

La démocratie locative confisquée

Comment la loi Égalité et citoyenneté de 2017 entrave la représentation des locataires

Antonio Delfini

L'abstention aux dernières élections des représentants des locataires s'annonce massive. Antonio Delfini revient sur la réforme qui, impulsée au nom de la lutte contre le « communautarisme », a contribué à exclure les associations indépendantes des grandes fédérations.

La démocratie locative dans le logement social traverse une crise profonde. Si le constat est ancien (Anselme 2000), les dernières années semblent témoigner d'une dégradation accélérée : chute continue de la participation des locataires à l'élection de leurs représentants (15,9 % aux élections de 2018, contre 27,8 % vingt ans plus tôt) ; décalage grandissant des profils sociologiques entre les membres des amicales de locataires historiques et la population des logements sociaux ; multiplication de conflits ouverts entre associations de locataires « indépendantes » et bailleurs sociaux, etc.

Dans son prochain rapport, l'Observatoire des libertés associatives illustre l'une des facettes de cette crise en revenant sur la modification des élections des représentants des locataires induite par la loi Égalité et citoyenneté de 2017 (Observatoire des libertés associatives 2023). En effet, son article 93 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 ». Cette transformation oblige donc les associations souhaitant siéger au sein des conseils d'administration des bailleurs à s'intégrer dans des fédérations considérées comme représentatives car nommées par décret ministériel. Ce faisant, elle écarte un ensemble d'associations qui représentaient environ 20 % des candidats élus lors des élections de 2014 et qui tiraient leur légitimité de leur nombre d'adhérents et de leurs résultats aux élections.

À l'heure où l'ensemble des acteurs du logement social déplore la faible implication des habitants dans les différentes sphères de la démocratie locative, cet article, qui s'appuie sur une enquête par entretiens et un travail d'analyse des débats parlementaires, permet de retracer la genèse d'une mesure qui contribue paradoxalement à restreindre l'accès aux organes de représentation des locataires. Au-delà des conditions singulières de l'élaboration de cette réforme, liée à un conflit local et personnalisé dans l'agglomération strasbourgeoise, il s'agira de présenter ses conséquences sur le système de représentation des locataires en place depuis 1986 et ce qu'elle dit des atteintes récentes aux libertés de leurs associations.

Un règlement de compte très personnel sur fond d'accusation de communautarisme

Tout démarre par un conflit local. 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 du bailleur social Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) Habitat, devenu depuis Ophéa. Alors que, traditionnellement, la Confédération nationale du logement (CNL) et la Confédération syndicale des familles (CSF) se partageaient les sièges réservés aux associations de locataires, ces élections font émerger deux nouvelles forces : l'association

Consommation logement et cadre de vie (CLCV) (liste issue d'une scission au sein de la CSF), qui arrive en tête avec 31,7 %, et l'ALIS, qui termine troisième du scrutin avec 22,2 %¹. Mais dans les semaines qui suivent l'élection, dans une opacité totale et au mépris des règles en vigueur, la CNL et la CSF conservent leurs sièges au conseil d'administration et leurs prérogatives habituelles au sein des différentes commissions. De leur côté, la CLCV et l'ALIS n'obtiennent aucune représentation au sein des commissions, comme celle d'attribution des logements. Le conflit s'envenime et les obstacles se multiplient les mois suivants. L'association se voit refuser l'accès aux panneaux d'affichage des halls d'immeubles, censurer une tribune libre dans le journal du bailleur, refuser l'obtention d'un local². Le 4 avril 2015, dans un article des *Dernières nouvelles d'Alsace*, Philippe Bies, élu municipal socialiste et président de CUS Habitat, accuse l'ALIS d'être une « liste communautaire » en raison de l'absence de femmes : ses membres sont exclusivement des hommes racisés. « Il y a des personnes issues de la diversité sur les autres listes, précise l'élu. Je préfère les listes avec une vraie diversité que les listes monolithiques comme celle-là³ ».

Ancien conseiller général, adjoint en charge du logement à la mairie et à la communauté urbaine de Strasbourg de 2008 à 2020, député socialiste et rapporteur de la loi ALUR de 2014, P. Bies est un routard de la politique et du logement social. En juin 2016, alors qu'il préside également deux des plus importants bailleurs sociaux de Strasbourg (CUS Habitat et Habitation Moderne), il est nommé rapporteur de la partie consacrée au logement social de la loi Égalité et citoyenneté.

Les comptes rendus des débats parlementaires permettent de mettre en lumière le rôle joué par P. Bies dans l'élaboration de l'article 93, qui vient restreindre les possibilités de candidater aux élections et les oppositions que cette initiative très personnelle suscite. Cet article fait suite au dépôt en commission d'un amendement par le député à propos duquel il déclare que « l'objectif avoué est d'éviter des candidatures qui ne défendraient pas l'ensemble des locataires et qui seraient orientées vers des populations particulières⁴ ». Cet amendement fait immédiatement débat : Emmanuelle Cosse, alors ministre du Logement et de l'Habitat durable, répond d'abord défavorablement en demandant « de faire attention à la teneur du message envoyé aux associations ». Mais P. Bies insiste sur la nécessité de faire face « à des dérives d'extrémistes politiques ou religieux » et obtient que le principe de l'affiliation obligatoire soit finalement intégré à l'article L421-9 du Code de la construction et de l'habitation. Moins de deux ans après le vote de la loi, la question revient dans les débats parlementaires lors de la discussion de la loi ELAN. Le 3 juin 2018, à l'Assemblée nationale, le député UDI Jean-Christophe Lagarde dénonce le caractère antidémocratique de cet article, qui à ses yeux instaure un « monopole du droit à la représentation ». Il souligne que « le prétexte du communautarisme était parfaitement bidon. Si cet amendement a été adopté, c'est à l'initiative de M. Philippe Bies, [...] Tout simplement parce que M. Bies avait des comptes à régler avec une association de locataires⁵ ». Si l'intervention de P. Bies et les soutiens dont il dispose à l'époque tant du côté des confédérations de locataires que des parlementaires sont déterminants dans l'introduction de cette mesure, l'éviction des associations de locataires indépendantes est également rendue possible par des transformations sociales et politiques plus profondes. Cette réforme prolonge la professionnalisation de la représentation des locataires engagée de longue date et elle se légitime sur la rhétorique des dangers supposés du « communautarisme », installée depuis plusieurs années dans le débat public.

¹ O. Claudon, « Tensions au conseil d'administration », *Dernières nouvelles d'Alsace*, 4 avril 2015, URL : <https://www.dna.fr/edition-de-strasbourg/2015/04/04/tensions-au-conseil-d-administration> (article pour les abonnés).

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ <https://2012-2017.nosdeputes.fr/14/intervention/978921>.

⁵ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2017-2018/deuxieme-seance-du-dimanche-03-juin-2018>.

Un ostracisme réussi

C'est lors des élections de locataires de 2018, que cette réforme trouve ses premières implications à l'échelle locale. À Strasbourg, alors que l'ALIS ambitionne de se présenter une seconde fois aux élections de représentants de locataires, elle tente de se conformer à l'obligation nouvellement introduite en joignant à sa candidature un dossier d'affiliation à une association membre de Familles de France, qui siège au Conseil national de la consommation. Début novembre 2018, CUS Habitat rejette la candidature de l'ALIS au motif que l'association n'est pas directement rattachée à Familles de France⁶. Le lendemain de la clôture des dépôts, l'association transmet un second document mentionnant une affiliation directe, mais qui sera finalement jugé hors délais. Le directeur d'Ophéa et bras droit de P. Bies explique alors : « Nous avons considéré, après avis de la commission préélectorale et avis des juristes de la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, que l'affiliation indirecte ne remplissait pas les conditions. » Ne manquant pas de rappeler que les conditions de recevabilité des listes venaient d'être changées par le président d'Ophéa lui-même, l'ALIS dénonce « une tentative de détournement de la démocratie » et appelle au vote nul lors des élections⁷.

Au nom de la lutte contre une « liste communautaire » et de supposées « dérives d'extrémisme politique ou religieux », P. Bies a donc joué de ses positionnements dans différentes arènes politiques nationales et locales pour exclure une association qui menaçait l'homogénéité de la communauté de représentants des locataires à laquelle il était habitué.

Une réforme au service des professionnels de la représentation des locataires

Au-delà des circonstances dans lesquelles elle a été élaborée et de son haut niveau de technicité, cette mesure n'en est pas moins productrice d'importantes retombées sur la démocratie locative. Elle vient en effet drastiquement réduire l'accès des représentants des locataires aux instances de gouvernance des logements sociaux. Jusqu'alors une association de locataires qui souhaitait siéger au conseil d'administration ou de surveillance d'un bailleur devait être considérée comme « représentative » et disposait pour ce faire de deux solutions. La première impliquait de rejoindre l'un des cinq « syndicats » de locataires nommés au Conseil national de la concertation (la CNL, la CGL, la CLCV, la CSF et l'AFOC)⁸. La seconde consistait à se présenter aux élections et à rassembler plus de 10 % des voix des locataires⁹. Ces deux procédures permettaient la complémentarité entre deux formes de légitimités associatives : l'une, descendante, puisque les cinq confédérations historiques sont nommées au niveau national et par décret ministériel. L'autre, ascendante, avec des associations indépendantes des confédérations qui pouvaient tirer leur légitimité de leur élection au suffrage direct.

En faisant disparaître cette seconde forme de légitimité ascendante, l'article 93 de la loi Égalité et citoyenneté contribue donc à exclure les associations indépendantes de locataires d'espaces aussi centraux que les conseils d'administration ou les commissions d'attribution des logements. Elle prive également les associations ainsi exclues de tout financement pour mettre en place leur action. La démocratie représentative au sein du logement social est dorénavant tout entière entre les mains

⁶ « HLM : une association appelle au vote nul lors des élections », *Dernières nouvelles d'Alsace*, 9 novembre 2018, URL : <https://www.dna.fr/edition-de-strasbourg/2018/11/09/une-association-appelle-au-vote-nul-lors-des-elections>.

⁷ P. France, « Les élections des locataires d'Habitation Moderne annulées », *Rue89 Strasbourg*, URL : <https://www.rue89strasbourg.com/elections-locataires-habitation-moderne-annulees-153653>.

⁸ Article 41 de la 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/> ; 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>.

⁹ Sur un ensemble de logements, le parc immobilier d'un bailleur ou un territoire donné.

d'une poignée de confédérations à qui il est donné la latitude de décider quelles associations de terrain peuvent – ou non – se présenter aux élections de locataires. Cette mesure vient ainsi consacrer une communauté de professionnels de la représentation, ce qui peut augmenter les potentielles dérives clientélistes. De tels représentants des locataires risquent ainsi d'être moins le relais de la parole habitante au sein des organismes HLM que celui des directions des bailleurs dans les quartiers populaires.

Plus largement, cette mesure s'inscrit dans une dynamique contemporaine de remise en cause des libertés publiques et associatives où sont réprimées les voix qui tentent d'interpeller les pouvoirs publics et discuter des règles du jeu démocratique (Codaccioni 2019 ; Delfini, Talpin et Vulbeau, 2021 ; Observatoire des libertés associatives, 2020). Pour y remédier, l'Observatoire des libertés associatives propose donc, dans son prochain rapport consacré aux associations de locataires, à paraître en mars 2023, de mettre fin à ce monopole de la représentativité et d'abroger l'article 93 de la loi Égalité et citoyenneté. Au-delà, il suggère également de renforcer la vie démocratique à côté des sphères représentatives et participatives, par la mise en place d'outils d'interpellation tels que les droits de pétition, l'obtention de moyens pour la contre-expertise habitante ou la reconnaissance des assemblées de locataires et du rôle des délégués qui les organisent.

Bibliographie

Anselme, M. 2000. *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube.

Codaccioni, V. 2019. *Répression. L'État face aux contestations politiques*, Paris : Textuel.

Delfini, A. Talpin, J. et Vulbeau, J. 2021. *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire*, Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.

Observatoire des libertés associatives. 2020. *Une citoyenneté réprimée. 100 cas de restriction des libertés associatives, 12 pistes pour mieux les protéger*, URL : <https://www.lacoalition.fr/Une-citoyennete-reprimee-un-etat-des-lieux-des-entraves-aux-actions>.

Observatoire des libertés associatives. À paraître en mars 2023. *La démocratie HLM confisquée. Représentation et droit d'interpellation des locataires du logement social*, URL : <https://www.lacoalition.fr/Observatoire-des-libertes-associatives>.

Antonio Delfini est docteur en sociologie, chercheur associé au CERAPS (Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales ; UMR CNRS 8026 ; université de Lille), membre de l'Institut Alinsky et animateur de l'Observatoire des libertés associatives. Il travaille, à partir de l'agglomération lilloise, sur les formes spatiales de la lutte des classes, l'accumulation du capital dans l'immobilier et les politiques urbaines néolibérales.

Il a notamment publié, au sein du Collectif Degeyter, *Sociologie de Lille* (La Découverte, 2017) ; avec Rafaël Snoriguzzi, *Contre Euralille. Une critique de l'utopie métropolitaine* (Les Étaques, 2019) et dirigé, avec Julien Talpin et Janoé Vulbeau, *Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire* (Presses universitaires du Septentrion, 2021).

Pour citer cet article :

Antonio Delfini, « La démocratie locative confisquée. Comment la loi Égalité et citoyenneté de 2017 entrave la représentation des locataires », *Métropolitiques*, 26 janvier 2023. URL : <https://metropolitiques.eu/La-democratie-locative-confisquee.html>.

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.1876>.