



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

HBP/2004/3  
4 mai 2004

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Soixante-cinquième session  
(Genève, 20-22 septembre 2004)

**ATELIER SUR LA GESTION DU PARC DE LOGEMENTS**

Rapport établi par la délégation de la Fédération de Russie, en coopération avec le secrétariat

**Introduction**

1. L'atelier sur la gestion du parc de logements s'est tenu à Moscou (Fédération de Russie) du 23 au 25 novembre 2003. Il était organisé par le Comité national de la Fédération de Russie pour la construction, le logement et l'économie municipale (Gosstroy) en consultation avec le secrétariat de la CEE et le Réseau consultatif pour le logement et la gestion urbaine du Comité des établissements humains de la CEE.
2. Des représentants des pays suivants y ont participé: Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Canada, États-Unis, Fédération de Russie, Finlande, Kazakhstan, Lettonie, Norvège, Ouzbékistan, Pays-Bas, République de Moldova, Roumanie, Slovaquie et Slovénie. Il a réuni plus de 220 participants, essentiellement des représentants d'autorités régionales et locales, d'organisations non gouvernementales et d'organismes de la Fédération de Russie. Un représentant du secrétariat de la CEE a également participé à l'atelier.
3. M. N. Koshman, Président de Gosstroy, a prononcé un discours de bienvenue et a présenté les principaux problèmes et défis rencontrés dans le secteur du logement de la Fédération de Russie, s'agissant en particulier de la gestion du parc de logements existant.
4. M. S. Kruglik, Premier Président adjoint de Gosstroy, a décrit la situation actuelle en matière de logement et a présenté en particulier la réforme de ce secteur, sa gestion et les principaux éléments de la politique du logement.

5. M. G. Vinogradov, du secrétariat de la CEE, a rendu compte des activités du Comité des établissements humains de la CEE et en particulier de l'assistance que celui-ci a fournie aux pays en transition pour réformer le secteur du logement.

## I. OBJECTIFS ET THÈMES DE L'ATELIER

6. L'atelier était organisé pour examiner, sur la base des Directives CEE sur les logements en copropriété dans les pays en transition (ECE/HBP/123), les problèmes juridiques, institutionnels et opérationnels et les goulets d'étranglement rencontrés dans la gestion du parc de logements existant, l'accent étant mis tout particulièrement sur la situation dans la Fédération de Russie. Ces questions ont été abordées aux niveaux fédéral, régional et municipal.

7. Les participants ont examiné les grands thèmes ci-après:

a) Organisations chargées de la gestion du parc de logements. Principales formes de propriété et d'organisation pour la gestion du parc de logements prévues à court et moyen termes;

b) L'immeuble en copropriété en tant qu'unité immobilière: parties communes, locaux non résidentiels, parcelles de terrain;

c) Établissement, enregistrement et gestion d'immeubles en copropriété;

d) Coopération entre les autorités et les organismes de gestion des logements;

e) Démocratie dans le domaine du logement: partenariat social, participation des résidents au règlement des problèmes de logement. Degré d'assistance pratique fournie par le secteur public pour créer et faire fonctionner diverses formes d'organisation de la gestion des logements.

8. Plus de 20 rapports ont été présentés par les participants de diverses régions de la Fédération de Russie. Des participants internationaux ont fait part de leur expérience en matière de gestion du parc de logements dans leur pays.

## II. DIRECTIVES DE LA CEE SUR LA COPROPRIÉTÉ

9. M. G. Gundersen, Président du Réseau consultatif pour le logement et la gestion urbaine a présenté les Directives CEE sur les logements en copropriété dans les pays en transition. On a fait valoir que le succès de la copropriété comme régime efficace d'occupation dépendait en définitive de l'application de stratégies et mesures spécifiques. On ne pouvait établir ces stratégies et mesures sur des bases solides qu'en expliquant aux copropriétaires la nature de ce nouveau régime, ses mérites et ses avantages et en les aidant concrètement à le faire fonctionner. Sans stratégies et mesures spécifiques portant sur la copropriété, le secteur du logement dans les pays de la CEE en transition se heurterait à de graves problèmes.

10. Une question importante se posait: les réglementations juridiques nationales imposaient-elles la création d'un syndicat de copropriétaires dans chaque bâtiment ou groupe de bâtiments privatisés d'habitation collective pour intenter une action en justice au nom de tous les

copropriétaires. Il a été souligné que l'adhésion à un syndicat de copropriétaires était obligatoire dans tous les pays développés.

11. Donnant suite à une recommandation du Comité des établissements humains de la CEE, la délégation de la Fédération de Russie avait traduit les Directives en russe et distribué la publication aux participants à l'atelier pour qu'elle soit largement diffusée et utilisée.

### **III. POLITIQUE DU LOGEMENT ET GESTION DU PARC DE LOGEMENTS DANS LA FÉDÉRATION DE RUSSIE**

12. Depuis le début des années 90, l'adoption de la Constitution de la Fédération de Russie et de nouvelles lois fédérales sur la propriété ainsi que la privatisation des logements gérés par l'État ou les municipalités ont entraîné une transformation considérable du secteur du logement.

13. Les réformes réalisées entre 1992 et 2002 ont permis d'améliorer le secteur du logement:

a) Le cadre législatif et les infrastructures de base requis pour le fonctionnement du marché du logement ont été créés (le parc de logements est privé à 68 % et, chaque année, 3 % des logements changent de propriétaire);

b) Les principales entreprises du secteur de la construction de logements sont privatisées (90 % des entreprises du bâtiment sont privées, la construction de nouveaux logements est financée à 41 % par des particuliers (construction de logements individuels) et la construction de logements individuels a été multipliée par 2,2 entre 1990 et 2001);

c) Les subventions pour les services collectifs de distribution ont été fortement réduites; la part des services collectifs de distribution financée par les consommateurs conformément aux taux fixés est passée de 2 % en 1992 à environ 60 % en 2002; par ailleurs, un système de subventions dépendant des ressources financières a été établi et s'applique maintenant à environ 11 % des ménages.

14. Cependant, au cours des 12 dernières années, la forte augmentation des prix, surtout entre 1992 et 1994 et entre 1998 et 1999, a été «compensée» par le maintien artificiel de prix bas pour les principaux services collectifs de distribution. Actuellement, la stabilité sociale dépend dans une certaine mesure de la condition critique du secteur du logement et du secteur municipal:

a) Le parc de logements et les infrastructures des services collectifs de distribution se sont fortement dégradés;

b) Le chômage et les arriérés de salaires ne cessent d'augmenter;

c) L'État n'a pas des capacités suffisantes pour faire respecter les droits sociaux et les garanties en matière de logement;

d) Le secteur du logement et le secteur municipal sont fortement tributaires du budget de l'État. Les investissements privés ne sont pas encouragés;

e) La privatisation des logements n'est pas accompagnée par la privatisation du secteur de la gestion des logements ou par un renforcement de la responsabilité des propriétaires; l'État et les autorités municipales demeurent responsables de l'état du parc de logements;

f) Les institutions et mécanismes financiers et de crédit permettant de stimuler le marché du logement, la construction de logements et le développement des infrastructures des services collectifs de distribution sont insuffisants;

g) Les logements locatifs privés ne sont pas encore largement disponibles;

h) Les obstacles administratifs à l'entrée sur le marché de la construction de logements sont excessifs;

i) Le terrain et les bâtiments résidentiels en construction ne sont pas considérés comme une unité immobilière unique.

15. L'objectif stratégique de la politique du logement de l'État est de créer un secteur du logement efficace, fonctionnant sur la base des principes du marché et répondant aux besoins de la majorité de la population tout en aidant les groupes vulnérables qui ne peuvent satisfaire leurs propres besoins en matière de logement. Les mesures visant à développer le secteur du logement dans la Fédération de Russie devraient comprendre les éléments suivants:

a) Les lois et règlements nécessaires et d'autres mesures de soutien sur le plan juridique;

b) Des mesures fédérales, régionales et locales visant à privatiser la fourniture de services collectifs et à renforcer la concurrence;

c) L'élimination des obstacles administratifs dans le secteur du logement;

d) La création d'instruments financiers pour relancer le marché du logement et, partant, le marché du travail;

e) Le développement d'un secteur privé du logement efficace fondé sur l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

16. Aujourd'hui, l'aspect le plus crucial du secteur du logement dans la Fédération de Russie et dans d'autres pays en transition concerne le parc existant. Les grands défis actuels portent sur son organisation, sa gestion, sa modernisation et son fonctionnement. À titre d'exemple, on peut indiquer qu'il n'y a maintenant qu'environ 5 000 syndicats de propriétaires dans la Fédération de Russie. Ces syndicats et les 16 000 (chiffre approximatif) coopératives de logement ne gèrent pas plus de 8 % du parc de l'ensemble du pays.

17. Après l'adoption des lois sur les biens et la privatisation du parc de logements appartenant à l'État ou à des municipalités, des particuliers et des personnes morales sont aussi devenus propriétaires d'unités résidentielles et non résidentielles dans des immeubles collectifs ou propriétaires partiels de parties communes dans des immeubles (multipropriété). Le problème est que les propriétaires privés et les locataires vivent les uns à côté des autres dans le même bâtiment, ce qui rend plus difficile la gestion de ce dernier. En outre, les propriétaires possèdent

tous les appartements dans le bâtiment mais pas le bâtiment lui-même ni la parcelle de terrain sur laquelle il se trouve. Un nouveau système de gestion des logements fonctionnant selon de nouveaux principes est donc nécessaire.

18. Après l'adoption du nouveau Concept de réforme du secteur du logement et du secteur communautaire dans la Fédération de Russie (décret présidentiel n° 425 du 28 avril 1997), la création de syndicats de copropriétaires est maintenant considérée comme un progrès pour la protection des propriétaires. Les principaux objectifs du Concept sont les suivants:

- a) Établissement d'un inventaire national des biens immobiliers comprenant plusieurs unités;
- b) Utilisation rationnelle des ressources foncières;
- c) Utilisation, maintenance et réparation adéquates des parties communes des immeubles d'habitation;
- d) Arrangements contractuels dans les secteurs du logement et des services collectifs;
- e) Participation des organisations non gouvernementales à la fourniture de services pour les logements privés et les logements appartenant à l'État ou aux municipalités;
- f) Participation de tous les copropriétaires à la gestion et à l'entretien des immeubles d'habitation;
- g) Surveillance qualitative et quantitative des services de logements et des services communautaires.

19. La création d'un partenariat efficace entre les copropriétaires est limitée par un certain nombre de facteurs. Un des principaux problèmes est lié à l'état du parc de logements. Les copropriétaires ne sont prêts à accepter la responsabilité de la gestion des logements que si de gros travaux de réparation sont effectués. Cependant, les autorités locales ne disposent que de moyens financiers limités pour agir à cet égard.

20. Un immeuble en copropriété, en tant qu'unité immobilière, devrait être officiellement enregistré auprès du Ministère de la justice. Cependant, il n'y a pas actuellement de mécanismes d'enregistrement officiels. Les services compétents enregistrent officiellement les droits de propriété, mais pas les biens immobiliers. Un syndicat de copropriétaires n'est pas une organisation à vocation commerciale et n'a pas de but lucratif. Comme les copropriétés ne peuvent être constituées ou enregistrées, il n'y a, dans de nombreuses entités de la Fédération de Russie, aucune création de syndicat de copropriétaires.

21. L'État n'est plus en mesure d'entretenir et gérer le parc de logements. Le transfert de toutes les fonctions de gestion aux copropriétaires sans appui financier de l'État est irréaliste, surtout au moment où les revenus de la population sont faibles ou même en baisse et où des syndicats de copropriétaires sont insolvables ou en faillite.

## IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### A. Conclusions et recommandations générales

22. Les participants à l'atelier ont élaboré un certain nombre de conclusions et formulé des recommandations.
23. Des informations devraient être diffusées dans toute la Fédération de Russie sur l'expérience positive des copropriétaires en matière d'autonomie. Des unions de copropriétaires (sous forme de syndicats, de coopératives, etc.) devraient être créées. Il faudrait établir des conditions économiques équitables pour la gestion du parc de logements.
24. Une autre grande tâche à mener à bien au cours des prochaines années devrait consister à appliquer les recommandations figurant dans les Directives CEE sur les logements en copropriété dans les pays en transition et à améliorer dans le même temps la coordination de l'aide fournie par l'État pour créer des conditions favorables à l'action des organismes qui s'occupent des questions de logement et à la gestion efficace du parc de logements privés. Les mesures suivantes devraient être prises à cet effet:
- a) Confier les principales responsabilités en matière de politiques du logement à une commission parlementaire unique;
  - b) Confier l'application et la coordination effectives des éléments de la politique du logement à une institution unique engagée dans des activités portant sur le logement;
  - c) Aider en permanence les organisations de propriétaires et de locataires, notamment par le biais d'une éducation et d'une formation adéquates des propriétaires et des gestionnaires des biens immobiliers privés sur la base des Directives de la CEE.
25. Il faudrait poursuivre les travaux pour prendre en compte dans le prochain code du logement de la Fédération de Russie les lois et règlements concernant la gestion du parc de logements.
26. Dans l'optique du nouveau code du logement, il faudrait réviser la loi fédérale sur les syndicats de copropriétaires pour remplacer l'enregistrement des copropriétés au niveau de l'État par une inscription au cadastre, pour renforcer les droits qu'ont les propriétaires de choisir librement une entreprise de gestion, pour empêcher la création de plusieurs syndicats de copropriétaires dans un même immeuble d'appartements et pour protéger les droits des acheteurs et des futurs propriétaires dans les bâtiments nouvellement construits.
27. Pour tenir compte de l'opinion publique lors de l'élaboration de la politique du logement, il faudrait faire participer au processus de décision les représentants d'organismes à vocation non commerciale qui s'occupent des questions de logement.

### B. Observations, conclusions et recommandations spécifiques des experts internationaux

28. Le rôle du parc de logements existant est essentiel. Même si le taux de construction de nouveaux logements a retrouvé son niveau de 1990, ceci ne représente qu'une augmentation

annuelle du parc de 2 %. Les logements existants continueront donc pendant de nombreuses années à constituer l'épine dorsale du parc de logements en Russie. L'entretien, la réparation, la rénovation et la modernisation du parc de logements existant sont donc essentiels pour les futures normes en matière de logements et, par conséquent, la qualité de vie de la population russe. La façon dont ces tâches de gestion seront menées à bien aura des effets considérables sur la stabilité sociale du pays.

29. À ces considérations politiques importantes, il faut ajouter que les manières d'aborder concrètement les questions relatives au parc de logements existant au cours des prochaines années auront un impact direct sur l'économie nationale, sur les plans à la fois du développement économique, de l'emploi et des économies d'énergie. Les politiques et les solutions pratiques retenues pour le parc existant détermineront dans ce contexte la mesure dans laquelle le secteur du logement sera en mesure de jouer son rôle potentiel de force motrice importante d'une transformation économique et sociale effective de la Fédération de Russie.

30. Il est important d'avoir une vue d'ensemble des différents modes d'occupation et de propriété dans les pays économiquement les plus avancés de la CEE. Les modes les plus importants sont les suivants:

- a) Logements occupés par les propriétaires, y compris des propriétaires indirects:
  - Coopératives de logement;
  - Appartements occupés par les propriétaires dans des immeubles d'appartements (immeubles en copropriété), les propriétaires étant regroupés en syndicat de copropriétaires;
  - Appartements occupés par les propriétaires dans des immeubles d'appartements, les propriétaires étant regroupés en société en commandite par actions;
  - Maisons individuelles occupées par les propriétaires;
- b) Logements locatifs:
  - Logements sociaux appartenant à des municipalités;
  - Coopératives de logements locatifs;
  - Associations de logement à but non lucratif gérant des logements locatifs, souvent à faible coût;
  - Immeubles d'appartements privés, à loyers libres.

31. Dans la Fédération de Russie, le parc de logements est déjà privatisé à 68 % en ce qui concerne les appartements individuels. Cependant, il n'y a pas eu de véritable privatisation des parties communes des immeubles d'habitation. Le fait qu'il y a à la fois des appartements officiellement privatisés et des parties communes «non réellement privatisées» empêche de gérer efficacement le parc de logements selon les règles du marché.

32. La privatisation rapide et «sans frais» des appartements a créé des problèmes de gestion auxquels il faut maintenant s'attaquer. Des textes de loi, des documents normatifs et d'autres règlements ont été mis en place parallèlement au processus de privatisation, mais ils ne permettent pas encore de faire face correctement à tous les problèmes dus à la privatisation massive.

33. La privatisation des logements dans la Fédération de Russie a été motivée par des considérations politiques. On avait escompté que les nouveaux propriétaires privés assumeraient pleinement les responsabilités organisationnelles, économiques et financières de leurs unités de logement. La réalité a été différente. Une petite partie seulement du parc d'immeubles d'habitation privés est organisée selon la formule de gestion par des syndicats de propriétaires privés. Les propriétaires individuels choisissent cette forme de propriété en fonction de leurs connaissances des droits et obligations en jeu. Plus important, ils font leur choix en s'appuyant sur des informations détaillées concernant leurs obligations financières et leur aptitude à y faire face sans être soumis à des difficultés personnelles inacceptables.

34. Ces conditions préalables importantes pour la propriété privée d'immeubles d'appartements n'ont pas été prises en compte lors de la privatisation du parc de logements dans la Fédération de Russie. En outre, ainsi qu'indiqué dans la politique fédérale du logement, les coûts pour les propriétaires privés des immeubles d'appartements augmenteront à court et moyen termes pour les raisons suivantes:

a) Les prix des services collectifs de distribution augmenteront pour atteindre des niveaux correspondant au recouvrement des coûts;

b) Les coûts d'une gestion et d'un fonctionnement efficaces du parc de logements augmenteront;

c) Si l'on veut éviter que le parc de logements continue à se dégrader fortement, il faudra dépenser plus pour l'entretien et les réparations, qu'il s'agisse de paiements directs ou de remboursement des prêts;

d) Pour renforcer la qualité du parc de logements existant de manière à répondre aux aspirations de plus en plus fortes de la population russe en matière de logements au cours des années à venir, il faudra procéder à des investissements massifs. Si ces investissements doivent prendre la forme de prêts accordés par les marchés financiers, les propriétaires devront couvrir les coûts. Ils seront légalement responsables de ces prêts, c'est pourquoi ils doivent être constitués en personnes morales.

35. Les informations concernant les revenus des ménages russes donnent fortement à penser que nombre des propriétaires d'appartements ne seront pas capables d'en assumer les frais d'entretien à court et moyen termes. Ceci vaut en particulier pour le grand nombre de ménages à faibles revenus et de ménages vivant dans des régions où l'on s'attend à une croissance économique faible ou négative.

36. La population russe est encore peu au fait des droits et devoirs liés à la propriété privée des immeubles d'appartements de sorte que l'on observe une méfiance générale quant à la création



de syndicats de copropriétaires et de copropriétés. Le fait que seuls des appartements et non des parties communes ont été privatisés complique la situation.

37. Il est admis que les entités de gestion et d'entretien du secteur public devraient être progressivement remplacées par des entreprises privées spécialisées dans la gestion. Il est clair qu'une période de transition est nécessaire pour atteindre cet objectif. Pendant cette période, les entités publiques devraient passer à des tâches uniquement de gestion tandis que les offres pour tous les travaux d'entretien et de réparation devraient venir du secteur privé. L'association actuelle de la gestion (commande, contrôle de la qualité et des coûts) et de l'exécution des travaux crée un conflit d'intérêt de sorte que la gestion est inefficace et que les travaux sont coûteux et de mauvaise qualité.

38. Les syndicats de copropriétaires et les copropriétés ne peuvent pas être établis dans toute la Fédération de Russie d'un seul coup. Ils doivent l'être progressivement parce que des capitaux doivent être mobilisés pour les gros travaux de réparation, d'amélioration et de rénovation du parc de logements. Il est donc recommandé d'établir des projets pilotes pour montrer à un public plus large les résultats que l'on peut obtenir et pour mobiliser les fonds nécessaires à la poursuite de l'amélioration du parc.

39. En bref, il est clair que la Fédération de Russie doit faire face à des défis dans le domaine du logement. Les six recommandations ci-après pourraient aider à gérer efficacement le parc de logements existant:

a) Recommandation 1: L'établissement de conditions-cadres (sur les plans juridique, réglementaire, institutionnel et économique) pour toutes les grandes formes de propriété des logements devrait être un aspect de l'élaboration d'une nouvelle politique du logement dans la Fédération de Russie;

b) Recommandation 2: Il faudrait lancer des programmes d'information et d'éducation à grande échelle pour améliorer la connaissance et la compréhension qu'ont les citoyens russes des avantages, obligations et responsabilités des membres des syndicats de copropriétaires. Il faudra du temps avant que de tels programmes ne débouchent sur des résultats appréciables;

c) Recommandation 3: Les municipalités devraient assumer la responsabilité des parties communes des immeubles d'habitation dans les cas où les propriétaires n'ont pas les moyens nécessaires pour les gérer efficacement. Pour assumer cette responsabilité, les municipalités devraient obtenir une assistance des autorités fédérales et régionales;

d) Recommandation 4: Tous les goulets d'étranglement d'ordre juridique, réglementaire ou bureaucratique qui empêchent la création et le fonctionnement effectifs de syndicats de copropriétaires devraient être éliminés de manière à ce que les immeubles d'appartements puissent être gérés par des associations de logement qui fonctionnent;

e) Recommandation 5: Il faudrait lancer des projets pilotes pour passer de la pratique monopolistique actuelle, dans le cadre de laquelle les organismes de gestion et de maintenance du secteur public sont responsables de la gestion des parties communes des bâtiments privatisés, à une situation de libre concurrence entre organismes du secteur public et entreprises de gestion du secteur privé;

f) Recommandation 6: Il faudrait envisager de proclamer un moratoire sur la privatisation sans frais des logements tant que certains des principaux problèmes auxquels fait face le parc de logements privatisés n'auront pas été résolus. À la future privatisation au profit des habitants devraient s'ajouter plusieurs formules possibles sur le plan organisationnel et de meilleures informations sur chaque option. Les nouveaux propriétaires pourront ainsi choisir en connaissance de cause en étant plus au fait de leurs droits et obligations et, par la suite, gérer plus efficacement et plus durablement leur logement.

-----