

ENTRAVES AUX LIBERTÉS ASSOCIATIVES DANS LES HLM

ENQUÊTE SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS
DÉMOCRATIQUES DANS LE LOGEMENT SOCIAL



TROISIÈME RAPPORT
DE L'OBSERVATOIRE DES LIBERTÉS ASSOCIATIVES

JUIN 2024

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*, 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. 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 musulmans³.

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 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.

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

Les auteurs ont ainsi élaboré quatre préconisations afin de :

- 1 Lever les entraves et protéger les libertés des associations de locataires ;
- 2 Reconnaître un droit d'interpellation des locataires ;
- 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.

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

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 apparaît comme une condition pour sa défense et son expansion.

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 soumise 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).

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.

3

Droit d'interpellation dans les HLM

○ **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 : 100 signataires donne accès à des moyens de contre-expertise sur le sujet de la demande collective, 200 conduit à l'organisation d'une assemblée d'interpellation avec les membres 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.

○ **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.

○ **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.

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, pourrait 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 location¹.

Le rapport complet en ligne



Pour plus d'informations



contact@libertesassociatives.org



fb.com/obsliberteasso



@obsliberteasso



@obsliberteasso

¹ URL : <https://www.union-habitat.org/actualites/le-point-sur-les-accords-collectifs-de-location-au-niveau-local>