

QUELS MOYENS POUR LA PARTICIPATION DES HABITANTS ?

par **Patrick Kamoun** *

Alors que ces dix dernières années ont vu un formidable développement de la vie associative en France dans les quartiers d'habitat social, on observe un déclin de l'engagement militant (1), ainsi qu'une professionnalisation de l'action sociale et de certaines formes de la vie associative (2). Les militants traditionnels des associations disparaissent au profit d'acteurs capables de fournir une prestation de services, au cas par cas. C'est l'émergence de nouveaux métiers et de nouvelles fonctions au nom de principes citoyens : accès aux droits, à la sécurité, vie de la cité. Les permanents d'associations et les porteurs de projets recherchent souvent un statut de salarié ; parallèlement, une nouvelle catégorie de « professionnels militants » apparaît. Un statut symbolique « d'habitant » voit le jour à cause, notamment, de la multiplication d'instances participatives où sont amenées à siéger les mêmes personnes.

Des manifestations spontanées et sans lendemain, à caractère réactif, autour de sujets très concrets, apparaissent. À cela s'ajoute un affaiblissement, voire la disparition ou la transformation en associations socio-éducatives, des associations nées dans la mouvance des jeunes issus de l'immigration des années 1990, et une augmentation des associations d'entraide à base communautaire. On constate également l'émergence de militants et d'associations de défense du cadre de vie (3). Si la Politique de la ville a favorisé les associations de « projets » ou les associations prestataires de services, elle a souvent ignoré les associations ou amicales de locataires.

La participation des habitants dans le champ de l'habitat, ou des services liés à l'habitat, n'est pas une question de mode, ni même de marketing. Il n'est plus possible aujourd'hui d'envisager la réalisation de projets importants sans organiser une information, une consultation, ou une concertation, quel que soit le domaine concerné.

Des dispositifs sans moyens et sans cohérence

L'État a créé de nombreux dispositifs relatifs à la concertation, sans prévoir nécessairement les moyens de leur fonctionnement. Certains dispositifs ou procédures de consultation sont connus des initiés, mais peu lisibles pour le grand public : enquêtes d'utilité publique, procédures d'urbanisme... Les conseils de quartiers, les conseils de concertation locative, les

* *Union sociale pour l'habitat, Membre de la Commission Nationale de Concertation, Secrétaire de l'Instance Nationale de Concertation au sein du Mouvement HLM et Secrétaire du Conseil National du Mouvement social pour l'habitat, patrick.kamoun@union-habitat.org*

(1) Associations d'habitants, d'éducation populaire ou de parents d'élèves.

(2) Régies de quartier, centres sociaux, associations parapubliques, clubs sportifs, établissements socioculturels...

(3) Ou la transformation des thèmes de travail traditionnels d'associations anciennes.

commissions régionales des rapports locatifs, les commissions départementales de conciliation, les conseils de développement de pays ou d'agglomération, et bien d'autres encore, nécessitent la présence des habitants et de leurs représentants. La multiplication d'instances implique, notamment pour les associations de locataires, une « professionnalisation » des participants. Les dispositifs, les lieux et procédures de participation sont largement suffisants, mais leur articulation est plus que jamais nécessaire.

Il est à noter des différences d'approches entre le Ministère de la Ville et ses réseaux qui privilégient l'action d'associations de projets (4), et le secteur logement qui privilégie les associations de locataires membres de la Commission Nationale de Concertation (5). L'ensemble des textes relatifs à la participation émane d'ailleurs peu du Ministère en charge de la Ville ; ils sont essentiellement le fait du Ministère en charge du Logement. Si quelques moyens existent, en matière de projets, les associations connaissent des difficultés financières dues notamment au décalage entre décision de subvention et versement effectif, et à la complexité des montages.

Les bailleurs ont besoin d'interlocuteurs bien informés et bien formés. Le secteur du logement est un domaine complexe et les réponses ne peuvent être seulement des réponses individuelles, mais relèvent très souvent de l'intérêt général. Par exemple, si l'on demande individuellement aux habitants leur conception de la carte scolaire, les réponses risquent fort d'aller à l'encontre de l'intérêt collectif de tous les enfants. Les seules possibilités de formation concernent aujourd'hui les administrateurs HLM. En effet, en vue de l'exercice de leur mission, le décret du 13 septembre 2002 permet la prise en charge de la formation des administrateurs HLM dans la limite de trois jours de formation par an et par administrateur, mais cela ne s'applique qu'aux administrateurs – y compris les administrateurs locataires – et ce n'est qu'une possibilité, pas une obligation.

Le secteur du logement social, plus que tout autre, a une longue pratique de la concertation. Les textes relatifs à l'obligation de concertation le concernent en général au premier chef. L'amélioration de la qualité du service, mais aussi les problèmes du « vivre ensemble » ont créé un besoin de participation active des habitants et d'interlocuteurs à la fois individuels et collectifs.

Quant aux logiques des acteurs, elles peuvent tout à fait différer. Les élus ont une vision déterminée par leur mandat ; les organismes HLM ont une logique plutôt patrimoniale ; les associations, des demandes à court terme ; les locataires, pris individuellement, des demandes très ponctuelles de réparation ou d'adaptation du logement. La durée n'est pas perçue de la même

(4) Parfois purement ponctuels, voire médiatiques, avec un risque de saupoudrage.

(5) Elles ont l'avantage de la légitimité nationale et de la pérennité, mais ne sont pas toujours bien implantées sur l'ensemble du territoire.



façon. Par exemple, une réhabilitation sur cinq ans d'un grand ensemble est acceptable pour un organisme HLM, alors qu'elle est difficile à vivre pour les habitants.

Le nerf de la guerre

Le développement d'instances participatives, la place réservée aux associations de locataires et de consommateurs dans la vie publique, l'émergence de professionnels « militants » va poser avec encore plus d'acuité le problème du financement des associations de locataires. L'État, qui ne satisfait guère ce besoin de financement, a institué une participation minimum des organismes HLM, à travers la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social. Le financement des associations de locataires repose uniquement sur les bailleurs sociaux – c'est-à-dire sur la solidarité des locataires HLM – alors que leur champ d'intervention est nettement plus large. L'État et les bailleurs privés doivent contribuer financièrement au soutien de ces associations.

Aujourd'hui, les crédits concourant à la mise en œuvre de la Politique de la ville permettent de financer les associations œuvrant dans ce domaine sur des projets adaptés. Les associations sont financées pour la mise en œuvre de projets innovants. Les frais de structure, dès lors qu'ils sont directement liés à la bonne réalisation du projet, ne pourront dépasser 10 % de la subvention accordée. Les initiatives d'habitants sont financées par les fonds de participation des habitants de la manière suivante, sauf circonstance exceptionnelle : financement à 50 % du total de la dépense, avec un montant maximum de 800 euros.

L'État a confié une responsabilité politique aux associations et, dans un même temps, a supprimé leur budget de fonctionnement. Il ne faudrait pas, en outre, jouer les associations les unes contre les autres, car la relation entre le tissu associatif et le lien social est fondamentale. Il s'agit de permettre aux associations qui sont dans les quartiers d'y rester et d'y pérenniser leurs projets. Ces territoires ont besoin de perspectives et d'organisations collectives.

En créant des obligations de concertation dans tous les dispositifs, y compris avec des redondances, mais sans moyens, l'État n'a sans doute pas permis le développement d'un vrai mouvement de consommateurs et de représentants des habitants. Une réflexion sur le statut de l'élu social est nécessaire, c'est-à-dire la possibilité de congé formation et de congé représentation des responsables d'associations. Mais est-on capable d'accepter un certain « syndicalisme » en matière d'habitat ?

Patrick Kamoun