

François Rosso

LES ASSOCIATIONS NATIONALES DE LOCATAIRES

Le dernier recensement fait ressortir que plus de 9 millions de ménages sont locataires de leurs logements. Ils représentent 40,7 % des occupants des résidences principales en 1999 contre 39,6 % en 1990. Le statut de locataire est encore aujourd'hui, si l'on y ajoute les ménages logés gratuitement (par l'employeur, par la famille, etc.) celui de près de 11 millions de ménages. Pour défendre et représenter ces ménages, des associations de locataires se sont constituées depuis longtemps, notamment dans le cadre ouvert par la loi de 1901 (loi de 1908 en Alsace-Moselle). Leur rôle n'a été reconnu par l'État que très tardivement, dans la loi Quillot en 1982.

Le rapport locatif et les droits des locataires

Les locataires se regroupent en amicales et associations locales pour défendre leurs droits face à leurs propriétaires, mais lorsqu'ils adhèrent à une organisation nationale de locataires c'est pour créer un cadre d'exercice de ces droits pour tous. Au nom du droit de propriété, les locataires se trouvaient dans la même situation que les travailleurs après la loi Le Chapelier de 1790, « libres » de négocier un contrat avec leur bailleur, comme s'il pouvait y avoir une véritable égalité entre celui qui recherche un toit et celui qui peut choisir son locataire. Les associations nationales de locataires se sont donc battues en permanence pour imposer un cadre législatif à celui qu'au XIXe siècle on appelait *Monsieur Vautour*. Ces associations nationales sont au nombre de cinq : la Confédération nationale des locataires (CNL), la Confédération consommation logement et cadre de vie (CLCV), la Confédération générale du Logement (CGL), la Confédération syndicale des Familles (CSF) et l'Association Force Ouvrière des consommateurs (AFOC). Les autres confédérations syndicales de travailleurs ont des associations de consommateurs mais celles-ci ne sont pas reconnues comme représentatives pour siéger à la Commission nationale de concertation et pour représenter les locataires à l'échelle nationale.

À la fin des années soixante-dix, les seuls locataires bénéficiant de droits étaient les locataires protégés par la loi de 1948 et les locataires de logements sociaux, réglementés partiellement par cette même loi et le Code de la Construction et de l'Habitation. Les autres locataires dépendaient de contrats négociés librement essen-

tiellement dans le cadre du code civil ou du droit du travail pour les salariés logés par l'employeur.

Avec la loi Quillot en 1982, c'est près de huit millions de ménages qui se sont vus reconnaître enfin des droits en tant que locataires. Le vote de cette loi a été accueilli par les professionnels de l'immobilier (FNB, FNPC, FNAIM, CNAB, UNPI) avec amertume et colère. A grand renfort de publicité ce « front du refus » a tenté d'alerter



Des revendications immédiates avant la loi Quillot (1982).

l'opinion publique contre cette agression au droit de propriété et a restreint l'offre de logements pour remodifier le rapport de force en faveur des propriétaires. Depuis, malgré plusieurs modifications législatives intervenues, c'est le cadre juridique et réglementaire mis en place par cette loi, compromis entre deux droits fondamentaux, le droit de propriété et le droit au logement, qui régit les rapports entre les locataires et les bailleurs.

L'information des locataires

Nul n'est censé ignorer la loi, mais nombreux sont encore les locataires qui ne connaissent pas leurs droits. Malgré le déploiement sur le territoire de services publics ou para-publics (CIRA, ANIL et ses ADIL, services mis en place par les collectivités territoriales et les organismes sociaux...) l'information des locataires reste très lacunaire. Ceux-ci d'ailleurs ne se contentent pas d'une information « neutre », lorsqu'ils sont confrontés à un problème. Ils veulent un avis « engagé », explicitement donné en leur faveur. Pour répondre à ces demandes, les associations nationales de locataires éditent de nombreux dépliants, des brochures thématiques et des livres

vulgarisant la législation et la réglementation du logement. Cette lecture du droit « vue du côté des locataires » est aussi un outil de « travail » indispensable pour l'auto-formation des nombreux militants qui tiennent les permanences, dans les quartiers et les localités, pour conseiller et défendre les locataires. Par exemple, le guide sur les droits des locataires, édité par la CLCV depuis 1983, se vend tous les ans à plus de sept mille exemplaires. Les petits bailleurs, qui gèrent directement le ou les quelques logement de leur parc locatif, sont de plus en plus nombreux à acquérir ce guide. Ils sont également de plus en plus nombreux à utiliser les formulaires de contrats de location, pour un local vide ou meublé, et les formulaires nécessaires à l'état des lieux mis au point par les associations nationales.

Le règlement amiable, la conciliation et l'action en justice

Si pour une minorité de locataires aux niveaux d'études et de revenus élevés une démarche amiable par écrit auprès de son bailleur pour demander le respect de la loi est une démarche normale, de même que la saisine de la justice ensuite, il n'en est pas de même pour la masse des locataires. Les permanences des associations de locataires sont ainsi de véritables « ateliers d'écrivains publics » où les militants accueillent le locataire, l'écoutent, le conseillent et très souvent écrivent avec lui au bailleur pour tenter de trouver une solution amiable ; en cas d'échec ils l'aident à préparer son dossier pour saisir la justice, et ils le mettent en relation avec les avocats qui travaillent en relation avec l'association.

Dans la majorité des cas, la simple intervention de l'association aux côtés du locataire suffit. S'il faut saisir la justice, la majorité des locataires refuse les frais correspondants, et les associations ne peuvent évidemment se substituer financièrement aux plaignants. Pour remédier à cette situation, la CLCV (Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie) revendique, depuis plus de trente ans, l'instauration pour le secteur du logement locatif d'une institution paritaire comparable aux Conseils de Prud'Hommes. La loi Quillot a répondu partiellement à cette demande en instituant au sein des nouvelles « Commissions départementales des rapports locatifs » une section de conciliation en matière de conflits locatifs. La loi Solidarité et renouvellement urbain étend les compétences de ces commissions aux litiges nés de l'application des accords collectifs de location ainsi qu'à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges et aux réparations locatives.

La négociation d'accords collectifs

La loi Quillot a institué la possibilité de négocier des accords collectifs au niveau national, départemental et local et la possibilité d'étendre ceux-ci par décret afin de

les rendre obligatoires. Modifiées par les loi de 86 et de 89, ces dispositions sont toujours en vigueur.

Le bilan exhaustif des accords signés au niveau national dans le cadre de la Commission nationale de concertation entre les organisations représentatives de bailleurs et de locataires est limité.

Les organisations de bailleurs souhaitent que le législateur et l'administration cessent de réglementer les conditions de location. Mais la mise en œuvre du droit au logement ne peut reposer sur la bonne volonté de chaque bailleur. Le refus de négocier des bailleurs contraint les associations nationales de locataires à agir, de plus en plus, auprès du gouvernement ou du parlement, pour faire résoudre par la loi ou la réglementation les problèmes auxquels sont confrontés les locataires (notamment dans la loi relative à l'habitat de 1994, loi de lutte contre les exclusions de 1998 et loi Solidarité et au renouvellement urbain de 2000).

Au niveau départemental, les commissions spécialisées des rapports locatifs prévues par l'article 41 bis de la loi de 1986 et qui doivent être instituées dans le cadre du Conseil départemental de l'habitat n'existent toujours pas. Et donc à ce jour pas un seul accord n'y a été conclu. Quelques accords ont été négociés directement entre les organismes d'HLM et les associations de locataires, principalement sur les grilles de vétusté et la concertation à mettre en œuvre lors des opérations de réhabilitation.

Depuis 1982, le nombre d'accords signés localement entre les bailleurs et les associations de locataires est en progression, principalement dans le secteur HLM. Toutefois la négociation avec les associations de locataires et la signature d'accords sont loin d'être devenues la règle.

Les accords signés pour un patrimoine ou une fraction de patrimoine portent essentiellement sur des contrats collectifs d'entretien ou de réparations locatives, sur des grilles de vétusté des équipements du logements et sur des travaux dans le cadre de l'accord avec les HLM sur la TVA à 5,5 %.

De nombreux bailleurs préfèrent se « concerter directement » avec leurs locataires au lieu de négocier avec les associations qu'ils se sont données, en s'appuyant sur la possibilité offerte par l'article 42 la loi de 1986 qui prévoyait : « Les bailleurs peuvent, en outre, proposer directement aux locataires des accords... ». La négociation collective est remplacée par le référendum. Devant cette dérive la loi SRU dans son article 193 précise que cette pratique ne peut plus être mise en œuvre qu'en l'absence d'accords signés avec les représentants des associations de locataires.

Lors des réhabilitations, les travaux bénéficiant des primes PALULOS doivent, depuis 1992, obligatoirement faire l'objet d'une concertation avec les associations de locataires. Ils doivent donner lieu à la signature d'un accord avec les associations de locataires ou d'une consultation des locataires en l'absence d'accord ou d'as-

sociations représentatives. Malgré deux circulaires du ministère du logement (circulaire Lienemann de 1992, abrogée et remplacée par la circulaire De Charrette 1993), nombreux sont encore les bailleurs sociaux qui ne respectent pas cette procédure. Pourtant ce texte prévoit explicitement que les préfets et les directions de l'équipement doivent s'assurer avant toute décision de financement « que la concertation s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes ».

Les associations de locataires en crise comme les quartiers ?

Des actions Habitat et vie sociale aux Contrats de Ville, de 1975 à 2001 les quartiers d'habitat social se sont paupérisés de plus en plus. Alors que ces politiques visent à permettre à ces quartiers de « recoller » à la ville, de faire cesser la dérive qui les marginalisent, les associations de locataires constatent que les écarts se creusent. C'est notamment la conséquence de la fuite organisée des « classes moyennes » vers l'accession à la propriété en maison individuelle et en copropriété voulue par la réforme Barre de 1977 et organisée par des avantages fiscaux et des aides majorées. Dans les entreprises les ouvriers professionnels et les techniciens ont toujours été le socle des organisations syndicales et souvent ces mêmes catégories fournissaient les cadres de toutes les associations, y compris les associations de locataires. Les associations de locataires rencontrent dans ces quartiers les mêmes difficultés que les syndicats confrontés de plus en plus à des travailleurs à statuts précaires (Contrat à durée déterminée, à temps partiel non choisi, intérimaires, en sous-traitance). Ce sont ces mêmes catégories de salariés, externalisés ou précarisés par les entreprises, sans revenus fixes garantis, peu organisés syndicalement que nous retrouvons de plus en plus dans le logement social et très majoritairement dans les quartiers de la politique de la ville.

La lecture de nombreux rapports « d'experts » sur les quartiers en politique de la ville fait ressortir de nombreuses critiques contre les associations de locataires. Elles seraient en crise, elles ne représenteraient plus les habitants et les bailleurs n'auraient plus d'interlocuteurs pouvant porter la parole collective des locataires.

Dans le même temps les bailleurs disent regretter l'absence des associations dans ces quartiers. Serait-ce parce qu'ils souhaitent leur présence sur les territoires où ils ne savent plus faire face aux problèmes croissants auxquels ils sont confrontés : se seraient-ils convertis réellement à la participation, à « l'implication » ? Ce soudain souci de l'absence des associations n'est-il pas plutôt une excuse pour entériner une gestion unilatérale et des mesures exorbitantes du droit commun, comme le report sur les locataires d'un certain nombre de charges nouvelles : médiation, correspondants de nuit et autres dépenses de sécurité, recouvrement des frais d'établisse-

ment pour l'enlèvement des ordures ménagères, entretien de l'espace public, etc. ?

Développer la concertation dans les parcs locatifs

La loi SRU améliore le cadre juridique permettant d'innover dans la gestion des patrimoines locatifs, et de ne plus faire pour les locataires mais avec eux et leurs associations. Elle ne se contente pas de donner aux associations de locataires quelques moyens matériels pour informer les locataires ou organiser des activités collectives dans les cités (droits qui étaient limités à des panneaux d'affichage, locaux collectifs résidentiels pour des réunions et quelquefois pour le siège des associations).



Manifestation d'habitants pour la destruction de tours insalubres (Metz).

Elle propose les moyens institutionnels d'une coproduction du cadre de vie avec les locataires. Les détracteurs des associations diront sans doute qu'on ne voit pas quels locataires pourraient se saisir de l'opportunité politique ainsi offerte. L'expérience des associations nationales de locataires, l'institutionnalisation progressive d'une représentation élue des locataires dans le parc locatif social, ont contribué au contraire à définir les termes de cette loi.

Elle prévoit (article 193) la négociation d'un Plan de Concertation Locative dans tous les parcs locatifs appartenant à des personnes morales. Ces plans négociés entre le bailleur et les associations nationales représentatives des locataires devront couvrir l'ensemble du patrimoine. Ils devront préciser les règles des relations locatives locales et pourront prévoir la création d'un ou plusieurs conseils de concertation locative et les moyens matériels et financiers attribués aux représentants des locataires pour exercer leurs missions. Elle confirme les compétences des associations représentatives de locataires dans les immeubles et les groupes d'immeubles (article 44 de la loi de 1986). Elle rend obligatoire la concertation avant toute décision d'engager une opération de réhabilitation ou de construction-démolition ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives et oblige le bailleur à en informer la commune.

Si les associations de locataires sont en crise, il s'agit d'une crise de croissance, d'une mutation à travers laquelle leurs responsables définissent, avec l'aide du législateur, les cadres d'une action nationale générale. Ces associations sont originaires des milieux populaires, proches du mouvement ouvrier et du mouvement familial. Intellectuels et bailleurs voudraient les maintenir figées dans la figure de leurs origines, la défense des mal-logés, alors que le mal-logement, s'il existe encore, s'est marginalisé. Un des enjeux de cette mutation sera d'ailleurs la capacité pour ces associa-

tions de construire des alliances constructives avec les associations de mal-logés, de négocier aussi pour ces derniers des accords collectifs acceptables. Elles demandent le droit de vote pour les hébergés et les sous-locataires aux élections des représentants des locataires auprès des organismes d'habitat social. Un signe parmi d'autres de leur volonté de faire du droit au logement un droit à la jouissance et non une aumône.

François Rosso

François Rosso est président de l'Union régionale Lorraine de la CLCV, et membre du bureau habitat de la CLCV.
< francois.rosso@free.fr >