ENTRAVES AUX LIBERTÉS ASSOCIATIVES DANS LES HLM

ENQUÊTE SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS DÉMOCRATIQUES DANS LE LOGEMENT SOCIAL

OBSERVATOIRE LIBERTÉS ASSOCIATIVES

RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE DES LIBERTÉS ASSOCIATIVES

JUIN 2024

La synthèse du rapport est disponible
en téléchargement:

Résumé

La crise démocratique en France a une place particulière dans les quartiers populaires. Les taux de participation aux élections y sont les plus bas et on y trouve plus qu'ailleurs une défiance à l'égard des institutions publiques. Les quartiers populaires français sont dans leur écrasante majorité des quartiers HLM, et les institutions les plus présentes sont les bailleurs sociaux, producteurs et gestionnaires des logements. La crise de la participation atteint dans ces institutions un niveau plus grand encore. En 2022, les élections des représentants des locataires chez les bailleurs sociaux, qui appelaient au vote les 4,7 millions de locataires du logement social, se sont terminées par un taux d'abstention historique : près de 87 %. Si ce chiffre entérine une baisse continue de la participation depuis trente ans, les dernières années semblent témoigner d'une dégradation accélérée.

Si les causes sont potentiellement multiples, ce rapport s'attarde sur l'une d'elle : les entraves aux associations de locataires. Dans la suite du premier rapport « Une citoyenneté réprimée »[1], nous analysons des secteurs particuliers du monde associatif pour identifier les multiples formes d'obstacles ou de répressions touchant les associations et leur impact plus large sur le fonctionnement démocratique. Dans sa première partie, ce rapport étudie une transformation récente passée largement inaperçue. La loi Egalité et citoyenneté de 2017 a instauré une contrainte inédite sur les associations de locataires[2]. Son article 93 impose désormais aux associations de locataires d'être « affiliées à une organisation nationale siégeant à la Commission nationale de concertation, au Conseil national de l'habitat ou au Conseil national de la consommation », c'est-à-dire à une organisation nommée par décret ministériel. Avant cette mesure, un collectif de locataires pouvait intégrer les instances décisionnelles de son bailleur s'il prouvait qu'il rassemblait plus de 10% des voix sur un parc immobilier ou un territoire donné. Dans les débats parlementaires, les députés qui défendent cette mesure la justifie par la lutte contre les associations communautaires. Une accusation disqualifiante souvent retrouvée dans les cas étudiés par l'Observatoire concernant les associations dont les membres sont musulmans[3]. Cette obligation d'affiliation constitue une violation de la liberté d'association et transfère aux fédérations nationales un rôle de police et de mise à l'écart d'associations locales caractérisées par la notion mal définie de « communautarisme ».

La deuxième partie de notre enquête montre comment s'opère cette police. Une association locale du Val d'Oise est désaffiliée car son leader (arabe et musulman par ailleurs) est jugé trop revendicatif. En Alsace, une association est désaffiliée la veille des élections en 2022, privant ses membres de la possibilité de participer aux élections sans possibilité de recours. Une autre en Isère est désaffiliée car ses membres ont par ailleurs porté une demande d'autorisation du burkini dans les piscines municipales. Dans tous ces cas, les associations locales sont privées des

[1] Voir le rapport de l'Observatoire des libertés associatives : *Une citoyenneté réprimée*, 2020
[2] Voir : « Égalité et citoyenneté : qu'a changé la loi du 27 janvier 2017 ? », *Vie publique*, 17 mai 2019, URL : https://www.vie-publique.fr/eclairage/19444-egalite-et-citoyennete-qua-change-la-loi-du-27-janvier-2017
[3] Voir le rapport de l'Observatoire des libertés associatives : *Une nouvelle chasse aux sorcières*, 2022

leviers d'action et certaines abandonnent leur activité sans être remplacées pour autant. Les associations concernées qui poursuivent la défense des locataires hors des cadres institutionnels font face à d'autres types de répressions : disqualification des organisations ou de leur membres, coupe de subventions, refus de prêts de locaux, attaques en justice, etc. Lors des dernières élections d'avant la loi de 2017, en 2014, les listes – dites « indépendantes » – avaient rassemblé 20% des suffrages. Ces cas d'étude approfondis ici ne sont que la face émergée de l'iceberg. De nombreuses associations de locataires indépendantes ont été freinées dans leurs capacités d'organisation collective ces dernières années, freinant la prise en compte des intérêts des habitants des quartiers populaires. Certains, résignés face à la fragilisation de l'action collective ne cherchent même plus à s'organiser collectivement. La maltraitance institutionnelle des associations alimente le découragement citoyen.

Cette étude met en lumière une facette peu connue d'un service public qui loge 10 millions de personnes et occupe à ce titre une place décisive dans le système social français.

Les chercheurs et chercheuses de l'Observatoire des Libertés Associatives suggèrent que le renouvellement de la démocratie passe par la reconnaissance de la fonction démocratique des associations, et notamment de leur rôle pour la démocratisation des services publics. Les auteurs ont ainsi élaboré quatre préconisations afin de :

(1) lever les entraves et protéger les libertés des associations de locataires ;

(2) reconnaitre un droit d'interpellation des locataires pouvant aller jusqu'à

(3) un Référendum d'Initiative Citoyenne (RIC) HLM offrant un nouveau débouché à la participation active des habitants ;

(4) repenser plus largement les modalités d'exercice de la démocratie représentative dans le logement social. Retrouver prise sur les décisions qui les concernent est un enjeu démocratique fondamental, qui résonne plus vivement encore dans les quartiers HLM. Il passe par la protection de la liberté d'association et d'organisation collective première étape d'un pouvoir et d'une envie d'agir pour donner aux locataires les moyens d'influencer positivement leur cadre de vie.

SOMMAIRE

Résumé : **3**

Introduction **6**

I – Une démocratie représentative entravée : les incidences de la loi Égalité et citoyenneté de 2017 ..... **9**

I.1. – Une brève histoire de la légitimation institutionnelle des associations de locataires **10**
I.1.1 – La démocratie représentative dans le logement social 10
I.1.2 – Déclin des grandes confédérations de locataires 13

I.2 – Restriction de la démocratie HLM et concentration des financements : un nouveau système clientélaire dans le logement social ? **14**

I.3 – L'organisation de la fin de la légitimité ascendante : d'une répression locale à une répression nationale **16**
I.3.1 - Une association de locataires accusée de « communautarisme » par son bailleur 16
I.3.2 - Genèse parlementaire d'un article de loi : du local au national 18
I.3.3 - Nouvelle discussion lors du vote de la loi ELAN : le rôle de Philippe Bies pointé du doigt dans les débats 21
I.3.4 - Une loi nationale pour régler des conflits locaux ? 23
I.3.5 – La désaffiliation des associations par les confédérations syndicales du logement. 24

II – Une démocratie d'interpellation réprimée : pressions et répressions des associations de locataires **27**

II.1 – La démocratie d'interpellation comme moteur des réformes du logement **28**

II.2 – Les causes des mobilisations : vie quotidienne et dignité **29**
II.2.1 – L'Association des locataires de Gonesse-Goussainville (Gogo) : charges et distribution des chaines de télévision 29
II.2.2 – L'Amicale des locataires du Mail de Fontenay : charges locatives et entretien des colonnes sèches 30
II.2.3 – Le syndicat des Grenoble Habitants de l'Alliance citoyenne : entretien des ascenseurs et dignité des locataires 31

II.3 – Un nouveau répertoire d'interpellations associatives : réseaux sociaux et occupations de locaux **33**
II.3.1 – Communiquer sur les actions : l'utilisation massive des réseaux sociaux 33
II.3.2 – Des actions coups de poing : la désobéissance civile comme dernier recours 34

II.4 – Disqualifications, coupes de subvention et procès : les réponses répressives des bailleurs sociaux **35**
II.4.1 - Disqualification, ostracisation et censure : mettre au ban les associations 36
II.4.2 – Priver de locaux et couper des subventions : les entraves financières et matérielles 38
II.4.3 – La judiciarisation des conflits entre associations indépendantes et bailleurs sociaux 39

III – Transformer les règles du jeu démocratique, apaiser les tensions et démocratiser le logement social **41**
Recommandation 1 – Libertés d'organisation collective : Lever les entraves et protéger les libertés des associations HLM 42
Recommandation 2 – Libertés des élections et de la représentation des locataires : Protéger une représentativité issue de la base et renforcer les droits des élus 42
Recommandation 3 - Droit d'interpellation dans les HLM 43
Recommandation 4 – vers des formes de démocratie directe via un dispositif de Référendum d'Initiative Citoyenne (RIC) HLM 43

Introduction

Un regard sur le service public de logement social montre que les entraves aux libertés associatives, y compris lorsqu'elles ne concernent que des associations minoritaires abîment la démocratie dans son ensemble. Si le constat est ancien[4], les dernières années semblent témoigner d'une dégradation continue: chute continue du taux de participation des locataires à l'élection de leurs représentants (13,3 % aux dernières élections de 2022, contre 27,8 % vingt-cinq ans plus tôt) ; écart systématique des profils sociologiques entre les membres des associations historiques de locataires et la population des logements sociaux ; multiplication de conflits ouverts entre associations « indépendantes » de locataires et bailleurs sociaux…

Ce troisième rapport de l'Observatoire des libertés associatives traite des restrictions touchant des associations de locataires du logement social. Il s'intéresse tout particulièrement aux associations indépendantes de locataires, c'est-à-dire non affiliées aux confédérations syndicales du logement que sont la CNL, la CGL, la CLCV, la CSF et l'AFOC[5]. Il met en évidence la restriction de l'espace démocratique dans les instances de représentation des locataires et les multiples formes d'entraves institutionnelles que connaissent ces associations dans leurs relations souvent conflictuelles avec les bailleurs sociaux. Ce faisant, il vient documenter une réalité peu étudiée par les sciences sociales alors même que le sujet revêt une importance particulière dans les quartiers populaires[6]. Dans ces espaces, le logement, surtout quand il dysfonctionne (pannes de chauffage, d'ascenseurs, factures élevées…), impacte directement la vie quotidienne de millions d'habitants. Le secteur du logement social est par ailleurs au cœur des politiques sociales de l'Etat ; c'est souvent l'un des grands services publics présent dans certains territoires sous-dotés en la matière.

C'est à l'exposition d'un système d'entraves à la liberté d'association et aux libertés associatives des locataires dans le domaine du logement social qu'est consacré ce rapport de l'Observatoire des libertés associatives. Il s'appuie sur l'observation approfondie de quatre conflits opposant de nouvelles associations indépendantes de locataires, créées entre 2012 et 2017, et des bailleurs sociaux dans les agglomérations parisienne, grenobloise et Strasbourgeoise. En 2018, à Grenoble, un groupe de locataires membres de l'association Alliance citoyenne initie une pétition de locataires du bailleur social Grenoble Habitat pour demander un numéro d'urgence en cas de dysfonctionnement des équipements collectifs les week-ends (ascenseurs, entretiens des sanitaires, etc.) et une garantie

[4] Michel Anselme, *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, Edition de l'Aube, La Tour-d'Aigues, 2000.
[5] Soit, respectivement, la Confédération nationale du logement, la Confédération générale du logement, Consommation logement cadre de vie, la Confédération syndicale des familles, l'Association force ouvrière consommateurs.
[6] Ces dernières années, ce sont surtout les instances de démocratie participative qui sont le plus souvent prises pour objet dans les travaux sur la démocratie locative, raison pour laquelle ce rapport a préféré insister sur deux autres sphères démocratiques : représentatives et « d'interpellation ». Sur les travaux sur les dispositifs de concertation, voir tout particulièrement : Demoulin, J. 2016. *La gestion du logement social. L'impératif participatif*, Rennes : Presses universitaires de Rennes et Leclercq, B. 2021. *Le marché du vivre ensemble. Entre professionnalisation de l'intermédiation bailleurs-locataires et pacification des conflits dans les grands ensembles HLM*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis.

du respect de délais raisonnables pour les réparations dans les appartements. S'ensuit un long conflit dans lequel l'association engage un ensemble d'actions visant à interpeller le bailleur pour l'obliger à agir : pétition signée par 510 locataires, prises de paroles critiques dans les médias[7], rassemblements devant le siège du bailleur social, dans le hall de la mairie (considérée comme l'actionnaire majoritaire de la structure), et jusque dans les bureaux-même du bailleur. Face à ces pressions, Grenoble Habitat répond par le dépôt de deux plaintes contre l'association, le refus de rendez-vous avec les représentants de l'association, l'envoi de la police pour déloger les locataires lors de différentes actions ou encore l'exclusion de la représentante de l'association élue au Conseil d'administration.

A Strasbourg, la création d'une nouvelle Association des Locataires Indépendants de Strasbourg (ALIS) en 2014 a amené un conflit comparable mêlant interpellations du bailleur sur les réseaux sociaux et répression institutionnelle par le bailleur. Du côté de l'association, plusieurs actions ont participé d'une pression à l'encontre du bailleur dont la constitution d'une liste pour les élections de locataires de 2014 qui tenait un discours public critique vis-à-vis des dirigeants du bailleur. Du côté du bailleur, les dirigeants ont mis les représentants de l'association à l'écart des commissions et ont rejeté leur candidature aux élections de représentants de locataires de décembre 2018[8].
D'autres situations conflictuelles étudiées dans ce rapport et présentées plus en détail au fil du texte illustrent ces mêmes dynamiques faites de pressions associatives et de répressions institutionnelles : l'association des locataires du Mail de Fontenay, un immeuble de 300 logements dans la cité des 4000 à La Courneuve, qui après avoir engagé une série d'interpellations concernant les charges locatives et l'entretien des colonnes sèches se voit couper une partie de ses subventions par le bailleur Seine-Saint-Denis Habitat. Ou encore l'association de la résidence de la Butte aux Oies à Goussainville dans le Val-d'Oise, qui après des réclamations concernant les charges et la distribution des chaînes de télévision se voit disqualifiée publiquement par le bailleur Caisse des dépôts et consignations (CDC) Habitat et privée d'accès à ses locaux.

En parallèle de ce travail sur des conflits qui se jouent dans l'espace public hors des dispositifs de représentation et de concertation (second chapitre), l'enquête a conduit à l'analyse de la genèse législative d'une récente restriction des instances de la démocratie représentative (premier chapitre). En effet, la modification des élections de représentants des locataires induite par la loi Égalité et citoyenneté de janvier 2017, en toute fin du quinquennat de François Hollande, oblige les associations souhaitant siéger au sein des conseils d'administration des bailleurs à s'affilier aux confédérations syndicales considérées comme représentatives car nommées par décret ministériel. Ce faisant, elle écarte les associations indépendantes qui tiraient leur légitimité de leur nombre d'adhérents et de leurs résultats aux élections. Cette réforme législative constitue une rupture majeure avec les règles en vigueur depuis

[7] Pour ne citer qu'un exemple : « L'Alliance citoyenne investit les locaux de Grenoble Habitat pour dénoncer la « lenteur » des interventions du bailleur social », *Place Gre'net*, 06/10/2018, URL : https://www.placegrenet.fr/2018/10/06/alliance-citoyenne-investit-les-locaux-de-grenoble-habitat-pour-denoncer-la-lenteur-des-interventions-du-bailleur-social/209909
[8] « Tensions au conseil d'administration », *Dernières nouvelles d'Alsace*, 04/04/2015, URL : https://www.dna.fr/edition-de-strasbourg/2015/04/04/tensions-au-conseil-d-administration

l'instauration des premières élections de ce type en 1983. Et on verra comment elle peut favoriser les relations clientélistes dans ce secteur, renforcer les causes d'une abstention déjà énorme et affaiblir plus largement la démocratie locale dans les quartiers populaires.

Après l'analyse du cadre législatif contraignant pour la liberté des associations de locataires et les différentes formes d'entraves de la part des bailleurs, nous proposons des pistes de recommandations garantissant un cadre protecteur des associations encourageant la construction des demandes collectives et les espaces de négociations avec les bailleurs. Dans un contexte de crise démocratique où la majorité des personnes ont l'impression de ne pas avoir de prise sur les décisions qui touchent leur vie, l'aménagement de nouvelles formes de démocratie HLM est un enjeu décisif dans les quartiers populaires.

CHAPITRE 1

Le premier espace démocratique dans le logement social est celui des élections des représentants de locataires au sein des conseils d'administration et de surveillance des bailleurs sociaux. Acquise au cours des années 1980, cette représentation des usagers est le fruit d'un combat de plusieurs décennies. Mais si les réformes successives du logement social lors des décennies 1990 et 2000 participaient encore d'un approfondissement, au moins formel, de la participation des locataires et de leurs représentants à la gestion des bailleurs sociaux, une récente réforme de 2017 sur l'accès à la candidature de listes de représentants de locataires marque de ce point du vue un tournant. Elle renforce les moyens à disposition des associations mais restreint le nombre de celles qui y ont accès. Cette première partie revient donc sur la manière dont pèsent les modalités de scrutins de ces élections sur la démocratie électorale/représentative dans le secteur du logement social.

La complexité technique de ce secteur associatif et son sous-investissement par les sciences sociales nécessitent de revenir rapidement sur sa construction historique, pour présenter les bases du système de représentation des locataires et l'émergence puis le déclin des amicales « historiques » de locataires (première partie). Nous présenterons ensuite en détail les contours de la réforme de 2017 (deuxième partie) et le contexte politique qui lui a donné naissance (troisième partie).

Une démocratie représentative entravée : les incidences de la loi Égalité et citoyenneté de 2017

I.1. – Une brève histoire de la légitimation institutionnelle des associations de locataires

Sans revenir en détail sur la longue histoire des associations de locataires en France, il est nécessaire de poser quelques jalons en vue d'une meilleure compréhension du tableau contemporain. Les premiers mouvements de locataires émergent à la fin du XIXe siècle autour des conditions de vie dans les quartiers insalubres de villes rapidement industrialisées.[9]

I.1.1 – La démocratie représentative dans le logement social

Au cours de la première moitié du XXe siècle, ce sont des actions directes, souvent médiatisées, qui forcent les politiques à répondre à la question du logement ouvrier. La cause des locataires s'impose en France au début des années 1910 à travers la figure de Georges Cochon. Cet ouvrier anarchiste, secrétaire général de l'Union syndicale des locataires ouvriers, acquiert une importante notoriété à la faveur d'actions coup de poing au début de l'année 1912[10]. Suite à ces mobilisations, le monde politique se saisit de la question du droit au logement. Les actions de Cochon et de son syndicat sont explicitement mentionnées dans le rapport parlementaire qui donne naissance aux Offices publics d'habitation à bon marché (HBM), les premiers bailleurs sociaux.

Quelques années plus tard, en pleine Première Guerre mondiale, des femmes de soldats mobilisés sur le front obtiennent plusieurs avancées successives : un moratoire sur les loyers en février 1916, et la loi du 9 mars 1918 bloque les loyers des soldats mobilisés. Créée quelques mois après l'obtention du moratoire, en avril 1916, l'Union confédérale des locataires (UCL) de France et des Colonies, ancêtre de la CNL, rassemble des représentants et représentantes de plusieurs fédérations et petites associations locales de locataires. Si, dans un premier temps, les traditions idéologiques sont nombreuses – entre anarcho-syndicalistes, socialistes réformistes et ceux et celles qui rejoindront le futur Parti communiste au congrès de Tours en 1921 – progressivement, les communistes prennent le pas, entrainant conflits et départs tout au long des années 1920.

L'entre-deux-guerres marque alors un premier virage politique : sous l'effet des procès envers les militants et militantes, les pratiques de l'action directe déclinent. D'une position de contre-pouvoir autonome des institutions, le mouvement des locataires dominé par l'UCL se rapproche de certains pouvoirs locaux, en particulier des municipalités communistes de la banlieue rouge parisienne[11]. L'association s'intègre progressivement à l'ensemble des organisations satellitaires du Parti communiste qui contribuent à encadrer les différents aspects de la vie quotidienne de la classe ouvrière (travail, loisirs, sport, etc.). Si

[9] René Ballain, « Les associations et le logement : D'une figure à l'autre », in Frédérique Giuliani, Denis Laforgue et Jean-Paul Payet (dir.), *La voix des acteurs faibles. De l'indignité à la reconnaissance*, Rennes, Presses universitaires de rennes, 2008.

[10] Le 7 janvier, il installe une famille de huit enfants dans une baraque construite à la hâte par le syndicat des charpentiers dans le jardin des Tuileries. Engagé dans un bras de fer avec sa propriétaire, il se retranche dans son logement le 24. Assiégé par la police, ravitaillé par ses voisins et acclamé par ses soutiens, « fort Cochon » tient une semaine avant que les huissiers ne défoncent sa porte à la hache.

[11] Carriou Claire, *Les Habitants (in) visibles. Essai pour une autre histoire de la fabrique de l'habitat*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches en Aménagement et urbanisme, Université Paris Est, 2020.

l'UCL continue de porter des revendications sur la salubrité des logements et les loyers dans le parc privé, elle recentre dès cette époque son action sur la question du logement social. En témoigne la transformation progressive de la figure de son adversaire, qui passe du propriétaire avide dépeint en « Monsieur vautour » à la puissance publique incapable de construire assez de logements sociaux.

Dans l'immédiat après-guerre, le bref passage du communiste François Billoux à la tête du Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme permet le vote d'une réforme du logement social qui prévoit l'entrée des associations de locataires dans les conseils d'administration des bailleurs sociaux. Présentée par le gouvernement comme une participation des locataires à la gestion des bailleurs et accueillie favorablement par la direction de ce qui est officiellement devenu la CNL en 1946, la réforme est au contraire vue d'un mauvais œil par une partie des sections locales de l'organisation. Celles-ci contestent d'abord la position très minoritaire des locataires au sein de ces conseils d'administration, qui ne leur donne en réalité que peu de pouvoirs[12]. Elles craignent ensuite d'être accusées par leurs membres de cogérer des bailleurs sociaux qui, en cette période de crise, augmentent leurs loyers.

Le paysage contemporain des associations de locataires se structure des années 1950 aux années 1970 à la croisée de trois espaces de mobilisations : le mouvement ouvrier, les mouvements familiaux et les associations de consommateurs.

Première association de locataire de France à la fin des années 1940 avec plus de 145 000 membres revendiqués dans soixante-huit départements[13], la CNL voit émerger dans les années 1950 d'autres associations qui prennent en charge, en plus des thématiques classiques du mouvement des locataires, des enjeux délaissés de la question du logement. À partir de 1957, la Confédération générale du logement (CGL), proche de la SFIO, se donne pour ambition de construire une organisation pour le droit au logement et la question des sans-logis – l'initiative est adossée à l'action caritative de l'Abbé Pierre engagée par son appel du 1er février 1954. La question des bidonvilles est progressivement prise en charge par des organisations issues de la galaxie des mouvements familiaux, notamment les Associations populaires des familles, créées en 1952 et issues du catholicisme social de la Jeunesse ouvrière chrétienne, qui deviendront les actuelles CLCV et CSF[14].

Ce renouveau associatif pousse le pouvoir gaulliste du début des années 1960 à prendre des mesures de rétorsion envers ces associations. En 1963, un décret abroge la loi de 1947 et retire aux associations de locataires le droit de siéger dans les conseils d'administration des bailleurs sociaux. À partir de cette date, la CNL, dont une partie était pourtant méfiante vis-à-vis de cette participation, ne cessera plus de demander le rétablissement du texte et la réintégration de ses représentants au sein des instances dirigeantes des bailleurs.

Évincées de ces instances centrales, les associations de locataires s'investissent alors

[12] À l'époque, sur les dix-huit membres du conseil d'administration d'un office municipal HBM, six sont nommés par le préfet, six sont nommés par le conseil municipal et six autres sont élus parmi les institutions locales spécialisées dans le logement ou les œuvres sociales. Les associations de locataires occupent deux postes de ce dernier contingent.
[13] Jolis Sébastien, « Les premiers temps de la participation dans l'habitat : les locataires élus dans les HLM (1947-1963) », Journée doctorale sur la participation, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 18 octobre 2011.
[14] Voir *supra* la première note de cet article.

dans la perspective d'un syndicalisme du cadre de vie. À l'image des syndicats de salariés dans le monde du travail, elles défendent les travailleurs et travailleuses, cette fois dans la sphère de la consommation. Ces associations revendiquent ainsi le statut de « CGT des familles ». Le volet urbain de ce nouveau syndicalisme des usagers s'axe autour de deux grandes revendications. La première, défendue principalement par la CNL, est économique, et concerne toutes les luttes qui visent à défendre le pouvoir d'achat du salaire : augmentation des loyers, récupération des charges, coûts des transports, etc. La seconde, portée par la CLCV, développe une critique du caractère antidémocratique de la planification urbaine et de ses conséquences en termes de ségrégation sociale, d'embourgeoisement de la ville et de sous-équipement des quartiers populaires. Elle s'attaque prioritairement à l'État central, et tout particulièrement au puissant ministère de l'Équipement, perçu comme un instrument des classes dominantes[15].

Ce mouvement d'extension des revendications syndicales en dehors de la sphère du travail donnera naissance à plusieurs associations mettant au centre de leurs actions, non pas les questions de production, mais de consommation. On trouve parmi elles l'Association Force ouvrière consommateurs (AFOC) – fondée en 1974 par le syndicat du même nom, en vue de faire respecter et progresser les droits des consommateurs salariés – ou encore l'Indecosa CGT, créée suivant la même logique en 1979.

Les cinq associations mentionnées ci-dessus, constituent aujourd'hui encore les associations nationales représentatives en matière d'habitat, siégeant au Conseil national de concertation en matière locative sous l'égide du ministère du Logement. Elles ont pris leur essor au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale en participant aux différentes mobilisations de réquisition de logements vacants, aux luttes contre les programmes de rénovation urbaine et, *in fine*, aux mouvements de construction et de gestion des grands ensembles de logements sociaux. Dotées d'une faible reconnaissance institutionnelle, ces associations sont durant les trente Glorieuses engagées dans des rapports de force politiques et dans des actions de défense individuelle qui ne possèdent alors que de très faibles bases juridiques.

La gauche socialiste au pouvoir dans les années 1980 fait voter un ensemble de textes législatifs qui viennent encadrer le rapport locatif et élargir les prérogatives des associations de locataires. La loi Quillot de 1982 signe le retour des associations de locataires dans les conseils d'administration des bailleurs sociaux. Les premières élections de représentants et représentantes des locataires à l'échelle nationale sont organisées l'année suivante, et un « conseil national de la concertation », qui rassemble les cinq confédérations dites « représentatives » des locataires, est institué sous l'égide du ministre du logement. Elles seront désormais consultées – sans forcément être écoutées – sur toutes les grandes réformes liées au logement. Parachevant le processus de reconnaissance institutionnelle des associations de locataires, cette réforme contribue à orienter la conflictualité urbaine vers une « démocratie locative » électorale.

[15] Mehl Dominique, « Les voies de la contestation urbaine », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 6, 1980, p. 26-62.

I.1.2 – Déclin des grandes confédérations de locataires

En parallèle de cette reconnaissance institutionnelle, on assiste à un mouvement d'essoufflement et de crise de légitimité des associations de locataires sur le terrain. L'inscription dans les instances des bailleurs sociaux entraîne une technicisation des débats qui tend à exclure les profanes et à consolider l'existence d'une communauté de représentants et de représentantes décidant au nom de l'ensemble des locataires[16]. Les personnes élues deviennent un public d'initiés, elles se professionnalisent et font souvent « carrière » dans ce rôle. La résolution des problèmes individuels des locataires (habitat indigne, charges locatives indues ou procédure d'expulsion) se réalise souvent dans des interactions opaques entre associations de locataires et bailleurs sociaux. Ces relations favorisent les compromis et ententes et font peser sur beaucoup d'associations des accusations de clientélisme. Dans certains cas, les représentants et représentantes des locataires se transforment même en relais des bailleurs sur les territoires, rappelant à l'ordre des locataires qui ne jouent pas le jeu d'une démocratie locative apaisée.

Cette mutation des associations de locataires s'opère durant les années 1970-1980, dans un contexte où la population des quartiers d'habitat social est plus mixte socialement qu'elle ne l'est aujourd'hui. Les associations de locataires recrutent alors des militants et militantes qui développent des aptitudes techniques et juridiques très pointues pour faire face à la complexité de la gestion des grands ensembles. Le temps de travail sur les dossiers et de présence dans les réunions favorise alors les personnes les plus disponibles et tout particulièrement les retraités, majoritaires chez les représentants des locataires. Ce faisant, on retrouve aujourd'hui à la tête de nombreuses associations de locataires des « figures pionnières » des quartiers, souvent des personnes âgées blanches qui appartiennent aux couches moyennes ou aux fractions supérieures de la classe ouvrière[17]. Ces associations apparaissent aujourd'hui en décalage avec la majorité des habitants et habitantes des quartiers populaires, plus jeunes, souvent racisés. Cela explique une partie des difficultés de recrutement de ces associations. Comme l'explique Benjamin Leclercq : « *C'est ainsi qu'on retrouve, dans nombre de terrains d'enquête, des amicales "historiques" dont les membres se présentent comme des "pionniers" de la cité ; soit des personnes âgées blanches, appartenant aux couches moyennes ou aux fractions supérieures de la classe ouvrière. Autrement dit, au moment même où les dispositions législatives leur accordaient toujours plus de poids dans la gestion du cadre de vie, les membres de ces amicales sont apparus de plus en plus éloignés du peuplement de ces quartiers.* »[18]

Cette période des années 1980 incarne ainsi un nouveau virage politique pour le mouvement des locataires. À l'image de la CNL, il intègre les instances de décision des bailleurs sociaux désormais perçus non

[16] Demoulin Jeanne, *La Gestion du logement social. L'impératif participatif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.
[17] Leclercq Benjamin, « Le développement social urbain dans les HLM : entre substitution et contournement des associations de locataires », *in* Delfini Antonio, Vulbeau Janoé et Talpin Julien (dir.), *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021.
[18] Benjamin Leclercq, « Le développement social urbain dans les HLM : entre substitution et contournement des associations de locataires », in Antonio Delfini, Janoé Vulbeau, Julien Talpin (dir.), *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2021.

comme des adversaires, mais comme des outils de construction d'un réel « service public » du logement. Dans le même temps apparait pour la première fois une fracture sociale, raciale et générationnelle avec les habitants et les habitantes des quartiers populaires, qui ne fera que s'approfondir par la suite. Un récent séminaire de l'Union sociale pour l'habitat (USH), l'organisation représentative des organismes HLM, faisait ainsi le constat d'un dépassement de ces structures : « *On parle de vieillissement, de crise de représentativité, voire même de "ringardisation des amicales" ou d'une trop forte institutionnalisation. Localement, les bailleurs cherchent même parfois à contourner ces associations pour retrouver un contact direct avec le plus grand nombre de locataires. Ce constat d'une perte de dynamisme et de légitimité des associations de locataires est partagé par un certain nombre d'habitants et d'organismes HLM* »[19]. Un déclin qui se traduit par un taux de participation aux élections en déclin constant depuis 30 ans avec une chute particulièrement sensible, de quatre points, lors des dernières élections :

Taux de participation aux élections des représentants des locataires au conseil d'administration des bailleurs sociaux (1996-2022).

Année d'élection	1996	1999	2002	2006	2010	2014	2018	2022
Taux de participation	27,8 %	26,8 %	26,6 %	25,1 %	20,8 %	19,9 %	15,9 %	13,3 %

Source : Jeanne Demoulin, 2016 et Union sociale pour l'habitat (USH)

La faiblesse du nombre de travaux en sciences sociales sur ce phénomène interroge tant l'enjeu semble important pour le monde HLM comme, plus généralement, pour les quartiers populaires. La question de la représentativité est au centre de ces débats à travers notamment les scores aux élections des représentants de locataires. C'est pourquoi il est nécessaire de revenir en détail sur le changement des modalités de scrutin de ces élections introduit par la loi Egalité et Citoyenneté en 2017.

I.2 – Restriction de la démocratie HLM et concentration des financements : un nouveau système clientélaire dans le logement social ?

Depuis la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, les bailleurs sociaux ont l'obligation d'intégrer des représentants des locataires au sein de leurs conseils d'administration et de surveillance. Pour cela, ils doivent organiser, tous les quatre ans, des élections de représentants des locataires.

Dès lors, un groupement de locataires souhaitant siéger au conseil d'administration ou de surveillance d'un bailleur devait être considéré comme « représentatif ». Pour ce faire, deux

[19] Union sociale pour l'habitat, *L'émergence d'un nouveau cycle de relations entre habitants et organismes HLM ? Recherche sur les pratiques collaboratives dans l'habitat social*, Actes du séminaire intermédiaire du 9 octobre 2019, 27 mars 2020, URL : https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/habitants-politiques-sociales/l-emergence-d-un-nouveau-cycle-de-relations

solutions s'offraient à lui : la première, consistait à rejoindre l'une des cinq confédérations reconnues nationalement comme représentatives et siégeant au Conseil national de la concertation (CNL, la CGL, la CLCV, La CSF et l'AFOC)[20]. La seconde consistait à se présenter aux élections de locataires du conseil d'administration et à rassembler plus de 10% des voix exprimées des locataires sur un ensemble de logement, le parc immobilier d'un bailleur ou un territoire donné. Ces deux procédures permettaient la complémentarité entre deux formes de légitimités associatives : l'une, descendante, puisque les associations affiliées aux cinq confédérations historiques étaient reconnues légitimes sur la base d'une reconnaissance par le Ministère du logement. L'autre, ascendante, puisque les associations indépendantes des confédérations pouvaient obtenir leur légitimité à représenter les locataires si un nombre suffisant d'entre eux y adhéraient ou votaient pour elles lors des élections.

La loi « Egalité et citoyenneté », votée le 27 janvier 2017, a fait disparaître cette seconde forme de légitimité ascendante. En effet, son article 93 modifie le code de la construction et de l'habitation (CCH) ainsi que la loi du 23 décembre 1986, et n'autorise à se présenter aux élections que les « associations affiliées à une organisation nationale siégeant à la Commission nationale de concertation, au Conseil national de l'habitat ou au Conseil national de la consommation »[21].

En empêchant la candidature de listes indépendantes qui rassemblaient environ 20% des représentants de locataires élus lors des élections de 2014, cet article constitue une rupture majeure avec les règles en vigueur depuis l'instauration des premières élections de ce type en 1983. Mais surtout, il instaure un oligopole de la représentation syndicale dans la sphère du logement qui favorise les relations clientélaires dans ce secteur, il renforce les causes d'une abstention déjà énorme à ces élections et affaiblit plus largement la démocratie locale, notamment dans les quartiers populaires.

Dans un même élan, l'article 94 introduit une augmentation conséquente du financement des associations ainsi élues. Avant 2017, la masse globale des subventions versées par les bailleurs aux associations n'était pas précisée dans la loi et fluctuait en fonction des situations locales. En moyenne, elle s'élevait à hauteur de 0,5 euros par logement détenus par le bailleur et par an. L'article 94 « prévoit des moyens financiers, au moins égaux à 2 € par logement du patrimoine concerné », la somme globale étant ensuite répartie en fonction des scores aux élections des associations concernées. La loi de 2017 quadruple donc les financements aux associations.

Restriction du nombre de bénéficiaires et augmentation des subsides : la nouvelle organisation de la démocratie représentative dans le logement social prend les contours d'un modèle clientélaire. Comment expliquer ce virage ? Il faut pour cela revenir sur le contexte législatif d'élaboration de cette loi et la figure d'un homme politique au centre de ces questions en tant que rapporteur d'une loi sur le logement social au niveau national et président de bailleurs sociaux au niveau local.

[20] Article 41 de la loi n° Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, URL : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000874247/ Mis en application par le décret n°88-274 du 18 mars 1988, URL : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000315479/ Dont la dernière mise à jour se trouve dans l'arrêté du 9 juillet 2020 portant nomination à la Commission nationale de concertation, URL : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042238540

[21] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000033935057

I.3 – L'organisation de la fin de la légitimité ascendante : d'une répression locale à une répression nationale

En juin 2016, Philippe Bies, est nommé rapporteur de la partie consacrée au logement social de la loi Egalité et citoyenneté, intitulée « Mixité sociale et Egalité des chances dans l'Habitat ». Ancien conseiller général du canton de Strasbourg-8 (2004-2012), adjoint au maire de Strasbourg en charge du logement (2008-2020), vice-président chargée du logement à la communauté urbaine de Strasbourg (2008-2020), député socialiste de la 2e circonscription du Bas-Rhin (2012-2017) et déjà rapporteur pour avis de la loi ALUR de 2014, Philippe Bies est également un ancien membre du Comité exécutif de l'Union sociale pour l'habitat (USH), du bureau de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat et président de deux des plus importants bailleurs sociaux de l'agglomération strasbourgeoise : CUS Habitat (2008-2020), devenu depuis Ophéa, et Habitation Moderne (2008-2020), qui rassemblent à eux deux près de 30 000 logements.

Il semble que les réalités locales vécues par Philippe Bies en tant que président de plusieurs bailleurs sociaux ont influencé ses positionnements en tant que co-rapporteur de cette loi. Dans un jeu de chassé-croisé avec des contextes nationaux et locaux, nous illustrerons ce fait par un focus sur trois scènes : tout d'abord, un conflit local entre le bailleur Ophéa, présidé par Philippe Bies, et l'association des locataires indépendants de Strasbourg (ALIS), à partir de 2014 ; puis par le rôle joué par Philippe Bies dans la construction de l'article 93 au sein de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi en juin 2016 ; enfin, l'utilisation de ce même article lors des élections de locataires de 2018.

I.3.1 - Une association de locataires accusée de « communautarisme » par son bailleur

L'Association des locataires indépendants de Strasbourg (ALIS) s'est créée en 2014 quelques semaines seulement avant les élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de CUS Habitat, alors présidé par Philippe Bies. Alors que traditionnellement, la CNL et la CSF se partageaient les sièges réservés aux associations de locataires, ces élections font émerger deux nouvelles forces : la CLCV (liste issue d'une scission au sein de la CSF) qui arrive en tête avec 31,71 % des voix et l'ALIS, qui termine troisième du scrutin avec 22,16 %[22].

Dans les semaines qui suivent l'élection, un premier conflit apparaît autour de la composition du bureau et des commissions de travail de CUS Habitat. Malgré les résultats de l'élection, la CLCV et l'ALIS n'obtiennent aucune fonction particulière en dehors du droit de siéger au CA, ils ne sont notamment pas représentés au sein de la commission d'attribution des logements. A contrario, les deux associations historiques, la CNL et la CSF, conservent leurs sièges et prérogatives habituelles[23].

Durant l'année 2015, l'association rencontre de nombreuses difficultés avec le bailleur. Au sein de CUS Habitat, un nouveau Plan de concertation locative (PCL) entre en vigueur pour la période 2015-2017. Ce document, qui encadre les modalités de concertation entre

[22] « Tensions au conseil d'administration », *Dernières nouvelles d'Alsace*, 04/04/2015, URL : https://www.dna.fr/edition-de-strasbourg/2015/04/04/tensions-au-conseil-d-administration
[23] *idem*

associations de locataires et direction de l'organisme, modifie notamment les règles d'attribution de financements aux associations. Jusqu'alors les associations recevaient une enveloppe du bailleur en début d'année et devaient justifier leurs dépenses par un budget et un rapport d'activité. Le nouveau PCL, inverse le fonctionnement : les associations doivent présenter en amont des devis et factures que le bailleur rembourse par la suite. Ce nouveau fonctionnement pénalise fortement les associations avec des faiblesses de trésorerie et notamment l'ALIS. Pour réaliser des frais alors qu'elle ne dispose pas de budget préalable, l'association, tout comme la CLCV, est obligée de les avancer sur l'argent personnel de ses animateurs. Pour Jean-Bernard Dambier directeur de CUS Habitat depuis le 1er avril 2016, cette règle de financement n'a été modifiée que pour des raisons administratives : « *Nous sommes soumis à des organismes de contrôle – la Chambre régionale des comptes et l'Agence nationale de contrôle du logement social – qui demandent de justifier la manière dont nous utilisons nos fonds propres et nos subventions. Les associations devaient donc justifier de manière plus précise ce qu'elles font* »[24].

Les obstacles se multiplient les mois suivants. L'association demande à plusieurs reprises par courrier, mail et téléphone, d'accéder aux panneaux d'affichage des halls d'immeubles qui sont pourtant prévus par la loi pour permettre aux associations élues de communiquer auprès des habitants. Mais les seuls panneaux vitrés présents dans certains halls d'immeubles sont destinés à la communication du bailleur. L'association ne reçoit pas de réponses à ses demandes à ce sujet. Elle demande également l'obtention d'un local pour se réunir et accueillir les locataires. Le directeur du bailleur leur oppose alors une indisponibilité : « *Nous n'avons pas de local associatif disponible. Quant aux locaux commerciaux, bien qu'il ne soit pas toujours évident de trouver des commerçants dans les quartiers, ils ne sont pas destinés aux associations. Par le passé, certains appartements transformés en locaux ont pu être attribués, mais nous ne le faisons plus. Ou alors pour du stockage, mais pas pour accueillir du public* »[25].

Le 4 avril 2015, dans un article des *Dernières nouvelles d'Alsace*, Philippe Bies accuse l'ALIS d'être une « liste communautaire » en raison notamment de l'absence de femmes : les membres de l'ALIS sont exclusivement des hommes issus de l'immigration. Le représentant de l'ALIS, élu au CA de CUS Habitat, Hmida Boutghata, se défend : « *Pour les femmes, c'était une question de délai. Mais il ne faut pas y voir de rejet ou d'appréciation défavorable de la femme. Dans quatre ans, aux prochaines élections, il y en aura. Et je refuse le terme de communautaire, nous représentons la diversité* »[26]. Philippe Bies soutient son accusation de communautarisme « *en raison de l'absence de femmes sur la liste. Et puis ils ont mené une campagne communautaire. Il y a des personnes issues de la diversité sur les autres listes. Je préfère les listes avec une vraie diversité que les listes monolithiques comme celle-là* »[27].

Suite à ce premier conflit public, les relations entre l'association et le bailleur se tendent à nouveau. En septembre 2015, l'ALIS souhaite

[24] « Trop communautaire pour CUS Habitat, une association de résidents s'estime discriminée », *Rue89 Strasbourg*, 02/05/2016, URL : https://www.rue89strasbourg.com/trop-communautaire-pour-cus-habitat-une-association-de-residents-sestime-discriminee-105322
[25] *Idem.*
[26] *idem*
[27] *Idem*

utiliser un encart destiné à l'expression libre dans *A deux pas*, le magazine de CUS Habitat, pour dénoncer l'ostracisation qu'elle subit. Le texte prévu pour le numéro d'octobre 2015 n'a finalement pas été publié. Selon le directeur de CUS Habitat, il relevait de la diffamation. L'office HLM a demandé à ALIS de modifier l'article, ce à quoi l'association n'a pas donné suite considérant cet encart comme une « tribune libre » et le texte comme non-diffamatoire. Elle considère donc avoir été « censurée ». Dans un échange sur internet, le président de l'association explique : « *Concernant l'article* A deux pas *: si notre tribune relevait réellement de la diffamation, il fallait la publier au nom de la "liberté d'expression" puis saisir les instances compétentes. Pour information, en république, c'est la justice qui décide de la diffamation et non pas CUS Habitat.* »

Dans un article de *Rue89 Strasbourg* du 2 mai 2016, Marcel Wolff, représentant des salariés pour la CGT au conseil d'administration de CUS Habitat, reconnaît qu'il a bien été question de faire barrage à l'ALIS au sein du Conseil d'administration du bailleur : « *J'ai été le seul à m'y opposer au sein du conseil d'administration. Quelle que soit la base de cette association, même religieuse, on ne peut pas l'exclure alors que 800 personnes ont voté pour elle. Cela ne me paraissait pas être la bonne démarche* »[28].

I.3.2 - Genèse parlementaire d'un article de loi : du local au national

La même année, Philippe Bies est donc nommé rapporteur du volet « habitat social » de la loi Egalité et citoyenneté de 2017. Quelques semaines avant la discussion du texte de loi devant le Parlement, il reçoit les cinq fédérations de locataires siégeant au Conseil national de concertation pour leur présenter les grandes lignes du volet logement social de la loi. Mais à cette occasion, la modification des modalités de scrutin (*ie.* l'interdiction de listes indépendantes) n'est pas abordée. La retranscription intégrale des débats lors des commissions de travail des députés, disponibles sur le site de l'Assemblée nationale, permet de remonter le fil de construction de l'article 93 qui est venu restreindre les possibilités de candidater aux élections de représentants des locataires dans le parc social.

L'article 93 de la loi de 2017 fait suite au dépôt de plusieurs amendements par Philippe Bies lors d'une réunion de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi Égalité et citoyenneté le 15 juin 2016[29]. Au cours de son exposé sommaire de l'amendement, Philippe Bies déclare :

« *L'amendement CS1027 suggère que les associations de locataires présentant des listes aux élections dans le parc HLM soient affiliées à l'une des organisations nationales siégeant à la Commission nationale de concertation. L'objectif avoué est d'éviter des candidatures qui ne défendraient pas l'ensemble des locataires et qui seraient orientées vers des populations particulières.* »[30]

Emmanuelle Cosse, alors ministre du logement et de l'habitat durable, lui répond en remettant en cause les mesures contraignantes contenus dans l'amendement pour les associations de locataires :

« *Je ne suis pas opposée au renforcement de la démocratie locative. (…) Je me suis engagée auprès des associations de locataires à*

[28] *Idem.*
[29] https://2012-2017.nosdeputes.fr/14/seance/6833#inter_552c42a4e01f287d19596864dcada7e4
[30] https://2012-2017.nosdeputes.fr/14/intervention/978921

travailler avec elles : les futures élections se tiendront en 2018, et il faudra qu'elles en connaissent les conditions exactes bien avant cette date, et pas seulement quelques mois avant le scrutin. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) mènera cette concertation à l'automne. La généralité des dispositions de l'amendement CS1027 pose des difficultés ; il convient de faire attention à la teneur du message envoyé aux associations. »

Après une question d'Audrey Linkenheld, député de la deuxième circonscription du Nord, Philippe Bies insiste :

« *Cette question, sans être essentielle, est importante, car les bailleurs doivent avoir en face d'eux des représentants capables d'effectuer correctement leur travail. La limitation de l'accès à la candidature existait auparavant, et l'on assiste aujourd'hui à des dérives d'extrémisme politique ou religieux. Il est donc nécessaire d'affilier les représentants locaux à des associations nationales.* »

Quelques minutes plus tard, la ministre du logement et de l'habitat durable revient à la charge :

« *Je reviens sur l'amendement CS1027. L'article 421-9 du CCH dispose que les associations doivent être indépendantes de tout parti politique ou organisation à caractère ethnique, raciale, confessionnelle ou philosophique. La condition d'affiliation n'existe plus depuis 1973. Quant au principe proposé, il convient de l'apprécier au regard de celui de la liberté d'association. Des évolutions ont déjà eu lieu afin de distinguer les associations de locataires de celles défendant les consommateurs, comme l'Association Force ouvrière consommateurs (AFOC) ; les statuts sont proches mais différents. Je demande vraiment le retrait de cet amendement CS1027, quitte à le retravailler d'ici à la séance publique.* »

Mais Philippe Bies conclu l'échange :

« *Je le maintiens, car ces quatre amendements forment un tout. Je propose qu'on l'améliore lors de la séance publique.* »

La commission adopte donc l'amendement.

Lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale, le 1er juillet 2016[31], plusieurs députés (Mme Marie-George Buffet (PCF, Gauche démocrate et républicaine), Mme Brigitte Allain (non-inscrite), M. Jean-Luc Laurent (PS, Socialiste, écologiste et républicain)) émettent des inquiétudes concernant cette restriction. Les différents amendements qu'ils portaient ont finalement été rejetés et le seul changement a été une extension des associations pouvant candidater à ces élections : là où l'amendement en commission ne prévoyait de reconnaître que les associations siégeant dans la Commission nationale de concertation, l'amendement n°1102, porté par le rapporteur thématique (Philippe Bies) et la ministre (Emmanuelle Cosse)[32], prévoir d'ouvrir également les possibilités de candidature aux associations siégeant au Conseil national de l'habitat ou au Conseil national de la consommation. En effet, la restriction des possibilités de candidatures au seul Conseil national de la concertation excluait notamment deux associations particulièrement impliquées dans la défense des locataires et qui n'ont pas manqué de faire savoir officieusement leur désaccord vis-à-vis de leur exclusion de ces scrutins : l'association Droit au logement, via sa branche DAL HLM, et l'Indecosa CGT.

A l'occasion des débats en commission lors de la deuxième lecture du texte devant le

[31] https://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2015-2016-extra/20161001.asp#P832483
[32] https://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3851/AN/1102.asp

Sénat, les rapporteurs (Mme Dominique Estrosi Sassone (Les Républicains) et Mme Françoise Gatel (Union Centriste)) ont dans un premier temps supprimé l'article[33] en rappelant tout d'abord que :

« l'article L. 421-9 du CCH dispose déjà que les associations de locataires doivent être indépendantes de tout parti politique ou organisation à caractère ethnique, racial, confessionnel ou philosophique. »

La commission précisait que :

« si des dérives existent dans certaines associations, il est du devoir des pouvoirs publics d'y répondre et de faire respecter la loi. Prétendre résoudre le problème en créant un filtre sous la forme d'une obligation d'affiliation aux organisations nationales siégeant à la Commission nationale de concertation, au Conseil national de l'habitat ou au Conseil national de la consommation, c'est, pour les pouvoirs publics, transférer à ces dernières la responsabilité de faire le tri au lieu de faire le travail eux-mêmes. »

Ensuite, le rapporteur mentionnait :

« il existe dans certains territoires des associations de locataires historiquement bien implantées, qui s'acquittent fort bien de leur tâche de représentation des locataires, dont la neutralité ne saurait être mise en doute et qui tirent leur légitimité de leur totale indépendance vis-à-vis de quelque organisation que ce soit. Votre rapporteur ne voit pas de raison solide pour imposer une obligation d'affiliation à ces associations. La loi doit cibler les associations qui ne respectent pas l'obligation de neutralité et non pas imposer des contraintes à celles qui font mal leur travail. »

En séance devant le Sénat, le 6 octobre 2016, le groupe « Socialiste, écologiste et républicain » demande à revenir à la rédaction de l'article par l'Assemblée nationale et de rétablir la nécessité de l'affiliation à une organisation nationale. Face aux rapporteurs qui justifient la suppression de cet article, Emmanuelle Cosse défend alors une position différente que celle qu'elle avait tenue quatre mois plus tôt en commission à l'Assemblée nationale :

« Évidemment, des associations locales de locataires sont tout à fait reconnues sur leur territoire. Il y a cependant eu, lors des dernières élections, des associations, certes indépendantes de tout parti politique, etc., mais qui étaient en fait des associations communautaires au sens large du terme, sans entrer dans le détail. Il existe une volonté, portée d'ailleurs par un grand nombre de bailleurs sociaux, de fixer les règles de la représentativité de ces associations. »

Le sénateur Daniel Dubois, membre du groupe Union centriste, justifie la suppression de l'article :

« pourquoi rendre obligatoire une affiliation au niveau national ? Des problèmes spécifiques peuvent se poser localement, conduisant des locataires de bonne foi à s'associer pour s'exprimer sur des sujets qui sont peut-être plus locaux que nationaux, mais qui, en tout état de cause, ont une importance en matière de transparence des organismes et pour le débat local. »

A la sortie de sa lecture au Sénat en octobre 2016, l'article demeure donc supprimé[34]. Mais il est rétabli sans nouveau débat en deuxième lecture à l'Assemblée nationale en novembre 2016, d'abord en commission[35]

[33] https://www.senat.fr/rap/l15-827/l15-8274.html#toc133
[34] https://www.senat.fr/seances/s201610/s20161006/s20161006019.html#section3639
[35] https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r4191.asp#P1587_313659

ensuite en séance[36] avec un amendement du rapporteur[37] et un sous amendement du gouvernement[38]. L'article 93 est donc voté.

I.3.3 - Nouvelle discussion lors du vote de la loi ELAN : le rôle de Philippe Bies pointé du doigt dans les débats

Le 3 juin 2018, moins de deux ans après le vote de la loi Egalité et Citoyenneté et alors même que les dispositions relatives à la restriction des possibilités de candidature n'ont pas encore été appliquées – les prochaines élections de locataires ayant lieu quelques mois plus tard, entre novembre et décembre 2018 –, la question des associations de locataires indépendantes revient dans les débats parlementaires à la faveur de plusieurs amendements déposés dans le cadre des discussions concernant la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN). Le gouvernement ayant engagé la procédure accélérée sur le vote du texte, la loi ELAN n'a été discuté qu'une seule fois devant l'Assemblée nationale (du 15 mai au 12 juin 2018) et le Sénat (du 16 au 25 juillet).

Le 3 juin 2018, lors d'une journée de discussion à l'Assemblée nationale sur le projet de loi ELAN, Jean-Christophe Lagarde, député UDI, revient sur l'article 93 de la loi « Égalité et citoyenneté » et dénonce alors l'instauration d'un « *monopole du droit à la représentation* » :

« À l'heure actuelle, 20 % des élus représentant les locataires au sein des conseils d'administration des organismes de logements sociaux sont des élus indépendants, issus de listes indépendantes constituées par des associations indépendantes. S'ils n'ont pas le droit de se présenter aux prochaines élections, celles-ci disparaîtront. Je comprends parfaitement que des associations existantes, agréées – donc institutionnalisées – par l'État, grâce auquel elles détiennent un monopole de représentation, ne souhaitent pas que l'on revienne en arrière. Je comprends le lobbying auquel elles se livrent à cette fin, ainsi que l'agacement qu'elles pourraient en concevoir. »[39]

Pour Isabelle Florennes du MODEM :

« Les modifications introduites par cette loi en 2017 contreviennent totalement aux principes de la démocratie locale en excluant des centaines d'associations qui effectuent localement un travail indispensable et en les privant de toute possibilité de faire valoir leurs intérêts au sein des arènes précisément prévues à cet effet. Nous ne pouvons tolérer le maintien d'une telle mesure discriminatoire. »

Face à ces remises en causes de l'article 93 de la loi « Égalité et citoyenneté », Valérie Rabault, députée socialiste, rappelle que l'amendement visait à lutter « *contre l'entrisme pratiqué par certaines associations communautaristes dans les conseils d'administration, une stratégie à laquelle il est extrêmement important d'opposer des garde-fous.* » François Pupponi, socialiste également, poursuit en ce sens :

« Le processus évoqué par notre collègue Valérie Rabault, nous l'observons déjà pour les associations de parents d'élèves. Dans certains quartiers, on voit fleurir partout des associations indépendantes, dont les membres se présentent aux élections des représentants de parents d'élèves aux conseils d'administration des établissements scolaires, y sont élus et y occupent la place des autres associations. Elles

[36] https://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2016-2017/20170057.asp#P913056
[37] https://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/4191/AN/701.asp
[38] https://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/4191/AN/789.asp
[39] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2017-2018/deuxieme-seance-du-dimanche-03-juin-2018

ont souvent des liens avec certains réseaux structurés et organisés, dont on sait qu'ils sont actifs et présents. Le coup d'après consiste à utiliser les associations de locataires. Nous devons donc être attentifs et prévoir des garde-fous, tels que ceux prévus par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, à l'élaboration de laquelle j'ai activement participé. C'est pourquoi je propose, comme Mme la rapporteure, de maintenir les dispositions votées il y a à peine un an et d'observer leur mise en pratique. »

Jean-Christophe Lagarde, appuie alors son positionnement en portant une accusation qui, si elle sera condamnée durant la discussion parlementaire par d'autres députés, ne donnera pas lieu à débats ou discussions publiques ultérieures :

« Le prétexte du communautarisme était parfaitement bidon. Si cet amendement a été adopté, c'est à l'initiative de M. Philippe Bies, rapporteur d'une partie de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, contre l'avis du gouvernement socialiste… Tout simplement parce que M. Bies avait des comptes à régler avec une association de locataires, car s'il était rapporteur, il présidait aussi CUS Habitat, c'est-à-dire l'office public d'habitat de l'eurométropole de Strasbourg. Voilà la vérité ! C'est d'ailleurs si vrai que je vous pose la question : vous toutes et tous qui êtes élus depuis un an, et pour certains depuis beaucoup plus longtemps, dans quels territoires avez-vous vu, dans les conseils d'administrations des bailleurs sociaux, des listes communautaires ? Où est-ce que cela se produit ? Eh bien cela ne se produit pas. (…) Je veux appeler l'attention de la représentation nationale sur la gravité de ce qui vient d'être dit. Pour empêcher l'ascension de listes communautaires, il faudrait obliger tous ceux qui ne sont pas issus de mouvements communautaristes – et dans les 20 % d'élus indépendants déjà cités, cela ne concerne absolument personne – à rentrer dans le rang : allez, tu vas à la CNL, tu vas à la CLCV, même si ça ne te plaît pas, même si tu ne partages pas leurs combats, même si tu n'as pas envie de les financer ! Croyez-vous vraiment qu'il s'agisse là d'une bonne façon de lutter contre un danger ? Tout cela pour faire plaisir à une seule personne, et alors que ce danger, je n'en vois nulle part la réalité, même pas dans mon propre département – où, objectivement, cela pourrait se produire. (…) Si j'appelle votre attention sur ce point avec une certaine véhémence, c'est aussi parce que mon expérience personnelle m'a appris que quand un système est verrouillé par le pouvoir politique, le bailleur et l'association de locataires, alors on détruit du lien social ; vous allez empêcher les locataires d'agir pour défendre leur logement, ou pour se défendre lorsqu'on leur prend des charges qui ne devraient pas être prélevées, et de se battre pour obtenir des travaux ! Ce ne sont pas les associations locales qui obtiennent cela : quand vous ne siégez pas au conseil d'administration, le bailleur fait nettement moins attention à vous. Siéger au conseil d'administration, cela permet aussi de voir comment sont attribués les logements, afin d'éviter que le pouvoir politique n'use et n'abuse du copinage, voire du clientélisme. (…) Cela fait trente-cinq ans précisément que ces associations de locataires sont autorisées à se présenter, trente-cinq ans que cela fonctionne, et trente-cinq ans qu'à part M. Bies, personne ne s'est plaint de ces dispositions ! Mais vous allez changer cela, et le résultat concret, c'est que ces associations qui n'auront plus le droit de présenter disparaîtront au mois de décembre. Vous les éradiquez, et nous ne les reverrons plus : la prochaine élection, c'est quatre ans plus tard, et en quatre ans, le monopole que vous sanctifiez aujourd'hui sera installé. »

Mais l'amendement est finalement rejeté et l'obligation d'affiliation maintenue. Le 20 juillet 2018, lors de la discussion devant le Sénat de deux amendements, dont un du

gouvernement visant à rétablir la nécessité d'affiliation et supprimer l'article 33 bis de la loi ELAN, le secrétaire d'Etat, Julien Denormandie, explique :

« Par cet amendement, il s'agit de supprimer les dispositions prévues par l'article 33 bis. En effet, il nous paraît possible de trouver une autre solution pour satisfaire tout le monde. Il s'agit d'agréer une association qui serait une fédération d'associations indépendantes de locataires, qui pourrait être une structure à laquelle les associations indépendantes se rattacheraient. Dès lors, elles auraient la possibilité, le cas échéant, de participer aux organes de gouvernance. Cela permettrait de prendre en compte les préoccupations de chacun, en répondant non seulement aux motivations qui avaient dicté les décisions prises par le passé, mais aussi aux craintes de certains, qui souhaiteraient être mieux représentés. »[40]

Après vote, l'article 33 bis défendu par la rapporteure, Dominique Estrosi Sassone, est adopté et la nécessité de l'affiliation est supprimée. Suivant les règles de la procédure accélérée, le texte passe dès lors devant la Commission Mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi. En raison d'un désaccord du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, la nécessité de l'affiliation est finalement définitivement supprimée. Le 20 septembre 2018, la Commission dépose son texte dans lequel l'article 33 bis est supprimé : l'affiliation reste obligatoire pour les associations de locataires souhaitant se présenter aux élections.

I.3.4 - Une loi nationale pour régler des conflits locaux ?

En octobre 2018, l'ALIS ambitionne de se présenter une seconde fois aux élections de représentants de locataires qui ont lieu du 13 au 28 novembre 2018. Elle dépose donc un dossier auprès de CUS Habitat auquel elle joint un dossier d'affiliation à Familles de France, organe siégeant au Conseil national de la consommation, indiquant qu'elle lui était affiliée par l'intermédiaire de l'UNLI (Union nationale des locataires indépendants).

Début novembre 2018, la commission électorale de CUS Habitat se tient avec toutes les associations de locataires, sauf l'ALIS. Lors de cette commission, la candidature de l'ALIS est rejetée au motif que l'association « *n'était pas affiliée à une organisation nationale siégeant à la Commission nationale de concertation, au Conseil national de l'habitat, ou au Conseil national de la consommation, comme l'exige le code de la construction et de l'habitation* »[41], une justification qui reprend l'article 93 de la loi Égalité et citoyenneté. Le lendemain de la clôture des dépôts de listes, suite à des bruits de couloirs l'alertant que l'affiliation n'est pas passée, l'association transmet un second document mentionnant une affiliation directe à l'UNLI. Mais il ne sera pas pris en compte car considéré par le bailleur comme hors délais. Jean-Bernard Dambier, directeur de CUS Habitat, explique alors : « *Nous avons considéré, après avis de la commission pré-électorale et avis des juristes de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, que l'affiliation indirecte ne remplissait pas les conditions* ». Pour Jamal Rouchdi, membre de l'association : « *La loi ne précise pas si une affiliation directe est nécessaire. On*

[40] http://www.senat.fr/seances/s201807/s20180720/s20180720023.html#R33bis

[41] « HLM : une association appelle au vote nul lors des élections », *Dernières nouvelles d'Alsace*, 09/11/2018, URL : https://www.dna.fr/edition-de-strasbourg/2018/11/09/une-association-appelle-au-vote-nul-lors-des-elections

voulait nous écarter à tout prix de cette élection parce qu'on dérange. On essaye d'aider les plus fragiles, de plus en plus de gens nous sollicitent »[42]. Après avoir souligné que le rapporteur de la loi qui avait récemment modifiée les conditions de recevabilité des listes était Philippe Bies lui-même, l'ALIS dénonce « *une tentative de détournement de la démocratie* » et appelle au vote nul lors des élections[43].

Pour résumer, aux vues de la concordance entre les propos tenus par Philippe Bies dans les médias accusant l'ALIS d'être une « *liste communautaire* » et les propos défendant l'amendement au prétexte de combattre « *des dérives d'extrémisme politique ou religieux* », on peut faire l'hypothèse que les motivations de Philippe Bies sur cet amendement étaient, en effet, en partie, issus du conflit avec l'ALIS. Une hypothèse d'autant plus prégnante étant donné les conséquences qu'a eu quelques mois plus tard cet article de loi au sein du conflit local en question : l'expulsion de l'ALIS des élections.

I.3.5 – La désaffiliation des associations par les confédérations syndicales du logement.

Comme l'avait bien anticipé la sénatrice Dominique Estrosi-Sassone lors des débats sur l'article 93, depuis 2017, c'est désormais aux confédérations nationales de faire le tri entre les associations indépendantes qui souhaitent se présenter aux élections : « *la loi prévoit déjà que les associations de locataires doivent être indépendantes de tout parti politique ou organisation à caractère ethnique, racial, confessionnel ou philosophique. Cette disposition revient donc à admettre que la loi n'est pas respectée et que nous, législateurs, renonçons à la faire respecter. Je pense pour ma part qu'une association ne respectant pas l'obligation légale de neutralité peut être exclue des élections de locataires, voire dissoute, sur ce fondement. Si des dérives existent dans certaines associations, et je sais bien que cela peut être le cas, il est alors du devoir des pouvoirs publics d'y répondre au lieu de se décharger de la responsabilité de faire le tri sur des associations nationales dont ce n'est pas le rôle.* »[44]

La mise en place de cette obligation d'affiliation suppose donc que l'Etat transfère sur des associations de droit privé la charge d'assurer la police des associations non agrées, de désigner les associations indépendantes qui peuvent (ou non) se présenter. C'est donc désormais au bon vouloir des grandes confédérations syndicales du logement d'autoriser la demande d'affiliation, de la refuser ou de décider unilatéralement de désaffilier.

Pour exemple : En octobre 2022, alors que l'ALIS était cette fois dûment affiliée à l'UNLI en vue des élections, c'est cette dernière organisation qui, à quelques jours de la date butoir du dépôt des listes des locataires, désaffilie l'ALIS l'empêchant ainsi de se présenter aux élections des locataires. Or, il n'y a aucun texte qui réglemente cela, ni aucun recours dans lequel l'association qui désaffilie unilatéralement une autre association doit établir que cette désaffiliation est justifiée par une méconnaissance des principes républicains, un comportement communautaire ou autre… Les confédérations nationales sont libres de décider dans quelle mesure les

[42] Idem.
[43] « Les élections des locataires d'Habitation Moderne annulées », *Rue89 Strasbourg*, URL : https://www.rue89strasbourg.com/elections-locataires-habitation-moderne-annulees-153653
[44] https://www.senat.fr/seances/s201610/s20161006/s20161006019.html#section3639

associations locales indépendantes peuvent présenter des candidats aux élections, sans recours et sans surveillance de l'Etat. C'est également ce qui est arrivé à l'association des locataires de Gonesse-Goussainville qui suite à un conflit long avec son bailleur (qui sera présenté plus en détail dans la seconde partie de ce rapport), s'est vu unilatéralement désaffiliée par la CLCV dont elle était pourtant membre.

***

Reprenons les principaux éléments de ce premier chapitre. Dans les espaces de *représentation des locataires* au sein des conseils d'administration et conseils de surveillance des bailleurs sociaux, on assiste à une chute continue de la participation des locataires à l'élection de leurs représentants : 15,9 % de participation aux dernières élections de 2018, contre 27,8 % vingt ans plus tôt. Si ces résultats sont le fruit de variables multiples, ce rapport insiste sur une transformation récente. Largement passée inaperçue derrière les mesures de modification des règles d'attribution des logements sociaux ou la révision du dispositif SRU[45], la loi Égalité et citoyenneté de 2017 a instauré une véritable contre-révolution dans le domaine de la démocratie dans le logement social. L'article 93 de la loi impose désormais aux associations de locataires d'être « affiliées à une organisation nationale siégeant à la Commission nationale de concertation, au Conseil national de l'habitat ou au Conseil national de la consommation »[46], c'est-à-dire à une organisation nommée par décret ministériel. Avant cette mesure, un collectif de locataires pouvait intégrer les instances décisionnelles de son bailleur s'il avait réussi à rassembler plus de 10% des voix sur un parc immobilier ou un territoire donné. En empêchant de candidater aux élections des listes – dites « indépendantes » – qui rassemblaient environ 20% des représentants de locataires élus lors des dernières élections en date de 2014, cet article met en place un modèle oligopolistique de représentation des locataires où quelques confédérations et associations considérées comme représentatives par l'État ont l'exclusivité de la représentation des locataires dans le logement social. Cette enquête montre que l'obligation d'affiliation constitue une violation de la liberté d'association et joue un rôle de « domestication » des associations locales. Des collectifs trop revendicatifs sont désaffiliés par les confédérations et perdent ainsi leurs droits à représenter les locataires, indépendamment du nombre de membres et de leur représentativité réelle.

Mais cette crise démocratique trouve également une traduction dans les instances de la *participation des locataires*. Si cette enquête n'insiste pas sur ce point notamment en raison de la publication de récents travaux sur la question, il convient de rappeler quelques éléments. A l'image de la démocratie représentative, on assiste dans les instances participatives à un décalage grandissant des profils sociologiques entre les membres des « amicales » historiques de locataires et la population des logements sociaux. La loi SRU du 13 décembre 2000, a étendu le champ d'action des associations de représentants de locataires en instituant de

[45] Voir : « Égalité et citoyenneté : qu'a changé la loi du 27 janvier 2017 ? », *Vie publique*, 17 mai 2019, URL : https://www.vie-publique.fr/eclairage/19444-egalite-et-citoyennete-qua-change-la-loi-du-27-janvier-2017

[46] Article 93. En l'espèce d'être directement rattachés à l'une des cinq fédérations d'associations de représentants des locataires siégeant à la commission nationale de concertation : la CNL, la CSF, la CLCV la CGL et l'AFOC ; auxquelles il faut ajouter l'Indecosa-CGT, siégeant au conseil national de la consommation, et le DAL HLM, siégeant au conseil national de l'habitat.

nouvelles instances de consultation avec notamment l'élaboration de plans locaux de concertation locative (PCL). Si cette réforme ouvre de nouveaux canaux d'échanges entre associations de locataires et bailleurs, elle est également porteuse d'un effet pervers : la technicisation des débats et ses conséquences en termes d'exclusion des profanes et de constitution d'une communauté de représentants qui décident au nom de l'ensemble des locataires[47]. Dans l'observation du déroulement concret des Conseils de concertation locative, la sociologue Jeanne Demoulin observe alors « la place centrale des représentants de locataires qui sont un public spécifique, d'initiés ». Le temps de travail sur les dossiers et de présence dans les réunions favorise alors les personnes qui sont en capacité de se rendre disponible et tout particulièrement les retraités, majoritaires chez les représentants des locataires. Les personnes qui participent à la concertation locative se professionnalisent et font souvent « carrière » dans ce rôle de participant. Dans les conseils de concertation au niveau du siège, les représentants de locataires doivent s'extraire des problématiques locales pour intervenir au nom de « l'intérêt général » au risque d'être sanctionnés. « Cela conduit inévitablement à ce que nombre de questions qui peuvent être d'une grande importance pour les locataires ne passent pas la porte des conseils de concertation ou sont rejetées par les participants au cours des séances. »[48] *In fine*, l'accès direct et prolongé aux dirigeants des bailleurs sociaux transforme souvent les représentants des locataires en relais des directions sur les territoires. On voit ainsi combien les instances de démocratie participative ne parviennent à jouer leur rôle d'inclusion des locataires dans la gestion du parc social.

Cette restriction des instances officielles de la démocratie HLM a entraîné une multiplication de mobilisations plus directes portées par de nouveaux profils de locataires.

[47] Jeanne Demoulin, *La gestion du logement social. L'impératif participatif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.
[48] Ibid.

CHAPITRE 2

Les restrictions de la démocratie représentative et participative HLM rendent ces espaces incapables de prendre en charge certains intérêts, doléances et revendications des locataires. Ceux-ci s'expriment dès lors d'autres manières, notamment via la constitution de collectifs et d'associations autonomes. Rassemblant des habitants moins rompus aux normes des espaces de concertation, souvent en colère face à leur marginalisation de ces instances, ils s'expriment souvent par le rapport de force ce qui entraîne fréquemment l'émergence de conflits entre associations de locataires et bailleurs sociaux dans un troisième espace démocratique, celui de l'interpellation citoyenne. Signature de pétitions, actions de désobéissance civile, manifestations, prises de parole publique : on peut basiquement définir la « démocratie d'interpellation » comme l'ensemble des actions autonomes mises en œuvre par les citoyens pour interpeller les pouvoirs publics sur telle ou telle problématique. La sphère de la démocratie d'interpellation est dans cette optique le troisième pilier du jeu démocratique.

Les mobilisations collectives d'interpellation des pouvoirs publics et des institutions ont historiquement joué un rôle central dans la construction du secteur du logement. Elles ont été à l'initiative de quelques-unes des plus grandes réformes et avancées sociale (première partie). Aujourd'hui, les associations de locataires « illégitimes » développent de nouvelles actions d'interpellation de leur bailleur (deuxième partie). Pourtant, elles sont souvent dénoncées avec véhémence et méfiance de la part des bailleurs sociaux concernés. Dénoncées comme des faits de violence ou des « menaces », les interpellations des locataires du parc social font l'objet de mesures de rétorsion (troisième partie).

Une démocratie d'interpellation réprimée : pressions et répressions des associations de locataires

II.1 – La démocratie d'interpellation comme moteur des réformes du logement

Historiquement les associations de locataires ont joué un rôle primordial de prise de conscience dans les médias et l'opinion publique des conditions de logement des populations les plus vulnérables. Par leurs actions d'interpellation des bailleurs et des pouvoirs publics, elles ont permis tout au long du XXe siècle d'obtenir des changements de législation importants et des transformations concrètes des conditions de vie des ménages les plus modestes.

Que l'on pense à Georges Cochon, secrétaire général de l'Union syndicale des locataires ouvriers et employés créée en 1910, qui « réussit à sensibiliser l'opinion publique et à mobiliser la classe politique pour s'attaquer aux conditions effroyables de logement de la classe ouvrière. C'est à partir de son action que la Section française de l'internationale socialiste (SFIO) s'empare de la question du logement. C'est grâce à lui qu'est votée à l'unanimité la loi qui crée un nouvel opérateur qui fait du logement social un service public : les Offices publics d'habitations à bon marché. Dans son rapport au parlement, le député radical de Lyon, Laurent Bonnevay, fait explicitement mention de l'action de la Fédération de Cochon et de la misère de ces familles nombreuses jetées sur le pavé ou entassées dans des logements insalubres. »[50]

Aux femmes des soldats mobilisés lors de la première guerre mondiale qui créées en 1915 l'Union confédérale des locataires de France et des Colonies ancêtre de la Confédération nationale du logement (CNL), et obtiennent un moratoire sur les loyers en février 1916 et la loi du 9 mars 1918 qui pour la première fois déroge aux stipulations du code civil pour mettre en place des commissions arbitrales pour le règlement de la question des loyers des soldats mobilisés.

Dès 1946, à l'initiative du mouvement populaire des familles, les occupations d'immeubles par des familles à Marseille ou Paris visant à rendre effective l'ordonnance de 1945 sur la réquisition des logements vacants. Mais aussi l'appel de l'Abbé Pierre le 1er février 1954 qui entraînera le vote à l'unanimité du parlement d'un budget de 10 milliards de francs en faveur du logement. Sous l'impulsion des syndicats de locataires, un ensemble de lois et de règlements viennent tout au long des années 1970 et 1980 encadrer le rapport locatif en protégeant les locataires et en reconnaissant leurs associations comme légitimes.

Abordé dans la première partie de ce rapport, le décalage entre les profils sociologiques des représentants « historiques » des locataires et ceux de la population effective des quartiers d'habitat social a sans doute été rendu d'autant plus visible que de nouvelles formes de mobilisations collectives des habitants des HLM semblent être apparues ces dernières années. Qu'elles procèdent par la création de collectifs *ad hoc* ou par la reprise d'amicales de locataires affiliées aux fédérations représentatives, ces nouvelles mobilisations se saisissent d'un répertoire d'action différent : privées des canaux institutionnels de négociation entre bailleurs et locataires, elles investissent plus facilement les actions telles que la manifestation, l'occupation. Très actives sur les réseaux sociaux, elles n'hésitent pas à mobiliser les médias pour faire entendre leurs revendications et instaurer un rapport de force en dehors des espaces habituels de discussion. « Schématiquement, deux types d'organisations peuvent (co)exister dans les quartiers HLM : d'un

[50] Partick Kamoun, « Le Cri du locataire. Extraits de naissance des organisations nationales de locataires », *Habitat et société*, n°58, juin 2010, pp. 31-35.

côté, les amicales "historiques", souvent fondées par des "pionniers" du quartier ; de l'autre, des amicales plus jeunes, souvent portées par des enfants d'immigrés de la génération des années 1970 et 1980. »[51] Les profils sociologiques des membres de ces associations sont plus en phase avec le peuplement actuel des quartiers populaires. Ce sont souvent des pères ou mères de famille, entre 30 et 50 ans, issus de l'immigration, enfants de travailleurs maghrébins arrivés en France dans les années 1960-1970.

II.2 – Les causes des mobilisations : vie quotidienne et dignité

Notre enquête se centre sur quatre associations de locataires faisant partie de cette « nouvelle génération », nées entre 2012 et 2017 : l'Association des locataires de Gonesse-Goussainville (Gogo), l'Amicale des locataires du Mail de Fontenay, l'Association des locataires indépendants de Strasbourg, déjà présentée au premier chapitre, et l'Alliance citoyenne de Grenoble. En présentant le contexte de création de chacune de ces structures, cette partie analyse les raisons qui leur ont donné naissance et qu'on peut résumer en deux thématiques : la gestion de la vie quotidienne et la dignité des locataires du logement social.

II.2.1 – L'Association des locataires de Gonesse-Goussainville (Gogo) : charges et distribution des chaines de télévision

Locataire d'un logement d'Osica (devenu depuis la loi Elan, CDC Habitat) dans la commune de Gonesse, Mohamed Kamboui aide régulièrement pour leurs démarches administratives ses parents et leurs voisins, de la résidence de la Butte aux Oies, du même bailleur, dans la commune voisine de Goussainville. En 2013, suite à un problème de charges et à la multiplication de demandes individuelles, c'est le directeur de l'antenne locale du bailleur qui propose à M. Kamboui de créer une association pour faciliter les échanges avec des locataires qui ne parlent ou ne lisent pas toujours le français. L'association, rapidement affiliée à la CLCV, n'a dans un premier temps pas de statuts déposés en Préfecture. Composée d'une cinquantaine d'habitants, elle organise pourtant pendant trois ans ses réunions dans une salle attribuée par le bailleur, le plus souvent en présence de certains de ses représentants. En 2016, la CLCV demande à l'association de déposer des statuts pour lui permettre une autonomie financière et administrative et pour pouvoir agir en justice le cas échéant. A cette période, elle obtient certains résultats dans ses négociations avec le bailleur : entretien des espaces extérieurs, fermeture de l'éclairage des caves qui fonctionnait 24h/24, etc.

En 2017, suite à un problème de charges locatives, le bailleur réclame une régularisation d'environ 3000 € à un locataire qui est aussi le trésorier de l'association. Après avoir repris l'ensemble du décompte, M. Kamboui relève une importante erreur dans le calcul du montant de l'eau chaude : la facture indique 300 m3 de consommation au lieu de 30 m3. Il enclenche donc une procédure de réclamation à l'amiable. Après plusieurs relances, le bailleur ne rembourse que la moitié de la somme. Le trésorier continue donc à payer son loyer mais pas les charges indûment demandées. En 2018, le

[51] Leclercq, B. 2021. *Le marché du vivre ensemble. Entre professionnalisation de l'intermédiation bailleurs-locataires et pacification des conflits dans les grands ensembles HLM*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis, p.306.

bailleur enclenche une procédure judiciaire en soutenant que la dette est dû à des loyers impayés. La justice donne finalement raison à l'association et les relations avec le bailleur se dégradent alors fortement.

Le 15 juin 2019, plusieurs locataires interpellent l'association en raison de l'absence de réception de la TNT dans le bâtiment B de la résidence. M. Kamboui sollicite le jour-même le service d'assistance du bailleur, Osica Assistance, qui ne semble pas faire le lien avec le bailleur. Le problème ne sera pris en compte que cinq jours plus tard, le 20 juin, lorsqu'un locataire viendra en personne à l'agence locale. Le 27 juin 2019, la télévision n'est toujours pas rétablie. C'est le début d'un long conflit entre l'association et son bailleur.

II.2.2 – L'Amicale des locataires du Mail de Fontenay : charges locatives et entretien des colonnes sèches

L'association des locataires du Mail de Fontenay, un immeuble de la cité des 4000 à La Courneuve, s'est créée en 2017 suite à une réunion publique annonçant la destruction du bâtiment. L'immeuble n'avait pas été concerné par le premier projet de rénovation de la cité des 4000, financé entre 2005 et 2016 par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), qui avait détruit 1200 logements. Le maire de la ville et le président du bailleur social Seine-Saint-Denis Habitat avaient en effet toujours soutenu publiquement la réhabilitation de l'immeuble et non sa démolition. Mais le 17 décembre 2016, lors d'une réunion publique de présentation de la nouvelle phase de rénovation, ANRU 2, le maire annonce la démolition de l'immeuble. Lors de cette réunion, Aly Diouara, fondateur de l'association d'aide aux devoirs Action de solidarité pour l'autonomie durable (ASAD), prend la parole publiquement contre le projet de rénovation. Il dénonce les incohérences du discours public et appelle à la création d'une association de locataires. Le 27 janvier 2017, une centaine d'habitants participent à la réunion de lancement de l'association et Aly Diouara est élu président.

Durant l'année, l'association se mobilise autour des nombreux problèmes rencontrés avec les ascenseurs de l'immeuble, régulièrement en panne, et des défauts d'entretien des colonnes sèches de l'immeuble, entraînant des refoulements des eaux sanitaires. Dans un premier temps, les échanges avec l'agence locale du bailleur sont « *cordiaux* » comme l'explique Aly Diouara en entretien. Le bailleur intervient lors de certaines assemblées générales pour écouter les locataires et prendre des engagements. Suite à cette première mobilisation, 70% des colonnes sèches sont remplacées. Le directeur de Seine-Saint-Denis Habitat, Patrice Roques, reçoit l'association et propose une subvention de fonctionnement de 3000€ par an. Acceptant la subvention, l'association demande également des locaux, dont elle bénéficiera un an après en 2019. Si dans un premier temps, l'association est entendue, la situation va ensuite se durcir avec le bailleur.

En septembre 2019, l'amicale de locataire du Mail de Fontenay se mobilise pour interpeller le bailleur sur le montant de charges qu'elle juge abusives. Dans les jours qui suivent, Patrice Roques, directeur de Seine-Saint-Denis Habitat envoie un courrier à l'ensemble des locataires du Mail dans lequel il exprime son avis quant à la mobilisation en cours qui, selon lui, n'a pas lieu d'être : *« l'Office est audité régulièrement par un organisme national de contrôle, l'ANCOLS. Pendant plusieurs mois, des auditeurs indépendants travaillent dans nos locaux et vérifient la régularité de nos*

opérations. Le dernier contrôle s'est achevé en 2018. Dans leur dernier rapport, il est indiqué concernant les charges que "les charges locatives sont globalement bien maîtrisées." » Le 4 janvier 2020, l'association rédige une lettre ouverte à destination des locataires ainsi que du bailleur et de la mairie de La Courneuve dans laquelle elle précise que l'association « *ne remet aucunement en cause les audits réguliers effectués par l'Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS) ou leur exhaustivité. Néanmoins, s'étant procuré son dernier rapport, elle souhaite, pour la plus parfaite information des locataires, mettre en exergue que la déclaration reprise par Monsieur le Directeur général selon laquelle "les charges locatives sont globalement bien maîtrisées" est à remettre dans le contexte du rapport de l'ANCOLS, puisque la conclusion, non tronquée est la suivante : "Si les charges locatives sont globalement bien maîtrisée, L'OFFICE DEVRA MIEUX AJUSTER LES PROVISIONS PARFOIS TRÈS EXCÉDENTAIRES PAR RAPPORT AUX CHARGES CONSTATÉES QUI PEUVENT GÉNÉRER DES IMPAYÉS DE LOYER."* » L'amicale fait également état, dans sa lettre, d'autres dysfonctionnements soulevés par l'ANCOLS : des appartements occupés gratuitement par des agents du bailleurs ainsi que 47 ascenseurs qui ne sont pas traités dans le cadre de la loi sur la sécurité des ascenseurs.

II.2.3 – Le syndicat des Grenoble Habitants de l'Alliance citoyenne : entretien des ascenseurs et dignité des locataires

Depuis 2012, l'Alliance citoyenne de Grenoble participe à l'organisation d'habitants des quartiers populaires de l'agglomération sur des sujets divers : discrimination, logement, citoyenneté, etc. A partir de 2018, plusieurs locataires du bailleur social Grenoble Habitat (GH) initie un syndicat de locataires affilié à l'Alliance pour agir sur des délais de traitement des problèmes de plus en plus long et causant parfois des situations intenables pour les habitants.

Le 14 avril 2018 a lieu une première réunion dans le quartier de Teisseire à l'initiative de locataires de Grenoble Habitat membres de l'Alliance citoyenne. Dix-sept habitants du quartier sont présents ainsi qu'un locataire du quartier Berriat et un autre de Constantine. Les exemples se succèdent : rue Pierre Sémard, Carmen Nkounkou et d'autres personnes handicapées ont subi une panne d'ascenseurs de trois mois. Dans la même rue, Mme Boudjema et les autres locataires de l'immeuble ont passé l'hiver sans eau chaude à cause des pannes intempestives. A Teisseire, M. Bouziani attend depuis trois ans les travaux pour éviter les infiltrations d'eau dans les chambres de son appartement. Les participants partagent les problèmes qu'ils rencontrent avec leur bailleur et le sentiment d'être méprisés. Suite aux témoignages, les habitants écrivent une lettre de demande de rendez-vous au bailleur et actent le lancement d'une pétition pour un meilleur respect des locataires.

L'interpellation des locataires donne lieu à une première réunion le 30 avril entre Idir Kennouche et Olivier Eyraud, représentants du bailleur, et trois porte-paroles des locataires, membres de l'Alliance Citoyenne. A cette occasion, les représentants du bailleur expliquent qu'un travail est en cours pour améliorer la qualité du service mais refusent d'ouvrir un espace de dialogue collectif avec les locataires. Ils refusent également qu'un numéro de suivi de chaque demande soit systématiquement communiqué au locataire quand il appelle ou vient pour une réclamation. Le 9 mai, dix locataires (dont huit membres de l'Alliance Citoyenne) se

retrouvent pour débriefer la réunion avec le bailleur. La rencontre est vécue comme un échec et les refus successifs ne sont pas compris. L'idée d'une action publique est alors évoquée. Mais lui est préférée, dans un premier temps, le principe d'une assemblée inter-quartier des locataires de Grenoble Habitat. Le 25 mai est organisé à la maison des associations une assemblée des locataires qui rassemble quarante-sept personnes. Elle s'entame par un rappel du contexte de la loi de finances 2018 et de la loi Elan qui pèse sur les financements des bailleurs sociaux. S'en suit un partage des problèmes vécus dans les logements et un débat sur les demandes collectives à adresser à Grenoble Habitat : accent sur les délais de réponse aux demandes des habitants et une possible reconnaissance/sanction/réparation pour les retards déraisonnables après plusieurs relances. Plusieurs décisions sont prises à cette occasion : un groupe se constitue pour interpeler les députés locaux sur les manques de moyens des bailleurs sociaux, l'assemblée décide de lancer une pétition et d'organiser une action publique afin de la remettre le 7 juin. Un syndicat des locataires de Grenoble Habitat est constitué et un comité de porte-parole est désigné.

Le 2 juin, MM. Bard et Martin ainsi que Mme Boileau, représentants de Grenoble habitat proposent de recevoir les porte-parole des locataires. Le 3 juin, le comité se réunit, se félicite de l'ouverture du dialogue et décide d'annuler l'action prévue pour le 7 juin.

Le vendredi 16 octobre 2020 dans la matinée, M. Messaoud Belloul, alerte l'association des locataires de l'Alliance citoyenne sur la situation grave de son père, locataire de Grenoble Habitat (GH), bloqué chez lui depuis trois semaines à cause d'une panne d'ascenseur non réparée. Il dit avoir tenté seul plusieurs fois d'alerter Grenoble Habitat sans avoir eu de réponse satisfaisante. Dans l'après-midi, avec l'aide d'une volontaire de l'association en service civique, Messaoud Belloul réunit des voisins et décident d'interpeller le bailleur collectivement par le biais d'une lettre et d'une vidéo sur Facebook[52]. A 16h30, un responsable de l'association, Elies Ben Azib, écrit un mail à la direction de GH et le transfert à la présidente du bailleur, Barbara Schuman :

> *« Nous revenons vers vous au sujet de [d'une situation préoccupante] de pannes d'ascenseurs : 8 chemin de Marianne : M. Belloul, 96 ans et se déplaçant en fauteuil, est bloqué depuis 3 semaines chez lui à cause d'une panne d'ascenseur. Son fils a contacté GH à plusieurs reprises afin de trouver une solution à cette situation qui impacte directement sa santé. Après trois semaines d'attente, vous lui avez proposé un système de portage. Mais aucun dédommagement pour le préjudice subi n'a été évoqué ni même de solution pérenne au sujet de ces pannes fréquentes. Il déplore aussi le manque d'information quant à l'arrivée de la nouvelle pièce et de la réparation effective de l'appareil. À nouveau, face à l'urgence de ces deux situations qui durent depuis trop longtemps, les membres de l'Alliance Citoyenne ont décidé de se mobiliser. Sans retour de votre part d'ici mardi 20 octobre, nous viendrons collectivement vous demander des comptes sur ces deux injustices intolérables[53]. »*

[52] https://www.facebook.com/watch/?v=3717572948273768
[53] Les mails et messages cités sont présentés dans leur intégralité dans les annexes

Suite à ce message, s'engage un long conflit entre l'association et le bailleur que nous développerons plus en détail dans la suite de cette partie.

II.3 – Un nouveau répertoire d'interpellations associatives : réseaux sociaux et occupations de locaux

Après une présentation des contextes de création de chacune de ces initiatives, cette partie interroge les différentes modalités de mobilisation des locataires. Ce faisant, elle met en avant différents répertoires d'actions qui se placent en dehors des espaces classiques de la négociation et de la concertation entre les organismes de logements sociaux et leurs usagers :

- L'interpellation de l'opinion publique dans les médias ou sur les réseaux sociaux qui participe directement à faire sortir le conflit du face à face bailleur/locataire en l'amenant sur la place publique et en n'hésitant pas à interpeller directement les décideurs politiques ;

- Les occupations collectives et les réclamations dans les locaux des bailleurs qui déplacent le conflit au cœur de l'organisation quotidienne du travail des bailleurs ;

Ces outils sont développés par des associations qui n'ont pas ou peu accès aux canaux classiques de négociations avec les bailleurs ou lorsque ces canaux sont considérés comme structurellement défaillants à faire entendre la parole et les revendications habitantes. Comme l'a montré la sociologie de l'action collective dans d'autres contextes, la fermeture des opportunités politiques, et ici des opportunités de participation, se traduit par une radicalisation des modes d'action des mouvements sociaux.

II.3.1 – Communiquer sur les actions : l'utilisation massive des réseaux sociaux

Les interpellations des associations mobilisent largement les outils numériques. L'ALIS, présentée en détail plus haut, utilise massivement son compte Facebook, sur lequel son représentant Hmida Boutghata publie régulièrement des vidéos[54]. En juillet 2020, l'ALIS publie des caricatures montrant Jean-Bernard Dambier¸ directeur d'Ophéa, avec un long nez de Pinocchio en l'accusant d'être un menteur. Il en est de même pour l'Alliance citoyenne qui filme régulièrement ses actions en directe[55]. L'Amicale du Mail de Fontenay informe régulièrement les locataires et ses adhérents par l'intermédiaires de vidéos ou de photographies publiées sur son compte Facebook[56]. Mais l'outil numérique est également utilisé comme un moyen pour faire pression sur le bailleur. Son président, Aly Diouara, explique :

« On a une méthodologie qui est de dire, si un sujet bloque, que ça ne fonctionne pas, les familles interpellent le point d'accueil. (…) Si le bailleur ne nous répond pas, on fait une relance. S'ils ne nous répondent toujours pas : on pousse le sujet publiquement, et là ils nous répondent. Et dans la lettre ouverte, c'est ce qu'on leur dit : "quand on expose le sujet sur les réseaux sociaux, vous répondez. [Extrait de la lettre

[54] https://www.facebook.com/alisstrasbourg67
[55] https://www.facebook.com/AllianceCitoyenne38
[56] https://www.facebook.com/profile.php?id=100079784532977

ouverte de l'association à propos d'une contestation des charges locatives : « Nous avons aussi constaté que seules les interpellations et publications ouvertes notamment sur les réseaux sociaux donnent lieu à des réponses partielles de la part du bailleur social. »] *Mais quand ce n'est pas le cas, vous ne répondez pas." Donc autant commencer directement par les réseaux. »*[57]

II.3.2 – Des actions coups de poing : la désobéissance civile comme dernier recours

A côté de l'utilisation des réseaux sociaux pour porter une parole publique contestataire, il convient de mentionner également les actions d'occupation collective ou de réclamation au sein des locaux des institutions. Nous avons pu voir ce qu'a provoqué l'occupation des locaux de Grenoble Habitat par l'Alliance citoyenne. Nous pouvons maintenant examiner plus en détail la réclamation engagée par le président de l'association des locataires Gonesse-Goussainville.

L'absence de réaction du bailleur CDC Habitat face aux demandes répétées des locataires de rétablir la distribution des chaines de télévision entraine M. Kamboui à se rendre à l'agence locale du bailleur pour demander à ce que la télévision soit rétablie. Il indique alors qu'il ne sortira pas des locaux sans voir un responsable qui pourra prendre des engagements pour remédier au problème et se filme lui-même avec son téléphone. Un agent de sécurité entre alors dans le bureau et lui crie dessus, l'insulte et frappe dans son téléphone portable. M. Kamboui appelle alors la police qui arrive quelques minutes plus tard sur les lieux. Après conciliation avec les forces de l'ordre, le vigile s'excuse. Or, le lendemain, tous les bureaux de l'agence locale du bailleur sont fermés en raison d'une supposée agression que M. Kamboui conteste vivement. Quelques jours plus tard, la police l'informe que le vigile porte plainte pour menace de mort. Il est convoqué au commissariat par un officier de la police judiciaire. Il explique la situation : c'est lui qui se serait fait agresser et non le contraire, c'est lui qui aurait appelé la police, plusieurs caméras auraient filmé la scène et il porte plainte à son tour. Quelques semaines plus tard, le vigile et le bailleur sont convoqués pour s'expliquer sur ces accusations. Le bailleur accepte de retirer sa plainte si M. Kamboui fait de même. M. Kamboui refuse de retirer sa plainte en premier, le bailleur la retire finalement et M. Kamboui également.

Retour à Grenoble. Suite à la demande d'intervention de l'Alliance citoyenne sur les ascenseurs, M. Messaoud, ses voisins et d'autres membres de l'association viennent à une quinzaine le mercredi 21 octobre 2020 devant le siège du bailleur social. Ils ont invité la presse et diffusent l'action en direct sur les réseaux sociaux. Ils sont reçus par le directeur adjoint, Jérôme Lavenne, et négocient avec le bailleur les solutions suivantes :

1-Déménagement du père de Messaoud au premier étage (qui n'est pas affecté par les pannes) dans les prochains jours.

2-Remise en route de l'ascenseur demain.

3-Changement de l'ampoule des escaliers dans la journée.

4-Remboursement des charges d'ascenseurs. Mais dans les semaines qui suivent, Grenoble Habitat cesse de répondre

[57] Entretien avec Aly Diouara, président de l'amicale des locataires du Mail de Fontenay, 08/02/2021.

aux courriers envoyés par l'Alliance Citoyenne.

Le 4 décembre 2020, une dizaine de locataires pénètrent dans le bâtiment, montent les escaliers et s'installent à l'entrée des bureaux. Le directeur de Grenoble Habitat sort et hausse le ton. Un responsable de l'association tente de mettre le pied dans la porte pour l'empêcher de la refermer. Le directeur hurle plus fort. Le militant associatif retire son pied et la porte se claque. L'ensemble de l'action est filmé sans être diffusé sur les réseaux sociaux cette fois-ci.

Ces actions d'occupation revêtent plusieurs objectifs pour les associations. Il s'agit dans un premier temps d'accélérer la résolution concrète de problèmes liés à la gestion du parc social et de forcer le bailleur à prendre des engagements rapides (réparation des ascenseur, entretien des colonnes sèches, régularisation des charges, etc.). Comme l'explique un membre de l'Alliance citoyenne : « *les locataires partent du principe que si tu ne cries pas, personne ne verra que tu as mal. Ils partagent l'enjeu de mettre les problèmes sur la place publique en appelant la presse* ». Il s'agit ensuite de restaurer une dignité et un respect face à un sentiment de mépris. A l'image de cette banderole déployée par l'Alliance citoyenne en décembre 2020 dans les locaux de Grenoble Habitat : « *Pour un bailleur vraiment social. Démocratie, transparence, proximité et dignité* ». Mais il s'agit également pour les représentants des associations de se rendre visible auprès de leur base sociale afin de démontrer leur utilité.

On voit ce faisant combien la fermeture des opportunités de participation, renforcée par la loi Égalité et citoyenneté de 2017, et le sentiment de ne pas être écouté, contribue à la radicalisation des modes d'action. Ces occupations et actions coup de poing sont souvent perçues comme un ultime recours par les associations, la seule façon d'être entendues. Si elles ont pu permettre certaines avancées, elles contribuent à envenimer les conflits et se traduisent fréquemment par une intensification de la répression par les bailleurs sociaux. Un cercle vicieux se dégage ainsi dans l'ensemble des cas : le défaut de participation entraine une radicalisation des actions, qui se traduisent par une intensification de la répression, entrainant fréquemment par l'accentuation du sentiment de mépris de la part des locataires.

II.4 – Disqualifications, coupes de subvention et procès : les réponses répressives des bailleurs sociaux

Face à ces nouvelles formes d'interpellation qui trouvent place dans l'espace de la démocratie d'interpellation dépourvu de règles de fonctionnement, les bailleurs sociaux réagissent le plus souvent par la méfiance et la répression. Les actions et prises de parole donnent lieu à des réprobations quasi-systématiques.

II.4.1 - Disqualification, ostracisation et censure : mettre au ban les associations

La première forme de réponse correspond à ce que le premier rapport de l'Observatoire des libertés associatives a qualifié d'entraves symboliques et de disqualification.

Suite à l'interpellation de M. Kamboui dans les locaux de CDC Habitat concernant les problèmes de distribution des chaines de télévision dans l'immeuble, le bailleur social envoie des courriers au secrétaire et au trésorier de l'association dans lesquelles il met en cause Monsieur Kamboui et menace les deux locataires de représailles : « *Nous vous rappelons qu'au plan civil, dans le cadre de votre obligation de jouissance paisible du logement et de ses accessoires (article 7 de la loi du 6 juillet 1989), vous êtes responsable des troubles occasionnés par les personnes que vous recevez, même temporairement. Nous vous demandons par conséquent de prendre toutes les mesures nécessaires à l'arrêt immédiat et définitif de ce comportement agressif.* ». Le 14 octobre 2019, le bailleur envoie également un courrier à l'ensemble des locataires en mentionnant des échanges avec la CLCV et en expliquant que l'amicale de la Buttes aux Oies n'a aucune légitimité à les représenter : « *Nous avons été informés que vous avez été conviés à une réunion le 27 septembre dernier, organisée à l'initiative de l'association CLCV Goussainville. Nous souhaitons vous informer que cette amicale de la Butte aux Oies n'a pas légitimité pour vous représenter. En effet, nous avons reçu la confirmation de la CLCV Nationale que l'association n'est pas reconnue chez eux (…). Les personnes se présentent sous le logo de la CLCV à qui ils ont usurpé l'identité. Par son comportement, ils décrédibilisent la parole des habitants de la résidence, raison pour laquelle nous avons décidé de mettre un terme à nos relations, plusieurs procédures pénales et civiles étant en cours pour mettre fin à la situation.* »

Le bailleur dans un courrier au trésorier de l'association rappelle le locataire à ses obligations. Extraits du règlement d'habitation du bailleur, souligné par le bailleur : « *Le locataire, ainsi que tout occupant ou visiteur, doivent au gardien le respect de sa fonction, en toutes circonstances. (…) Tout comportement inapproprié envers le personnel du bailleur (…) fait l'objet d'un rappel immédiat au présent règlement intérieur, voire d'actions pouvant aller jusqu'à la résiliation du bail et des poursuites pénales* » Par ailleurs, dans son courrier le bailleur précise : « *Nous vous rappelons qu'au plan civil, dans le cadre de votre obligation de jouissance paisible du logement et de ses accessoires (article 7 de la loi du 6 juillet 1989), vous êtes responsable des troubles occasionnés par les personnes que vous recevez, même temporairement.* »

Le 17 décembre 2020, un courrier envoyé par cinq élus du conseil municipal de Grenoble acte la mise à l'écart et la rupture du dialogue avec l'Alliance citoyenne :

« Nous, élu-es, sommes fermement opposé-es à toute initiative qui base ses revendications citoyennes, aussi légitimes soit-elles, sur des méthodes coercitives, faisant usage de pressions, d'intimidations et d'intrusions au sein de lieux où travaillent sereinement des salarié-es ou agentes du service public. Nous condamnons fermement l'intrusion récente de l'Alliance Citoyenne dans les locaux de Grenoble Habitat, intrusion qui a conduit à une plainte de cette société.

Force est aujourd'hui de constater que les conditions nécessaires pour assurer un dialogue serein avec votre association ne sont pas réunies. C'est la raison pour laquelle nous avons collectivement décidé de ne plus participer, à compter de ce jour, et tant que les conditions ne sont pas favorables, à tout échange direct avec les salarié-es, adhérent-es ou toute personne agissant au nom de l'association Alliance Citoyenne. Une éventuelle poursuite du dialogue ne peut en effet se faire que dans un cadre constructif et apaisé[58]*. »*

Ce courrier acte une mise au ban de l'association qui sera appliquée par l'ensemble des élus, des services de la ville et des administrations liées de décembre 2020 à juin 2021.

Pour justifier ces modalités répressives, plusieurs arguments sont alors avancés. Les actions d'occupation sont tout d'abord accusées de perturber le travail des salariés et d'entraîner un climat de violence. C'est ce que traduit ce passage du message de la présidente de Grenoble Habitat à l'Alliance citoyenne envoyé en octobre 2020 :

« Je voudrais avant tout vous faire part de mon étonnement quant au mail que vous m'avez envoyé. En effet, lors des échanges que nous avons pu avoir lors de nos différents entretiens, nous avions acté le cadre de nos domaines d'intervention. Une relation construite sans pressions exercées sur les salariés de Grenoble Habitat ainsi qu'un dialogue continu entre les parties. Hors (sic.), je constate avec déception que votre mail s'accompagne d'un ultimatum vis-à-vis des équipes, dans lequel vous allez je cite : « demander des comptes ». Rassurez-moi, ce ne sont pas des menaces n'est-ce pas ? (…) Je m'interroge sur les manières que vous avez de procéder sans me mettre dans la boucle, sur des éléments que nous n'avons pas partager en amont. Interpeler par écrit des Elus de la Ville de Grenoble sur Grenoble Habitat dont ce n'est pas la thématique, qui plus est sans m'en faire part, sont des méthodes que je refuse de m'approprier. (…) Je vous avoue, que si la relation que nous sommes en train de construire, ne repose pas sur la confiance et le respect mutuel que nous nous sommes fixés, je pourrais m'interroger sur la pérennité de nos échanges. Merci de me rassurer sur ces points, comme je suis en train de le faire sur le travail et l'implication des équipes de Grenoble Habitat. Toutes les équipes, et je vous l'ai déjà dit, doivent pouvoir œuvrer dans des conditions de travail sereines et sans pressions extérieures qui pourraient les affecter. »

Autre argument régulièrement avancé, celle de l'image négative qu'entraîneraient ces actions sur certains bailleurs sociaux en particulier et sur le logement social en général. Après une action médiatique de l'Alliance Citoyenne sur les pannes d'ascenseurs récurrente dans le parc social du bailleur Actis, son directeur, Laurent

[58] Courrier signé par deux adjoints au Maire et trois conseillers municipaux de la ville de Grenoble, daté du 17 décembre 2020, disponible en annexe.

Richiero, « *regrette le mode d'interpellation choisi par Alliance Citoyenne car ça discrédite le monde du logement social. L'image que l'on cherche à coller aux bailleurs sociaux est celle de la vétusté* »[59]. La couverture médiatique des actions peut être vécue par les salariés et la direction du bailleur comme une nouvelle forme d'agression injustifiée et une remise en cause de la qualité du travail effectué.

II.4.2 – Priver de locaux et couper des subventions : les entraves financières et matérielles

La deuxième forme de réponse des bailleurs correspond aux entraves financières et matérielles. En 2019, l'Amicale du Mail de Fontenay a reçu 3000€ sans avoir signé de convention avec le bailleur. En 2020, selon Aly Diouara, « *ils étaient censés nous verser 3000€ mais on a signé une convention qui découpait les 3000€ en deux versements, un en Février et un second versement en Octobre* ». Le 1er versement de 1500€ a bien eu lieu. Par ailleurs, à travers les subventions Politiques de la Ville, l'association a reçu une subvention étatique de 3000€ également. Cependant, au mois d'Octobre, Aly Diouara remarque que le 2e versement n'est toujours pas arrivé. Il sollicite le bailleur social, sans réponse. Après une relance, il reçoit un mail : « *Notre direction générale souhaite obtenir l'ensemble des justificatifs qui ont servi au 1er versement* ». Une demande inhabituelle dans la mesure où une convention a été signée entre les deux parties mettant en place les critères d'attribution de cette subvention. L'amicale transmet tout de même tous les documents justificatifs. En décembre 2020, le président de l'amicale des locataires relance à nouveau le bailleur à propos de la subvention non perçue, sans réponse. Le 7 janvier 2021, Aly Diouara écrit un mail à la directrice d'agence qui lui répond par SMS que la « direction générale demande à ce qu'[il envoie] un courrier pour demander le versement de la subvention. » Ce que le président refuse. Il explique alors « qu'aucune association n'est forcée d'envoyer des courriers pour demander à ce que les articles d'une convention soient respectés. » Le 21 janvier 2021, Aly Diouara choisit d'utiliser le recours hiérarchique et s'adresse directement à Stéphane Troussel, président de Seine-Saint-Denis Habitat, pour avoir des informations. La directrice d'agence indique alors à l'association « qu'un courrier devrait lui être adressé prochainement pour acter la suspension de subvention. ». Si la somme peut paraître modique ici, ces financements manquants contribuent à fragiliser l'activité de l'association. Par ailleurs, ce non-attribution de subvention revêt également une dimension symbolique, témoignant d'un traitement d'exception réservé à certaines associations de quartiers populaires, vécu ici par son président comme un signe de mépris institutionnel.

A côté des subventions, c'est également la question de la mise à disposition de locaux par les bailleurs sociaux qui se pose. En avril 2020, pendant le confinement, le trésorier de l'association des locataires de la Buttes aux Oies constate que la serrure du local de l'association a été fracturée. Monsieur Kamboui se rend sur place pour constater les faits, appelle la police et porte plainte. Il ne pénètre dans le local que le lendemain après avoir fait changer la serrure. Il découvre alors une requête judiciaire sur demande du bailleur qui mentionne que le local de l'association, pourtant mis à disposition quelques années auparavant, est inoccupé et

[59] Email adressé par L. Ricchiero au responsable de l'Alliance Citoyenne, 18.11.2016

que les lieux ont été abandonnés. Le bailleur a tenté d'expulser l'association de son local. Ici, la tentative d'expulsion de l'association de son local est justifiée par son absence de légitimité du point de vue de l'institution (voir plus haut).

II.4.3 – La judiciarisation des conflits entre associations indépendantes et bailleurs sociaux

La troisième réponse des bailleurs sociaux aux interpellations des associations de locataires est le procès.

Ainsi, le 8 décembre 2020, la direction de Grenoble Habitat annonce dans la presse qu'une plainte est déposée contre l'Alliance Citoyenne pour faits de violence[60]. Barbara Schuman, présidente de Grenoble Habitat dénonce alors l'utilisation par l'association de « procédés stressants pour les personnels de Grenoble Habitat ». Et continue : « l'usage de la violence physique, notamment envers des femmes, est une première. C'est grave. Aucune revendication ne justifie de mettre en cause l'intégrité physique des personnes. » L'association conteste cette version dans la presse et montre au journaliste la vidéo qui prouve qu'il n'y a pas eu de violence. Le 4 janvier 2021, l'officier de police judiciaire informe l'Alliance Citoyenne que la plainte de Grenoble Habitat est déclarée sans suite. La 28 janvier, l'association porte plainte à son tour contre la présidente de Grenoble habitat pour dénonciation calomnieuse. Une plainte qui sera également classée sans suite.

Dans le cas du conflit entre Grenoble Habitat et l'Alliance Citoyenne se met en œuvre, en quelques semaines, trois types de répression : tout d'abord, la disqualification publique en accusant l'association de violences ; ensuite, l'ostracisation de l'association de la part de l'ensemble des institutions du pouvoir local ; enfin, un dépôt de plainte. Ces trois modalités d'entrave au travail de l'association proviennent d'un même refus d'une pression des locataires déclarée comme illégitime et sanctionnée comme telle. Un positionnement clairement exprimé à deux reprises dans le cas présent. Par la présidente de Grenoble Habitat dans son courriel du 20 octobre : « *Toutes les équipes, et je vous l'ai déjà dit, doivent pouvoir œuvrer dans des conditions de travail sereines et* sans pressions extérieures *qui pourraient les affecter* ». Ainsi que par les élus du Conseil municipal de Grenoble le 17 décembre : « *Nous sommes fermement opposées à toute initiative qui base ses revendications citoyennes, aussi légitimes soient elles, sur des méthodes coercitives,* faisant usage de pressions ». [61]

La menace de judiciarisation du conflit en réponse à des pressions sur les salariés des bailleurs est également mobilisée par CDC Habitat dans un courrier envoyé en juillet 2019 à plusieurs membres de l'Amicale des locataires pour dénoncer le comportement de son président :

« Le 27 juin 2019, vers 16h […] Monsieur KAMBOUI Mohamed, que vous recevez régulièrement dans la résidence La Butte aux Oies, s'est présenté au bureau d'accueil sis bâtiment E rue Georges Pitard à Goussainville et a tenu des propos menaçants à l'encontre d'un personnel de CDC HABITAT Social. Une plainte a été déposée à son encontre. Par ailleurs, je vous informe que notre avocat a demandé à Monsieur KAMBOUI Mohamed de cesser d'adresser des courriers et emails à la Direction

[60] « Grenoble Habitat porte plainte après l'intrusion de militants de l'Alliance citoyenne dans ses locaux », *Place Gre'net*, 08/12/2021, URL : https://www.placegrenet.fr/2020/12/08/grenoble-habitat-porte-plainte-apres-lintrusion-de-militants-de-lalliance-citoyenne-dans-ses-locaux/533529

[61] NdA : C'est nous qui soulignons dans les deux cas.

générale de CDC Habitat. Ces démarches sont restées vaines et Monsieur KAMBOUI Mohamed continue de harceler les membres de la Direction générale des CDC Habitat. Nous nous réservons le droit de déposer une deuxième plainte à son encontre pour ces faits. »

Icic, l'usage de la (menace de la) plainte, vise assez peu souvent à obtenir des effets de condamnation, mais à intimider des acteurs mobilisés, pacifier un conflit ou délégitimer l'acteur collectif auprès de sa base éventuelle. L'action en justice est d'une certaine manière utilisé comme un outil de répression préventive, déconnecté de sa finalisation (le procès).

***

Reprenons une partie des apports de ce second chapitre. Les conséquences de la restriction des espaces de la démocratie représentative et participative entrainent l'émergence de conflits entre associations « indépendantes » de locataires et bailleurs sociaux dans un troisième espace démocratique, celui de *l'interpellation citoyenne*. Signature de pétitions, actions de désobéissance civile, manifestations, occupations de locaux, prises de parole publique dans les médias, utilisation des réseaux sociaux : ces dernières années, les mobilisations de collectifs ou associations indépendantes de locataires se multiplient. Ces actions sont souvent interprétées avec réprobation et méfiance de la part des bailleurs sociaux concernés. Dénoncées comme des faits de « violence », des « menaces », les interpellations des locataires du parc social font l'objet de mesures de rétorsion. Au même titre que d'autres institutions[62], les bailleurs sociaux répondent le plus souvent à ces pressions des locataires par des répressions au contours diverses : disqualification des associations ou de leur membres, coupure de subventions, refus de prêts de locaux, attaques en justice des associations, etc.

[62] Voir le rapport de l'Observatoire des libertés associatives : *Une citoyenneté réprimée*, 2020, URL : https://alinsky.fr/wp-content/uploads/2021/12/Rapport-Observatoire_Web.pdf

CHAPITRE 3

Dans le logement social, les intérêts des locataires et ceux des gestionnaires peuvent entrer en contradiction. Les offices HLM subissent les conséquences des politiques libérales depuis plusieurs années, faisant face à des contraintes budgétaires croissantes qui compliquent la satisfaction des attentes des locataires. Les locataires HLM aspirent à davantage de respect et à une amélioration de leurs conditions de vie dans un environnement de plus en plus dégradé et stigmatisé. Ce conflit asymétrique se traduit par le développement d'actions d'interpellation, parfois en dehors des organisations traditionnelles, entrant ainsi dans le domaine de la démocratie d'interpellation. Face à la tentation répressive quand la situation sort du cadre de la participation institutionnalisée, et au regard des enjeux particuliers dans les quartiers populaires où sont situés la majorité des logements sociaux, il semble possible et nécessaire d'imaginer de nouveaux dispositifs démocratiques.

Les associations et collectifs de locataires ont un rôle clé à jouer dans la défense du service public du logement. Leurs revendications, sous toutes leurs formes, visent à améliorer la qualité des logements où ils vivent. Renforcer le pouvoir des usagers, c'est transformer le parc de logement pour en faire un commun. Le sentiment d'appropriation, d'appartenance et la construction de cet intérêt commun entre usagers et professionnels sont peut-être des conditions pour mieux le défendre face aux politiques libérales. Autrement dit, la démocratisation du service public apparait comme une condition pour sa défense et son expansion.

Transformer les règles du jeu démocratique, apaiser les tensions et démocratiser le logement social

Recommandation 1 – Libertés d'organisation collective : Lever les entraves et protéger les libertés des associations HLM

Les études de cas ont montré différentes formes d'entraves à l'organisation collective des locataires. Les collectifs indépendants des structures reconnues par l'Etat se trouvent souvent privés de salles pour se réunir, voient leurs affiches pour informer les locataires arrachées par les employés des bailleurs, leurs membres n'ont pas accès aux informations et l'accès au dialogue est régulièrement refusé. La liberté d'organisation collective ne doit plus être soumises à la reconnaissance institutionnelle des associations concernées, pour la protéger, il est essentiel de garantir aux associations et syndicats de locataires les mêmes libertés d'organisations collectives qu'on trouve dans les conventions sur les libertés des syndicats professionnels :

- Assurer un accès à des salles de réunion : instaurer le droit automatique à la réservation d'une salle indépendamment des résultats électoraux des associations.
- Garantir la liberté d'information des locataires via des panneaux d'affichage
- Réaffirmer la protection de l'engagement associatif des locataires sur le modèle de la protection des syndicats professionnels et de l' « interdiction d'employer un moyen quelconque de pression en faveur ou à l'encontre d'une organisation syndicale» (art. L2141-7)

D'autres pistes peuvent être creusée pour aller plus loin :

- Les plans de concertation locative (PCL) sont des outils au sein desquels les règles protectrices des libertés associatives peuvent être rappelées ou renforcées.
- Des institutions comme l'ANCOLS chargée de contrôler le fonctionnement comptable des bailleurs pourrait se voir attribuer une mission de contrôle du fonctionnement démocratique.

Recommandation 2 – Libertés des élections et de la représentation des locataires : Protéger une représentativité issue de la base et renforcer les droits des élus

- Annuler les restrictions mises en place par la loi de 2017 qui privent les habitants de quartiers de la possibilité de former des associations indépendantes. La qualification d'associations comme « représentative » mérite d'être basée sur le nombre de personnes impliquées plutôt que sur des décrets d'État ou des affiliations à des associations validées par le Ministre.
- Augmenter le nombre de représentants des locataires dans la composition des Conseils d'Administration afin de renforcer les enjeux des élections
- Renforcer les droits des élus représentants, dans l'accès aux commissions ou aux informations

Recommandation 3 - Droit d'interpellation dans les HLM

II.1 Organiser le droit de pétition pour garantir l'accès au dialogue :

- Établir un droit d'interpellation qui protège, encourage et assure le bon niveau de dialogue en fonction du niveau de la mobilisation. Le droit de pétition par pallier assure ainsi différents droits en fonction du nombre de pétitions déposées: à partir de 10 signataires on a un espace de dialogue ou de médiation avec un responsable, plus de 100 signataires donne accès à des moyens de contre-expertise sur le sujet de la demande collective (par exemple sur l'état des chaudières ou des ascenseurs en panne régulière, sur les délais de réponses aux sollicitations…), plus de 200 conduit à l'organisation d'une assemblée d'interpellation avec les membres de la direction ou du conseil d'administration… Les modalités précises peuvent être adaptées en fonction des bailleurs et des territoires. L'enjeu identifié à partir des études de cas du rapport est de sortir de l'informel et à la fois de mieux structurer et canaliser les interpellations, et de réduire le risque d'arbitraire dans les modalités d'accueil des interpellations.

II.2 Les assemblées d'interpellation :

- Inspirées des assemblées de compte-rendu (accountability sessions) dans les démocraties anglo-saxonnes, ces réunions sont appelées aussi parfois « assemblées délibératives » au sens où elles permettent la confrontation de différents points de vue et l'examen de questions sensibles et conflictuelles en vue d'imaginer des résolutions. Elles permettent une négociation publique pour trouver des solutions créatives aux problèmes identifiés. Inversant la logique traditionnelle de la réunion publique où la parole est d'abord institutionnelle, elles invitent les bailleurs et les élus à écouter les attentes et revendications des locataires, et à leur offrir des réponses, voire des engagements, publiques.

II.3 Financer les activités d'interpellation et plus seulement les campagnes électorales :

- Le financement des associations de locataires est aujourd'hui attribué chaque année en fonction du nombre de voix obtenues lors des élections de représentants des locataires tenues tous les 4 ans. Dans un contexte où ces élections ne réunissent plus que 13% des locataires, ce critère peut être complété et équilibré avec d'autres. Sur le modèle du remboursement des campagnes d'initiative citoyenne en Espagne, les campagnes pourraient se voir attribuer un remboursement des frais sur présentation des justificatifs selon les plafonds établis.

Recommandation 4 – vers des formes de démocratie directe via un dispositif de Référendum d'Initiative Citoyenne (RIC) HLM

- Introduire un RIC HLM en établissant un seuil de pétitionnaires à partir duquel la demande portée implique la négociation et un arbitrage. Une mobilisation de locataires pour changer les protections solaires dans des barres d'immeuble particulièrement exposées au risque de surchauffe lors des vagues de chaleur estivales, une interpellation sur la répartition entre parkings et espaces verts dans une résidence ou l'acceptation ou non de l'installation de panneaux solaires ou d'antennes 4G sur les toits pour faire baisser les charges pourraient ainsi donner lieu à des campagnes de

mobilisation pour faire vivre la démocratie au sein des résidences HLM.

- A la suite de la pétition, une procédure de consultation est organisée sur une durée de deux mois en vue d'aboutir à l'approbation ou non par 50% de la communauté des locataires concernées par la demande en vue de la signature d'un accord sur le modèle de l'accord collectif de location[63].

[63] https://www.union-habitat.org/actualites/le-point-sur-les-accords-collectifs-de-location-au-niveau-local

OBSERVATOIRE
LIBERTÉS ASSOCIATIVES

contact@libertesassociatives.org

fb.com/obsliberteasso

@obsliberteasso

@obsliberteasso