène de **vieillesse des immeubles** qui se manifeste aussi bien dans les centres anciens et sur les grands ensembles d'après-guerre que dans des copropriétés construites sur la base d'avantages fiscaux pour l'investissement locatif dont les propriétaires sont éloignés et peu concernés.

Il y a ensuite les **difficultés propres des copropriétaires.** Contrairement à une idée répandue, le parc privé accueille deux tiers des ménages situés sous le seuil de pauvreté et la moitié d'entre eux sont propriétaires occupants. **Plus d'un million de propriétaires modestes ou très modestes seraient copropriétaires.** À ces difficultés structurelles s'ajoutent l'accroissement des charges liées aux prix de l'énergie et l'obligation de réaliser dans un délai rapproché d'importants travaux de rénovation énergétique. Peut également s'ajouter un vieillissement des copropriétaires eux-mêmes, disposant de moins de ressources et moins à même de s'investir dans la vie de leur immeuble.

## Le phénomène de dégradation d'une copropriété



Dès lors, le cycle vicieux de la dégradation de la copropriété peut rapidement s'enclencher (ci-contre le schéma issu de la thèse d'Eva Simon, 2017). Les impayés, les conflits, le blocage des organes de gestion, l'augmentation des charges, l'absence de travaux d'entretien s'alimentent et s'amplifient. Cela entraîne la dégradation des locaux et la dévalorisation du bien, l'arrivée de copropriétaires plus pauvres mais aussi de marchands de sommeil amplifiant le blocage et la dégradation pour mieux prendre la main sur la copropriété. D'autres trafics peuvent s'y incruster.

À un stade avancé de dégradation, une copropriété peut être essentiellement composée de propriétaires bailleurs. Il y en avait plus de 70 % au démarrage des opérations de redressement à Clichy-sous-Bois, Grigny ou Mantes-la-Jolie.

En fait, ces copropriétés prises dans la spirale de la paupérisation qui

deviennent un « parc social de fait » sont **l'un des symptômes de la grave crise du logement et de l'hébergement, la dernière solution de ménages ne pouvant accéder au logement social ou un piège pour des accédants à la propriété.**

### C. LES LIMITES DES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION ET DE REDRESSEMENT

Les **élus locaux** ne sont souvent que tardivement informés. Les outils disponibles ne sont pas toujours utilisés.

## Les pouvoirs publics peinent à détecter, à prévenir ou à contrer les phénomènes de dégradation.

Les **copropriétés** n'ont presque jamais recours au mandat *ad hoc* qui devrait formuler un diagnostic et des préconisations. Il n'y en a eu que 56 en 2022 sur tout le territoire. D'autres dispositifs préventifs comme le POPAC<sup>1</sup> ont une durée et une portée trop limitées.

Les **syndics** peuvent parfois être partie prenante de la dégradation mais ils sont aussi souvent prisonniers du blocage, n'étant que les mandataires d'une assemblée générale devenue dysfonctionnelle et pas toujours en capacité d'enrayer les impayés. Il en est de même des **administrateurs judiciaires** pas toujours suffisamment préparés pour mener une véritable opération de redressement.

**Les difficultés spécifiques à certaines copropriétés pointent les limites inhérentes à cette forme juridique qui peut entraîner des blocages** car elle est peu adaptée aux grands ensembles comme aux plus petits.

Fondamentalement, la loi de 1965 est plus proche de l'organisation d'une propriété en indivision que par exemple des règles de fonctionnement d'une société par actions. Cela se manifeste par la protection du droit de propriété à travers des majorités spécifiques avec des cas où l'unanimité est requise - ce qui est complètement impossible au-delà d'un certain nombre de copropriétaires - ou à

<sup>1</sup> Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés.

travers la faible délégation de pouvoirs de l'assemblée générale que ce soit au syndic ou au conseil syndical.

Il faut également prendre en compte le courttermisme de copropriétaires qui perçoivent l'immeuble comme immuable, alors qu'il est en réalité périssable, et veulent minimiser leurs charges ou leurs gains locatifs et n'intègrent pas la nécessité de faire des travaux pour préserver l'immeuble sur le moyen et le long terme.

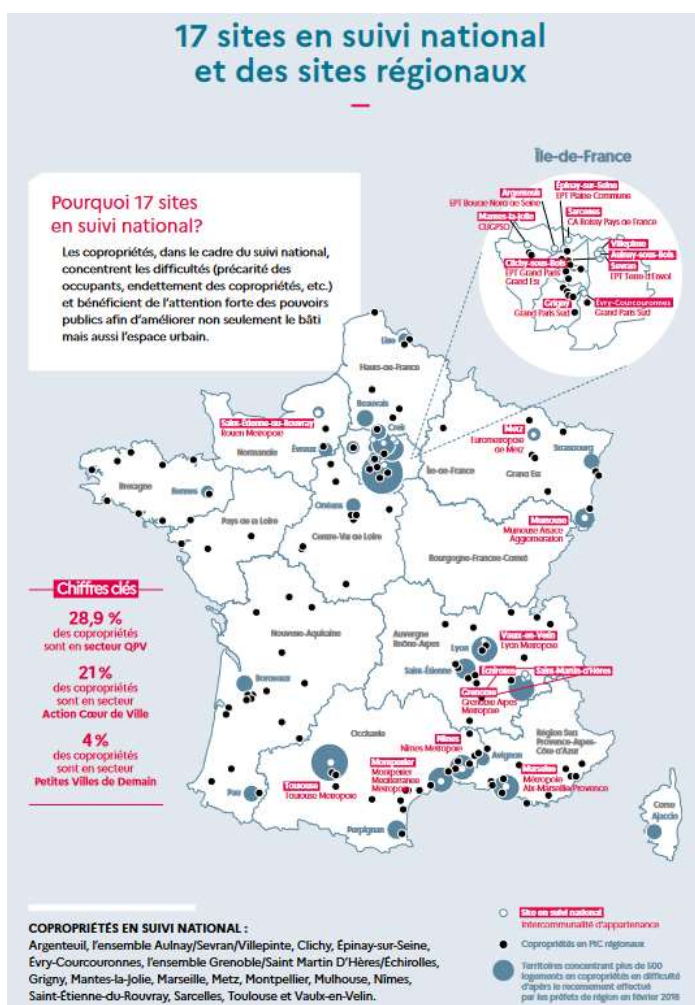
Mais il convient également d'élargir le champ et de prendre en compte les Associations syndicales libres. Sans être reconnues comme telles, ce sont pourtant des copropriétés horizontales de fait qui permettent l'organisation de lotissements mais aussi de grands ensembles. **En Essonne, 50 % des ASL seraient considérées comme dégradées** et le PUCA considère ces cas comme typiques de lotissements vieillissants et mal gérés qui se multiplient en France.

C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics ont mis en place **une panoplie de plus en large d'outils d'intervention**.

Les plus emblématiques d'entre eux sont, sur le volet juridique et depuis 2014, les opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD) dont cinq sont d'intérêt national, les ORCOD-IN, et sur les plans financiers et du pilotage, le Plan initiative copropriétés (PIC – ci-contre) lancé en 2018 et mobilisant les grands acteurs du logement (Anah, ANRU, Procvivis, CDC Habitat, Action Logement, USH, EPF) et doté de 3 milliards d'euros pour traiter un nombre limité de grands ensembles particulièrement en souffrance.

Le retour des acteurs est très positif car il y a vraiment un avant et un après cette mobilisation. C'est palpable tant à Grigny qu'à Clichy-sous-Bois. Mais ces opérations sont extrêmement complexes et longues et durent au moins vingt ans.

**En dehors de ces grands sites, la prise en charge des copropriétés en zone diffuse à travers la mosaïque des outils existants : VOC, POPAC, OPAH, PIG, ORI, ORT ou PDS est beaucoup plus problématique faute de moyens suffisants** ou s'inscrivant dans des durées adaptées. Par ailleurs, les programmes Action Cœur de Ville ou Petites villes de demain ne ciblent pas systématiquement les copropriétés. Malgré les chiffres encourageants qui ont été transmis à la commission d'enquête, les différents acteurs peinent à identifier vraiment un volet spécifique pour traiter la question. C'est un point que la commission a identifié dès le départ de ses travaux et qui s'est confirmé par la suite. Les petites copropriétés, quelle que soit la taille des communes, sont bien dans un angle mort des politiques publiques actuelles.



## 2. LES 25 RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

### A. MIEUX REPÉRER, PRÉVENIR ET TRAITER LES DIFFICULTÉS

**1 - Améliorer le renseignement du Registre national d'immatriculation des copropriétés (RNIC).**

**2 - Généraliser les « Maisons de l'habitat » portées par les intercommunalités intégrant la problématique des copropriétés** en fédérant les professionnels du secteur et les associations et visant à simplifier les démarches. **Développer les dispositifs « d'aller vers » et les équipes mobiles** pour identifier et appuyer les petites copropriétés.



**3 - Assurer la continuité et la cohérence entre les dispositifs de repérage et de prévention.** Porter à 10 ans, au lieu de cinq ans, la durée des opérations programmées destinées à prévenir et redresser les copropriétés.

**4 - Permettre le financement de la mission du mandataire *ad hoc* par des aides Anah sur demande des collectivités** et rendre obligatoire l'exécution de ses recommandations.

**5 - Associer le syndic d'intérêt collectif dès les programmes de prévention** à la demande des collectivités et lui octroyer des aides à la gestion pour en couvrir les surcoûts.

**6 - Renforcer la capacité d'action des administrateurs provisoires** en accroissant leur nombre et en prévoyant une spécialisation des administrateurs judiciaires. Prévoir la passation d'un contrat avec la puissance publique et la collectivité afin de définir les objectifs et les coûts.

**7 - Accélérer la lutte contre les marchands de sommeil** par l'introduction de sanctions en cas de manquement à l'obligation de signalement incombant aux professionnels et par l'attribution de nouveaux pouvoirs d'enquête aux services municipaux.

**8 - Compléter les moyens pour intervenir sur l'habitat dégradé diffus et les copropriétés de fait :** création d'une ORU pavillonnaire, d'un PIG pavillonnaire et extension des possibilités de recours au droit de préemption.

## **B. PÉRENNISER ET AMÉLIORER LES POLITIQUES PUBLIQUES**

**9 - Préparer dès maintenant un nouveau PIC après 2028. Accroître les ressources** financières des EPF, l'implication de l'ANRU et de l'Anah et tripler la capacité de préfinancement des aides de l'Anah et de Procvivis. **Impliquer de nouveaux acteurs** que sont les ministères de la justice et de l'intérieur et la Banque de France.

**10 - Créer un « PIC PC » dédié aux petites copropriétés.**

**11 - Élargir les pôles de pilotage et de coordination de la lutte contre l'habitat indigne** au niveau national et départemental **aux copropriétés dégradées** pour créer un PNLHI CD et des PDLHI CD. Assurer la liaison avec les intercommunalités compétentes.

**12 - Créer une banque de la rénovation et de la copropriété** et confier à un parlementaire une mission de préfiguration.

**13 - Élargir les aides de l'Anah aux copropriétés comptant moins de 75 % de résidences principales, aux ASL et aux petites copropriétés** en visant à ce que le reste à charge ne soit pas plus important et en élargissant le champ d'application de l'aide à la rénovation énergétique MaPrimeRénov' Petites copropriétés à tout le territoire et en portant la durée de l'expérimentation de 3 ans à 5 ans au minimum.

**14 - Faciliter le recours aux Fonds de solidarité pour le logement (FSL)** au profit des copropriétaires pauvres pour faire face aux charges.

## **C. PERMETTRE UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DES COPROPRIÉTÉS**

**15 - Renforcer les obligations d'information et de formation des nouveaux acquéreurs** en copropriété, notamment en publiant l'arrêté prévu depuis 2014 par la loi ALUR afin de permettre l'information pleine et entière des acquéreurs d'un lot soumis au statut de la copropriété.

**16 - Ajouter aux normes prudentielles du HCSF l'intégration des charges et des montants prévus par le plan pluriannuel de travaux de la copropriété dans le calcul du taux d'effort des ménages** souhaitant contracter un prêt auprès d'un établissement bancaire.

**17 - Procéder à la codification du droit de la copropriété.**

**18 - Confier au ministère de la justice la rédaction d'un règlement de copropriété type.**

**19 - Faire du conseil syndical un véritable conseil d'administration de la copropriété.**

**20 - Renforcer le poids des copropriétaires présents et actifs :**

- limiter le droit de vote des copropriétaires présentant un retard intentionnel et abusif de paiement des charges ;
- limiter le droit de recours contre les décisions d'assemblées générales des copropriétaires n'y assistant pas ;

- **donner un « bonus » aux copropriétaires occupants** sur les questions d'entretien et de vie quotidienne de la copropriété.

#### 21 - Lutter contre les impayés de charges :

- **généraliser la mensualisation des charges de copropriété** ;
- faciliter le recouvrement des impayés par les syndicats en allongeant la durée maximale du plan d'apurement de la dette jusqu'à 10 ans.

#### 22 - Mieux protéger les copropriétaires face aux situations d'impayés irrémédiables en :

- élargissant le « super-privilège » de la copropriété pour les charges des cinq dernières années en cas d'hypothèque légale ;
- confiant au ministère de la justice l'élaboration d'une procédure de faillite du syndicat des copropriétaires permettant d'éviter la faillite personnelle de copropriétaires captifs de leur logement.

#### 23 - Faciliter la désignation de syndic professionnels pour éviter les copropriétés sans syndic en :

- abaissant le seuil de majorité nécessaire à la désignation et à la révocation d'un syndic,
- permettant de **déroger au contrat type de syndic** sous la forme de contrats de groupe ou de prestations de services à la carte dans les copropriétés de moins de 20 lots.

#### 24 - Poursuivre l'encadrement de la profession de syndic en renforçant les obligations de formation initiale (publication du décret sur les compétences des collaborateurs attendu depuis 2014), de formation continue ainsi qu'en dotant la profession d'un véritable **organe disciplinaire** (au minimum nomination de la commission de contrôle prévue par la loi).

#### 25 - Renforcer l'inclusion des locataires dans la gestion de la copropriété en ouvrant la faculté à l'ensemble des copropriétés :

- créer un **conseil de résidents** ;
- permettre à des locataires mandatés **d'assister aux réunions du conseil syndical et des assemblées générales**.

## POUR EN SAVOIR +

- Rapport Braye de 2012
- Rapport du Sénat sur le PJJ sur la rénovation de l'habitat dégradé



**Amel Gacquerre**

Présidente

Sénatrice du Pas-de-Calais  
(Union centriste)



**Marianne Margaté**

Rapporteuse

Sénatrice de la Seine-et-Marne  
(groupe Communiste Républicain  
Citoyen et Écologiste - Kanaky)

[Commission d'enquête sur  
la paupérisation des  
copropriétés](#)

Téléphone :  
01.42.34.23.20