



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/2000/1
20 janvier 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

SÉMINAIRE SUR LES COPROPRIÉTÉS DE LOGEMENT ET LES ASSOCIATIONS DE LOGEMENT
DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DU LOGEMENT ET DES SERVICES MUNICIPAUX

Rapport établi par la délégation de la Fédération de Russie

Introduction

1. Le Séminaire sur la copropriété et les associations de logement s'est tenu à Moscou (Fédération de Russie) du 22 au 24 juillet 1999. Il a été organisé par le Comité d'État de la Fédération de Russie pour la politique de la construction, de l'architecture et du logement (Gosstroy) en consultation avec le réseau consultatif pour le logement et la gestion urbaine du Comité des établissements humains de la CEE et avec le secrétariat de la CEE.
2. Ont participé au Séminaire des représentants des pays suivants : Allemagne, Autriche, Bélarus, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, Géorgie, Norvège, Pologne, Royaume-Uni, Slovaquie, Suisse et Ukraine. Plus de 250 participants ont assisté au Séminaire; il s'agissait principalement de représentants de collectivités locales et régionales, d'organisations non gouvernementales et d'organismes de la Fédération de Russie. Un représentant du secrétariat de la CEE était également présent.
3. Un représentant de l'Alliance coopérative internationale (ACI) était présent.
4. M. A. Starovoytov, Président du Comité d'organisation, a ouvert le Séminaire.
5. M. S. Kruglik, Président par intérim du Gosstroy, a prononcé une allocution de bienvenue et donné un aperçu du développement de la copropriété et des associations de logement en Fédération de Russie.

6. M. J. Zetter (Royaume-Uni), Président du Comité des établissements humains de la CEE, a fait une déclaration liminaire. Il a donné un aperçu des principales activités du Comité ayant un rapport avec le thème du Séminaire.

7. M. G. Vinogradov, du secrétariat de la CEE, a prononcé une allocution au nom de son Secrétaire exécutif, M. Y. Berthelot.

8. M. S. Kruglik a présenté un rapport sur la politique du logement en tant que base de la réforme du logement et des services municipaux, M. G. Gundersen (Norvège) a présenté un rapport sur la politique globale du logement et la structure institutionnelle et M. H. Pfeiffer (Autriche) a présenté un rapport sur le cadre institutionnel nécessaire pour une politique du logement efficace.

9. Les participants ont présenté plus de 30 communications. Une équipe d'experts internationaux a fait part des enseignements tirés de l'expérience internationale en matière de développement de la copropriété du logement et animé des tables rondes informelles. Sur la base de ces rapports et débats, les conclusions et recommandations ci-après ont été élaborées.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

10. En Fédération de Russie et dans les autres pays de la Communauté d'États indépendants (CEI), la poursuite de la réforme du logement, y compris la mise en cadre d'un régime pour les propriétaires occupants, l'amélioration de l'efficacité de la gestion de l'immobilier, la promotion de la concurrence dans les services de logement et les services municipaux et la réduction des dépenses budgétaires consacrées à la construction, à l'entretien et à l'exploitation du logement, exige que soient d'abord réglées les questions socioéconomiques, juridiques et institutionnelles liées à l'organisation et à la gestion de copropriétés et d'associations de logement.

11. La réforme du secteur du logement en Fédération de Russie a commencé il y a presque 10 ans lorsque les citoyens ont été autorisés à "privatiser" leurs logements. En conséquence, de nombreux locataires sont devenus propriétaires et le régime de propriété de la plupart des immeubles d'appartements a été modifié.

12. Comme les revenus d'une grande majorité de la population sont faibles, la privatisation des logements était l'un des principaux instruments employés pour introduire les principes de l'économie de marché dans le secteur du logement. Elle a contribué à créer un marché du logement et fourni aux citoyens un certain capital, correspondant à la propriété de leur logement, pour les aider à régler leurs problèmes de logement. En même temps, elle a mis en place les conditions nécessaires pour une réduction des dépenses budgétaires consacrées à la gestion et à l'entretien du parc immobilier.

13. Dans les pays à économie de marché d'Europe occidentale, le secteur du logement se caractérise par la coexistence de différents régimes de propriété. Les régimes de propriété les plus importants sont les suivants :

- Coopératives de logements loués ou occupés par leurs propriétaires;

- Propriété privée d'immeubles d'appartements locatifs;
- Associations de logement sans but lucratif, églises et syndicats exploitant des logements locatifs à loyer modéré;
- Copropriétés d'appartements organisées juridiquement sous la forme d'associations de propriétaires occupants;
- Logements municipaux à loyer modéré (logement social).

14. En Fédération de Russie, les autorités ont mis en place aux échelons fédéral et régional une base juridique pour la formation de copropriétés et la gestion d'associations de logement. Cette base permet un développement des relations marchandes dans le secteur du logement. Une loi fédérale sur les associations de logement a été adoptée et promulguée. Par ailleurs, les autorités municipales et régionales adoptent aussi des mesures institutionnelles, juridiques et économiques pour appuyer les associations de logement.

15. En outre, les associations de logement bénéficient du soutien actif de nombreux organismes publics, dont les membres des anciennes coopératives de construction de logement et coopératives de logement. On a entrepris de rassembler et d'évaluer les fruits de l'expérience concrète acquise par les associations de logement en matière d'exercice de leurs droits légaux.

16. Malgré l'existence d'un cadre juridique, la formation de copropriétés et d'associations de logement est un processus très lent. D'après le Comité d'état de la statistique, au 1er janvier 1999 il existait 3 180 associations de logement en Fédération de Russie. Les copropriétés officiellement enregistrées et gérées par ces associations représentent moins de 7 % du parc immobilier résidentiel.

17. Dans la plupart des villes il n'existe pas encore d'associations de logement. Les associations de logement sont créées essentiellement sur la base des anciennes coopératives de logement et de construction résidentielle, ainsi que de nouvelles entreprises de construction de logements. Il existe aussi un petit nombre d'associations de logement formées pour la gestion des logements appartenant à l'État ou aux municipalités. En raison de cette situation, il n'est pas possible d'exploiter pleinement les réserves disponibles pour améliorer l'efficacité de la gestion du secteur du logement et réduire les dépenses d'entretien.

18. L'expérience concrète acquise en matière de copropriétés et d'associations de logement montre qu'on pourrait appliquer leurs mécanismes et leur cadre juridique à d'autres activités :

- Services municipaux;
- Construction financée par des investisseurs (futurs actionnaires de sociétés immobilières);
- Autogestion locale;

- Copropriétés industrielles;
- Gestion de l'immobilier;
- Fiscalité de l'immobilier.

19. Un certain nombre d'obstacles entravent l'application de la législation relative à la formation de copropriétés et d'associations de logement ainsi qu'à leurs activités :

- Les modalités d'enregistrement sont compliquées et dépassent souvent les possibilités des citoyens qui veulent créer une association de logement;
- Il n'existe pas de mécanismes financiers ou institutionnels permettant de verser des subventions publiques (pour l'entretien des logements, les réparations courantes ou exceptionnelles, les services municipaux, etc.) directement à une association de logement ou à une entreprise d'entretien choisie par celle-ci;
- Les responsabilités des gestionnaires immobiliers sont mal définies;
- Il n'existe pas de dispositions régissant les droits des associations de logement en ce qui concerne l'utilisation et la gestion des parties communes des copropriétés;
- Certaines villes et autorités régionales ne saisissent pas toute l'importance des associations de logement. Dans certain cas, la bureaucratie s'y oppose même directement;
- Il n'existe aucun mécanisme permettant de sanctionner les copropriétaires qui ne participent pas à la gestion de la copropriété;
- Le personnel responsable de la formation et de l'enregistrement des copropriétés et des associations de logement et les professionnels de l'administration et de l'entretien sont insuffisamment qualifiés et formés;
- L'information du grand public au sujet des expériences positives réalisées en matière d'associations de logement et des avantages de l'autogestion est insuffisante; la population n'est guère associée à la formation et à la gestion des associations de logement.

20. Les participants ont invité le Gosstroy à :

a) Étudier l'ensemble des textes normatifs adoptés au niveau fédéral pour réglementer les activités des associations de logement et la formation des copropriétés et, sur la base de cette analyse, élaborer des propositions de rationalisation des dispositions juridiques propres à assurer une gestion

efficace du logement, en tenant dûment compte de l'expérience acquise dans les pays d'Europe occidentale;

b) Créer un groupe d'experts sur la formation et les activités des copropriétés et associations de logement, en lui donnant des conseils méthodologiques et organisationnels. Ce groupe devrait comprendre des représentants de l'exécutif fédéral, des députés à l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, des représentants d'organisations de propriétaires, des chercheurs, et des experts russes et étrangers;

c) Entreprendre de réviser et de modifier les lois et autres textes régissant les activités des associations de logement et la formation de copropriétés. Ces mesures devraient notamment conduire à transférer les droits de propriété sur les parties communes aux associations de logement, à allouer une partie des loyers versés aux associations de logement pour les locaux d'une copropriété appartenant à la municipalité et à transférer aux associations de logement le titre de propriété foncière;

d) Élaborer de nouvelles lois : une loi sur les coopératives de logement fondée sur des principes d'autogestion démocratique, une loi sur les associations de logement sans but lucratif pour la fourniture de logements à loyers modérés, une loi sur la location de logements régissant les droits et obligations des propriétaires et des locataires;

e) Élaborer des mécanismes d'appui financier aux associations de logement pour les mettre sur un pied d'égalité avec les organismes municipaux de logement;

f) Recommander l'établissement d'un régime de relations contractuelles dans les secteurs du logement et des services municipaux;

g) Mettre en place des conditions préférentielles pour l'utilisation des logements et des services municipaux par des associations de logement et accorder aux ménages les plus pauvres qui vivent dans des copropriétés une subvention pour ces services;

h) Lancer des campagnes pour faire connaître à la population des exemples positifs des activités d'associations de logement et les avantages de l'autogestion;

i) Élaborer des dispositions fondamentales relatives à l'assurance du logement qui tiennent compte des aspects sociaux;

j) Diffuser des renseignements sur les organisations qui aident les intéressés à créer des copropriétés ou des associations de logement;

k) Participer à l'élaboration de mécanismes permettant de faciliter l'enregistrement des copropriétés et associations de logement;

l) Fournir une aide méthodologique pour l'organisation et la conduite de cours et programmes de formation en matière de gestion du logement et faire connaître les enseignements tirés de l'expérience;

m) Définir des modalités de certification des programmes de formation et des organisations d'accréditation responsables de la formation des gérants immobiliers et autres professionnels dans le cadre du Gosstroy;

n) Publier les actes du Séminaire et les distribuer aux municipalités de la Fédération de Russie;

o) Organiser une conférence internationale de concert avec le Bureau exécutif du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), la Commission économique pour l'Europe de l'ONU et les pays intéressés afin d'examiner la réforme du secteur du logement et d'élaborer des projets concrets visant à mettre en pratique les recommandations du Séminaire.

21. Les participants sont aussi convenus d'appeler l'attention des autorités exécutives locales de la Fédération de Russie, des organes locaux d'autogestion, des entreprises et des organisations travaillant dans le secteur du logement et des services municipaux sur la nécessité d'intensifier la réforme dans ce secteur en poursuivant le démantèlement des monopoles et en encourageant la concurrence, ainsi qu'en mettant en place des conditions économiques susceptibles d'accélérer la formation et le développement des associations de logement ainsi que des autres mécanismes de gestion du secteur immobilier.

22. Les participants recommandent que les centres régionaux d'information de la Fédération de Russie informent la population, par l'intermédiaire des médias, sur les activités des associations de logement et en particulier sur les points suivants : principes de formation des copropriétés; droits et possibilités dont disposent les associations de logement s'agissant du coût et de la qualité des services; indépendance des décisions relatives à la gestion de biens en copropriété, organisation de l'exploitation d'immeubles de logement et répartition des fonds affectés à ces activités; introduction de technologies permettant d'économiser les ressources et l'énergie dans la gestion des logements; fiscalité des associations de logement.

23. Il faut améliorer l'efficacité de la formation des copropriétés et des associations de logement. Il convient que les régions et les villes élaborent et mettent en oeuvre des grands programmes de logement avec la participation de toutes les organisations concernées. Il faut aussi simplifier ou supprimer certaines règles bureaucratiques et procédures administratives liées à la formation et à la gestion d'associations de logement.

24. Les participants ont invité le Comité des établissements humains de la CEE à les aider à faire appel à la Banque mondiale, à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et à diverses fondations nationales pour financer un projet international de création de centres d'information sur la copropriété et les associations de logement en Fédération de Russie afin de diffuser les enseignements tirés de la réforme du secteur du logement dans les pays européens et ceux de la CEI.

25. Les participants ont aussi invité Habitat à examiner, de concert avec le Comité des établissements humains de la CEE, la possibilité d'élaborer et d'exécuter des projets conjoints en Fédération de Russie et dans d'autres pays de la CEI pour créer des centres d'information sur la copropriété et les

associations de logement. On pourrait envisager des projets similaires en ce qui concerne le régime de propriété foncière, l'urbanisme et les cadastres multiusages.

26. Pour terminer, les participants ont souligné l'actualité des thèmes examinés au Séminaire et la pertinence des rapports. Ils ont remercié les experts invités, ainsi que les organisateurs russes et étrangers, le secrétariat de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU et les organismes qui ont financé le Séminaire.
