

# **EUROPOLITIQUE**

A child in a white jacket and brown boots is climbing a green rope structure in a playground. In the background, a modern apartment building with balconies and potted plants is visible. The scene is bright and sunny.

***L'Europe redessine  
le logement social***



# Sommaire du supplément au n° 4328

## Editorial

L'UE reconnaît progressivement le rôle pivot du logement social ..... **3**

## Etat des lieux : un patchwork culturel et social

Logement social : un terme qui abrite de nombreuses spécificités ..... **4**

Entretien avec Vit Vanicek, Président de CECODHAS Housing Europe : « Le modèle idéal, c'est un logement décent, accessible à tous » ..... **6**

## Un puzzle qui prend peu à peu forme

Introduction : Fragmentation des problématiques, desserrement des règles .. **7**

Services sociaux d'intérêt général : Le débat a légèrement évolué au cours des dernières années ..... **8**

Prisme social : La Commission reconnaît enfin les spécificités des entreprises sociales..... **9**

Entretien avec Laurette Onkelinx, ministre belge des Affaires sociales : « Nous ne visions pas l'objectif Lune, mais quand même » ..... **10**

Fiscalité : Des interrogations sur les taux réduits de TVA..... **11**

## Directive sur l'efficacité énergétique :

La rénovation des logements sociaux pourrait passer à la trappe ..... **12**

Gouvernance : L'UE intervient pour éviter les bulles immobilières ..... **13**

Politique régionale : Fonds structurels : des règles de plus en plus favorables..... **14**

Aides d'Etat : Règles plus souples et définition remise en cause ..... **16**

Entretien avec Joaquin Almunia, commissaire à la Concurrence : « La Commission n'a pas défini le logement social néerlandais » ..... **18**

Marchés publics/Concessions : Le logement social prône un assouplissement des règles ..... **19**

Justice : La Cour tranchera sur la définition du logement social ..... **20**

## L'arbitrage des juges européens

Trois questions à l'eurodéputée Sophie In't Veld : « Jeter l'opprobre sur la Commission n'est que pur dénigrement de Bruxelles » ..... **21**

Entretien avec Freek Ossel, adjoint au maire d'Amsterdam en charge du Logement : Pays-Bas : la décision de la CE fait obstacle à la mixité sociale ..... **22**

Entretien avec Kurt Eliasson, PDG de l'Association suédoise des sociétés communales de logement (SABO) :

Suède : le logement social sera géré d'après une logique commerciale..... **23**

Le point de vue du secteur privé : Réserver le logement social aux plus défavorisés ..... **24**

Entretien avec Laszlo Andor, commissaire à l'Emploi, aux Affaires sociales et à l'Inclusion : « La nature spécifique des services sociaux est déjà largement prise en compte » ..... **25**

## Nouveaux défis, nouvelles perspectives

Entretien avec Thierry Repentin, Président de l'USH : « Le logement social est davantage intégré dans les politiques de l'UE qu'il y a 10 ans » ..... **26**

Aides d'Etat/Logement social : Contestation : Le logement social n'est pas le seul concerné ..... **27**

## Dossier coordonné par Sophie Petitjean

### EUROPOLITIQUE

est publié par EIS (Europe Information Service S.A.), filiale du Groupe SIAC  
Rue d'Arlon, 53  
B-1040 Bruxelles  
Président administrateur délégué & éditeur responsable : René-Charles Millet  
Conseiller de la direction : Marc Paoloni

TÉLÉPHONE lignes directes : +32 2 737 77 (-)  
Ajoutez à la place des (-) les deux chiffres qui suivent le nom de votre correspondant.

E-MAIL  
Rédaction : redaction@europolitique.info  
Abonnements : abonnements@europolitique.info  
Publicité, annonces : publicite@europolitique.info  
Direct : prenom.nom@europolitique.info

RÉDACTION  
Editeur délégué & rédacteur en chef : Pierre Lemoine (20)  
Secrétaire général de la rédaction : Eric Van Puyvelde (22)  
E-mail rédaction : redaction@europolitique.info  
FAX rédaction : +32 2 732 66 51

Secrétariat de rédaction : Anne Fekete de vari (18)  
Tibor Szendrei (33)

Responsable « Editions Spéciales » : Rory Watson

Journalistes : Sarah Collins (29)  
Anne Eckstein (36)  
Tamás Kugyela (58)  
Manon Malhère (08)  
Sophie Mosca (54)  
Sophie Petitjean (06)  
Célia Sampol (60)  
Gaspard Sebag (42)  
Isabelle Smets (34)  
Joanna Sopinska (31)  
Nathalie Vandystadt (45)

Correspondants : USA - Washington : Brian Beary  
Asie - Séoul : Sébastien Falletti  
Varsovie : Jakub Iwaniuk

Traduction : Aïda Boghossian, Betty Jackson, Michèle Morsa, Clémence Sebag

Agenda, mise en page, site web : Geneviève Jourdain (13)  
Grégoire Maus (15)  
Christine Serville (14)

COMPTABILITÉ : Directeur : Pascal Duvent  
Tél : + 33 1 42 74 28 93  
Fax : + 33 1 42 47 29 00  
comptabilite@europolitique.info

MARKETING-ABONNEMENTS  
Directeur : Frédérique Carton  
Tél Abonnements : +32 2 737 77 09  
FAX Abonnements : +32 2 732 67 57  
E-mail Abonnements : abonnements@europolitique.info  
Responsable : Richard Mestré (41)

PUBLICITÉ, ANNONCES  
publicite@europolitique.info

FABRICATION  
Directeur : Philippe Gawsewitch  
Imprimerie : Identic, Bruxelles

# Editorial

## L'UE reconnaît progressivement le rôle pivot du logement social

Marc Meyer

La crise économique qui frappe aujourd'hui avec plus ou moins de dureté de nombreux pays de l'Union européenne (UE), avec son cortège de chômage, de précarité sociale, voire de misère, jette une lumière crue sur le drame des « sans logis » et les difficultés de vie des « mal logés », et, par ricochet, met en évidence le rôle crucial joué par le « logement social » à la fois dans l'humanisation de nos sociétés modernes et dans leur stabilité. De ce fait, cette crise économique éclaire aussi d'un jour nouveau les responsabilités des autorités publiques et des « bailleurs sociaux », ces organismes qui assument la mission, conforme à l'article 34 de la Charte européenne des droits fondamentaux, de permettre « l'accès de chacun à un logement décent et salubre, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement ».

Les évolutions récentes ou escomptées des législations et des réglementations de l'UE comme de la jurisprudence européenne témoignent d'une attention déjà bien plus marquée que dans un passé proche de la part des autorités publiques nationales comme des responsables européens envers ces SIEG (services d'intérêt économique général) et, tout particulièrement, envers les SIEG à caractère social. Ainsi, les mécanismes de contrôle des compensations financières allouées par les autorités publiques à ces « bailleurs sociaux » pour l'exécution de leurs missions comme les contraintes imposées dans le cadre des marchés publics ont été progressivement et opportunément allégées. Un mouvement qui semble aujourd'hui devoir se poursuivre et qui est révélateur de la prise de conscience de la nécessité de lever les obstacles, législatifs entre autres, à l'accomplissement de ces missions sociales d'intérêt public, cruciales pour de nombreuses personnes isolées, ménages et familles qui peinent à se loger dignement.

Cependant, à la différence d'autres SIEG à caractère social, le logement social s'inscrit profondément dans le tissu économique et, de ce fait, entre souvent en concurrence, sinon en conflit, avec les intérêts de l'immobilier privé. Le Traité de Lisbonne a apporté une reconnaissance précieuse de la compétence des autorités publiques des Etats membres à définir le périmètre et le mode de soutien financier de leurs SIEG, et à les organiser, eu égard à leurs spécificités culturelles et politiques nationales. Or, les contours

nationaux de certains SIEG de logement social ont été récemment remis en question par les acteurs du secteur de l'immobilier privé qui s'estimaient lésés. Un contentieux qui n'a pas vraiment émergé aussi longtemps que les SIEG « habitat social » ne ciblaient que les personnes et familles en situations précaires ou fragiles, dont la faiblesse des revenus les écartait du marché « normal » des logements. Il s'est cristallisé en revanche, quand des plaintes ou des notifications volontaires de régimes de compensation financière auprès de la Commission européenne ont porté sur des missions d'intérêt général plus large, dont la finalité est généralement la mixité sociale afin de proscrire les « ghettos d'habitats sociaux ».

Saisie formellement par des acteurs du secteur immobilier, la Commission a dû prendre position. Elle a tranché en faveur de régimes ciblant des catégories sociales, remettant en cause de ce fait les autres approches des SIEG « logement social ». Certains Etats, soutenus par les organismes de logement social, ont d'ailleurs perçu cette approche comme un empiètement de leurs prérogatives quant à la définition de « leurs » SIEG. Un tel différend a conduit la Suède à exclure le logement social de la catégorie des SIEG. Un autre, impliquant les autorités des Pays-Bas a abouti à une demande d'« arbitrage » de la justice européenne. Celle-ci est ainsi appelée à trancher un débat sensible, dans lequel chacun « se renvoie la balle », mais quelque ce soit le sens de son jugement, il aura le mérite de clarifier les responsabilités tant de l'exécutif européen que des Etats membres et devrait mettre fin à l'insécurité juridique dans laquelle se trouvent actuellement le « logement social » et les promoteurs privés.

On assiste plus généralement à une extension des questions liées au « logement social » qui les interpellera d'autant que la Commission, pour préserver la zone euro de turbulences additionnelles, planche actuellement sur la mise en place d'un dispositif de surveillance des marchés du logement destiné à éviter la constitution de « bulles immobilières », dont le danger qu'elles représentent n'est plus à démontrer. Initiative très louable en soi, mais qui risque cependant, si des précautions ne sont pas prises, de créer de nouvelles lourdeurs, sinon de nouveaux handicaps, au développement du logement social pourtant impératif en ces temps de grandes difficultés économiques. ■

**ÉTAT DES LIEUX****Logement social : un terme qui abrite de nombreuses spécificités**Par **Sophie Petitjean**

Le concept de logement social varie fortement d'un État membre à l'autre, en témoigne la pluralité des termes utilisés par les États membres. En effet, si en France, on parle de « logements à loyer modéré » (HLM), au Danemark, il s'agit de « logements sans but lucratif » et en Autriche de « logements populaires ». Cette hétérogénéité, qui s'explique par des histoires et des cultures nationales différentes mais aussi par l'absence d'un cadre commun au niveau européen, s'étend également aux caractéristiques principales du logement social, à savoir son financement, la population auquel il est destiné, ses modes d'attribution, les ambitions qu'on lui assigne, son mode de gestion, etc.

**PHOTOGRAPHIE DES SITUATIONS**

D'une manière générale, le parc de logement s'organise autour de trois statuts différents : les logements locatifs sociaux, les logements locatifs privés et la propriété.

Alors qu'après la Seconde Guerre mondiale, la forte croissance du parc avait été portée par les pouvoirs publics, la tendance actuelle est à la prédominance d'acteurs privés : entreprises à but plus ou moins lucratif et associations. Selon le professeur de sociologie urbaine à Madrid, Jesus Leal, la délégation à des établissements publics reste répandue en France, en Belgique, en Italie, en Pologne, en Finlande et en Suède. Quant au niveau de rattachement, il est le plus souvent local, voir intermédiaire (France et Italie) ou, plus rarement, national (Luxembourg, Irlande du Nord et Portugal).

Le parc de logement locatif social (par opposition au secteur de la vente qui ne permet pas de constituer un stock) est particulièrement développé aux Pays-Bas, avec 32 % d'habitats sociaux dans le parc global de logement. L'Autriche, le Danemark, le Royaume-Uni, la Suède, la France et la Finlande présentent également un secteur de logement public et social très développé. Le modèle allemand est relativement

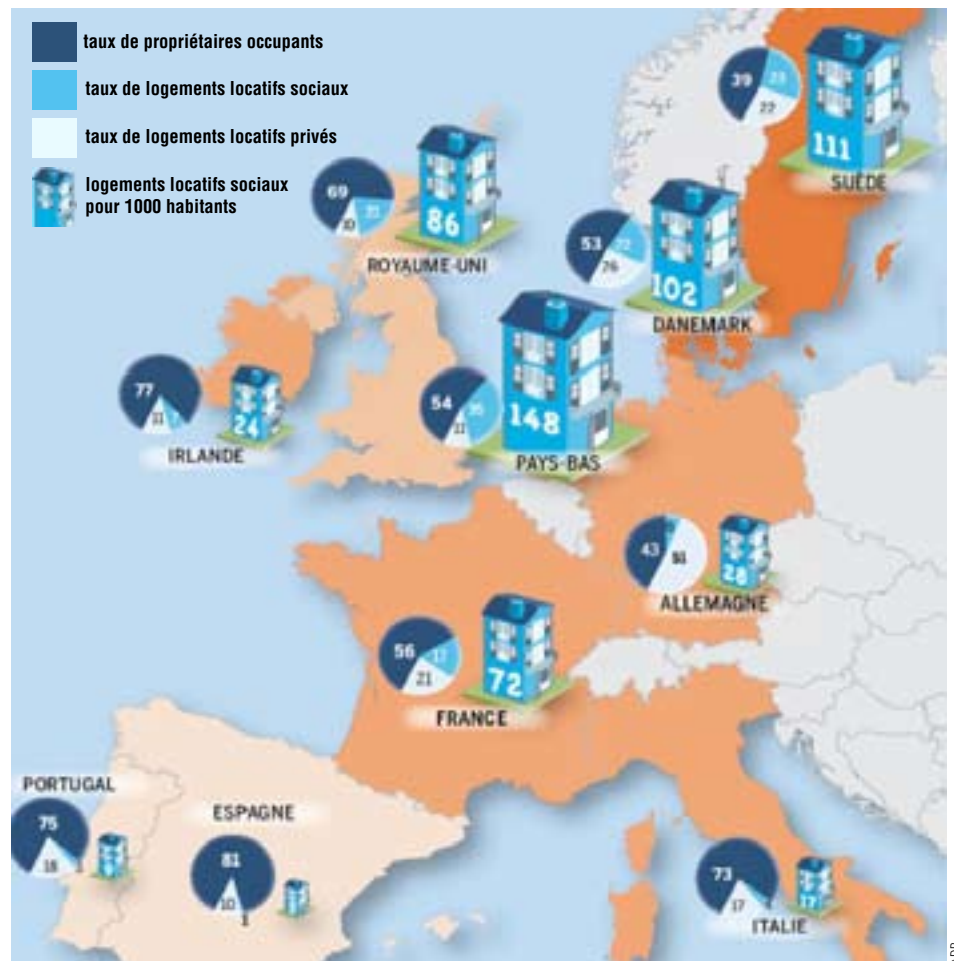
atypique dans la mesure où le secteur locatif social est limité dans le temps et en pourcentage du parc (seulement 6 %). De l'autre côté du spectre, on trouve les pays d'Europe du Sud ainsi que la plupart des États d'Europe centrale et orientale – à l'exception de la République tchèque et de la Pologne – qui ont un pourcentage extrêmement faible de logements locatifs sociaux. La Grèce, elle, n'enregistre aucun logement locatif social, mais propose des logements à bas prix pour la vente. Il en va de même en Espagne où le parc de logement est majoritairement possédé par ses résidents, avec 82 % de foyers propriétaires. Dans ces pays, la notion de logement social renvoie d'ailleurs avant tout à l'accession sociale à la propriété.

**QUELQUES POINTS COMMUNS**

Face à cette grande diversité de situations, le Comité européen de coordi-

nation de l'habitat social (Cecodhas) définit l'accessibilité financière et l'existence de règles dans l'attribution des logements (attribution par voie administrative par opposition aux mécanismes du marché) comme les deux éléments de base communs des logements sociaux.

Se faisant, trois approches différentes peuvent être distinguées dans l'UE en fonction du public cible : (1) une approche « universelle » selon laquelle le logement social s'adresse à l'ensemble de la population, comme c'est le cas au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède; (2) une approche « généraliste » qui se caractérise par la fixation de plafonds de ressources et des critères de priorité dans l'accès au logement social; il en va ainsi en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Espagne, en Finlande, en France, en Grèce, en Italie, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en République tchèque et en



Slovénie; (3) et enfin, une approche dite « résiduelle » (ou ciblée) selon laquelle le logement social est destiné aux personnes les plus en difficulté. Cette conception est appliquée en Bulgarie, à Chypre, en Estonie, en Hongrie, en Irlande, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, en Roumanie, au Royaume-Uni et en Slovaquie.

### POIDS ÉCONOMIQUE DU SECTEUR

En raison des spécificités nationales, il est très difficile d'évaluer la portée économique du secteur social en Europe. La part du logement social locatif représente par exemple plus de 50 % du marché locatif dans certains États membres (Pays-Bas, Autriche, Royaume-Uni et les pays d'Europe de l'Est qui n'ont pas vraiment de secteur locatif très développé) et ne compte que pour une part marginale du marché dans d'autres.

Les différentes fédérations européennes témoignent cependant d'un poids économique certain. La représentation auprès de l'UE de l'Union sociale pour l'habitat, par exemple, se prévaut de représenter quelque 800 organismes de logement social qui détiennent et gèrent 4,2 millions de logements en France. Selon leurs chiffres, cela correspond à 450 000 ménages accueillis chaque année, 11 000 administrateurs bénévoles et un total de 70 000 salariés. La Fédération autrichienne des asso-

ciations de logement sans but lucratif Limitée (GBV), pour sa part, représente 191 fournisseurs de logements partout en Autriche (99 coopératives et 91 sociétés de capital), eux-mêmes responsables de la location de 522 000 de logements sociaux, de la gestion de 240 000 propriétés sociales ainsi que de 35 000 logements sociaux communaux.

Malgré ces chiffres, l'offre de logement social se situe généralement en deçà de la demande. Et la crise écono-

*Cette hétérogénéité s'explique par des histoires et des cultures nationales différentes mais aussi par l'absence d'un cadre commun au niveau européen*

mique et financière n'a rien arrangé à la situation : selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), la forte réduction des budgets de l'État au Portugal a, par exemple, conduit à un arrêt brutal des programmes de logements, à l'interruption des versements des fonds publics sur les projets engagés et au retrait des banques du financement complémentaire. Autres exemples : le budget en faveur de la promotion des nouveaux logements sociaux en Angleterre a dimi-

nué de 63 % et, en Écosse, le budget d'investissement en logement social a été amputé de 40 %.

### LE RÔLE DE L'UE

Selon des statistiques récentes, les Européens dépensent en moyenne plus d'un cinquième de leur revenu (22,9 %) au logement. En 2009, ils étaient 17,8 % de la population européenne à vivre dans des logements surpeuplés et 6 % à souffrir de la privation sévère de logement en 2009.

Malgré ces dysfonctionnements et cette précarité, l'Union européenne se limite actuellement à « respecter et reconnaître le droit à une aide au logement destinée à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes », en vertu de l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Du reste, elle estime qu'il appartient à chaque État membre de définir le champ d'application du logement social « conformément à ses traditions, sa culture et l'intervention de l'État ». « *Le rôle de la Commission se limite à vérifier l'absence d'erreurs manifestes d'appréciation de la qualification de service d'intérêt économique général* » précisait mi-2010 le commissaire en charge des politiques sociales, Laszlo Andor, face aux critiques. De nombreuses parties prenantes dénoncent toutefois le manque d'ambition de la Commission, entraînant un flou juridique pour les fournisseurs de services sociaux. ■

**EUROPOLITIQUE**

**JE PENSE DONC JE LIS**

Renseignements :  
abonnements@europolitique.info



## ENTRETIEN AVEC VIT VANICEK, PRÉSIDENT DE CECODHAS HOUSING EUROPE

# « Le modèle idéal, c'est un logement décent, accessible à tous »

Par Sophie Petitjean

La Fédération européenne du logement social, public et coopératif - Cecodhas Housing Europe - s'inquiète des récentes coupes budgétaires qui menacent le secteur du logement social. Selon Vit Vanicek, Président de l'organisation, il est très important d'offrir un logement décent à tous les citoyens et ce, à un prix abordable. Quitte à permettre aux ménages les plus vulnérables de recevoir des allocations logement pour les aider à payer leur loyer si celui-ci demeure trop élevé. L'organisation, qui représente 43 fédérations nationales et régionales dans 19 Etats membres, défend en effet un modèle qui offre une solution de logement adéquate à tous les citoyens. En ce sens, elle compte sur les recommandations par pays et les futurs instruments financiers de l'UE pour permettre aux bailleurs sociaux de continuer à assumer cette fonction, à un moment où la liste d'attente ne cesse de s'allonger.

### Quelles sont les principales composantes d'un modèle de logement social efficace ?

Un modèle de logement social efficace offre une solution de logement adéquate pour tous les citoyens. Un modèle parfait permettrait d'éradiquer les formes les plus sévères d'exclusion du logement, sans abris ou logements surpeuplés. Il jouerait également un rôle pour stabiliser les marchés du logement et rendre le logement durable dans le long terme. Je pense que le modèle autrichien se conforme aux principaux objectifs que je viens de décrire, basé sur des incitations touchant l'ensemble des acteurs du marché. Le secteur du logement social en Autriche est diversifié, avec des acteurs privés sans but lucratif, publics et en coopérative, en fonction de la situation locale. Le mécanisme de financement est intéressant parce qu'il s'agit d'un canal financier en circuit fermé, où les gens peuvent économiser de l'argent dans les banques de logement, qui vont émettre des obligations de logement social. Il donne à votre épargne un impact direct sur l'amélioration des marchés



«L'Europe est plus un facilitateur qu'un obstacle »

locaux du logement. Les pays nordiques sont également un bon modèle, avec des aides au logement généreuses et des fournisseurs de logements opérant dans un environnement de marché. En général, plus les systèmes sont universels, meilleurs ils sont. Non pas parce qu'ils sont ouverts à tous, en réalité les critères de priorité s'appliquent toujours et les processus d'attribution sont bien définis, mais parce qu'ils fonctionnent dans des pays ayant un système de protection sociale fort. En effet, ce qui est nécessaire est de pouvoir maintenir un certain niveau abordable. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, et il n'y a pas de règles claires concernant le logement social.

### Quel est le rôle de l'UE face à une telle diversité ? La considérez-vous comme un facilitateur ou un obstacle ?

Le concept de logement social varie et c'est précisément pourquoi je ne considère pas qu'un cadre européen soit approprié. Puisque le marché n'offre pas un logement décent et abordable pour tous, les pouvoirs publics interviennent, mais la façon dont ils le font, la portée des activités à financer pour avoir un impact sur le marché du logement dépend du contexte national et régional.

Quant au rôle de l'UE, depuis la publication des propositions pour les futurs fonds structurels 2014-2020, l'Europe est certainement plus un facilitateur qu'un obstacle. La proposition prévoit que le logement est éligible, spécialement pour des projets de rénovation axés sur l'efficacité énergétique, mais elle reconnaît aussi que c'est une infrastructure sociale nécessaire. En outre, elle recommande des approches communautaires pour développer des zones locales. L'ensemble du cadre proposé va bien dans le sens du développement local et de la cohésion sociale.

### Quels sont les principaux problèmes rencontrés par vos fédérations, que l'Europe pourrait résoudre ?

Actuellement, la préoccupation commune ce sont les mesures d'austérité adoptées par

de nombreux États membres et touchant l'ensemble de nos membres. Que ce soit la réduction des aides au logement (RU, FR), la taxation des entreprises de logement social (NL, FR) et surtout l'arrêt de tous les nouveaux projets de logement (ESP, IT). Le principal problème est que ces coupes budgétaires diminuent la capacité des fournisseurs de logements sociaux d'accroître leur offre alors que les listes d'attente s'allongent. Nous avons retenu deux voies. D'abord, travailler avec la Commission et le Parlement sur leurs recommandations par pays dans le cadre du nouveau semestre européen. Le tableau de bord des déséquilibres macroéconomiques convenus par les institutions de l'UE impose aux États membres que le prix du logement ne devrait pas augmenter de plus de 6 % par an. Ce ne sera pas possible si l'offre de logements abordables n'est pas stimulée. En outre, notre secteur est à forte intensité de main d'oeuvre, par exemple les programmes de réadaptation, et 1 euro investi dans le logement génère 1,22 euro de recettes publiques. Nous devons donc convaincre les institutions de l'UE que toutes les dépenses publiques ne doivent pas être réduites. La deuxième voie retenue est de se pencher sur les instruments financiers, de l'UE ou autres, que nous pourrions mobiliser pour investir dans le secteur. De nombreuses options différentes sont à examiner, comme la mobilisation des fonds structurels, de la BEI, etc.

### Soutenez-vous l'idée d'utiliser le marché du logement comme indicateur pour le contrôle de la stabilité macroéconomique ?

Oui, c'est une première étape nécessaire. Le logement et les marchés financiers sont liés et nous devons suivre de près la manière dont ils évoluent. Le prix du logement est essentiel pour la stabilité macroéconomique, ce n'est contesté par aucun économiste. Les dépenses de logement dans les ménages n'ont jamais été aussi élevées ce qui réduit la possibilité de consommer d'autres biens. Le logement est un actif pour les propriétaires de maison, mais peut aussi se muer en passif lorsque le marché s'effondre et il devient alors une vraie question sociale. L'accessibilité au logement serait un meilleur indicateur dans le tableau de bord que le seul prix du logement. Et nous voulons contribuer à l'analyse des politiques nécessaires pour atteindre cet objectif. ■

# Fragmentation des problématiques, desserrement des règles

Par Sophie Mosca

Le logement social, bien que relevant de missions d'intérêt général définies exclusivement par les Etats membres, se voit assigner par différentes politiques européennes un rôle croissant, notamment en matière de lutte contre l'exclusion, de cohésion sociale et territoriale, et de lutte contre le changement climatique. Ce qui va de pair avec les objectifs d'une « économie sociale de marché » clairement affirmés dans le Traité de Lisbonne et prend une acuité plus importante encore dans un contexte de crise.

Les acteurs du logement social sont donc concernés de près par les initiatives européennes qu'ils suivent très en amont pour faire valoir leurs spécificités et veiller à ce que leur action ne soit pas entravée. Ils ont ainsi pu bénéficier de dispositifs, voire de fonds spécifiques, qui ont eu pour effet de faciliter leur action et de diminuer les charges des ménages locataires.

En l'absence de politique du logement au niveau communautaire, les sujets qui les concernent au premier plan sont ventilés entre plusieurs directions générales (DG) de la Commission, entre diverses commissions du Parlement européen ou services du Conseil des ministres, du Comité des Régions ou du Comité Economique et Social de l'UE.

## DES AVANÇÉES NOTABLES

On aurait pu s'attendre à ce que la DG pilote pour ces sujets soit celle en charge des affaires sociales. Mais, si elle reconnaît les particularités des entreprises à vocation sociale, elle s'est bornée pour l'instant à la publication d'une Communication sur l'entreprenariat social (en collaboration avec la DG en charge du marché intérieur), en rejetant la mise en place d'un cadre législatif spécifique aux services sociaux d'intérêts général. Dans la pratique, les avancées les plus conséquentes pour le secteur du logement social ont été obtenues par d'autres DG, souvent du fait de l'implication personnelle de certains commissaires, soucieux d'en défendre les spécificités.

Ainsi, en matière de performance énergétique, les DG compétentes sont celles en charge de l'« Energie », de l'« Action pour

le climat » avec la proposition législative sur l'efficacité énergétique et celle de la « Politique régionale » pour ce qui relève du Fonds européen de développement régional (FEDER). Depuis 2009, la rénovation thermique des logements sociaux et l'accès au logement des personnes défavorisées sont éligibles aux financements du FEDER, ce qui a permis une diminution conséquente de la facture énergétique des ménages concernés. Une tendance qui semble se confirmer pour la nouvelle période de programmation budgétaire pour 2014-2020 et qui compenserait les obligations envisagées par la proposition de directive sur l'efficacité énergétique de 3 % annuels de rénovation de logements sociaux. (Voir articles séparés)

## LES CONTRAINTES DES DIVERS CADRES LÉGISLATIFS

Les moyens d'action des organismes de logements sociaux et leurs relations contractuelles avec leurs partenaires économiques sont aussi conditionnés par les règles de l'UE relatives aux marchés publics, au droit applicable aux coopérations public-public ou aux concessions, autant de domaines qui sont en cours de révision par la DG du « Marché intérieur et Services financiers ». L'enjeu pour eux est de maintenir le niveau de souplesse acquis voire d'obtenir de nouvelles dérogations eu égard à certaines contraintes tenant comptes de leurs spécificités de gestion. (voir article séparé)

Des caractéristiques propres qu'ils doivent défendre aussi sur les questions financières qui sont, elles aussi, éclatées en plusieurs volets et services. La question sensible du maintien des taux de TVA réduits applicables au logement social, remis en cause par certains Etats membres est abordée par la DG « Fiscalité et Union douanière » qui prépare des propositions législatives en matière de TVA pour 2012.

Les initiatives touchant au marché de crédits, comme la future directive sur le crédit immobilier, visant à uniformiser notamment les modalités de calcul des taux d'intérêt, ou comme celle mettant en application les règles prudentielles en matière bancaire, relèvent de la DG « Marché intérieur et Services financiers ».

Enfin, le dossier le plus « lourd » touche

aux aides d'Etat aux services d'intérêt économique général (SIEG) dont fait partie le logement social (voir article séparé). A ce titre, les aides publiques à ce secteur sont considérées comme dérogatoires des règles de la concurrence et du marché intérieur et sont soumises au contrôle de la DG concurrence.

## REMISE EN CAUSE

Si le cadre législatif exonère les acteurs du logement social de notification de ces aides d'Etat et si la DG « Concurrence » envisage dans le « Paquet Almunia » (annoncé pour le 20 décembre 2011) d'introduire plus de souplesse en abandonnant la définition restrictive de ce service social figurant dans les règles de 2005, elle a remis en cause, sur base de notifications volontaires et de plaintes, le périmètre de leur action. (voir articles séparés). Ce qui a provoqué une levée de bouclier des organismes de logements sociaux, au sein du Parlement, du Comité des régions et du Comité économique et social, et même de la part de certains Etats membres. Sans compter des recours pendant devant le Tribunal de l'UE et devant la Cour de Justice.

Cet éclatement des dossiers impose une « veille » législative et politique soutenue des bailleurs sociaux et une action de lobbying « tous azimuts » pour faire valoir leur spécificité, vigoureusement contestée par les promoteurs privés comme étant source de distorsion de concurrence. Maintenir le logement social représente un enjeu politique important au niveau national et communautaire, surtout en période de crise où il assure un rôle tampon. A ce titre, les propositions de renforcement de la gouvernance économique de la zone euro prévoient un dispositif de surveillance spécifique des marchés du logement.

L'absence de coordination des différents volets le concernant conduit à des incohérences dommageables. Même si la Commission prétend qu'elle veille à cette cohérence au sein du collège des commissaires (voir interview de M. L. Andor).

Le plus surprenant est qu'il n'y ait pas même une « étude d'impact » sur ces caractéristiques (poids économique, financement, etc.) présidant à ces différentes politiques européennes. C'est l'objet d'une revendication récurrente du secteur. ■

## SERVICES SOCIAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

# Le débat a légèrement évolué au cours des dernières années

Par Sophie Petitjean

Face à une telle fragmentation (voir page 7), l'idée de reconnaître les spécificités des services d'intérêt général « *ayant une visée de protection sociale, de cohésion sociale et territoriale, de solidarité nationale et de mise en œuvre des droits fondamentaux* » - tels que le logement social -, a peu à peu émergé dans le débat européen jusqu'à devenir l'une des priorités de travail des autorités belges, lors de leur mandat à la présidence du Conseil de l'Union européenne au cours du second semestre 2010.

Le terme de « service social d'intérêt général » (SSIG), que l'on ne trouve nulle part dans les traités de l'UE, apparaît pour la première fois en 2004 dans un Livre blanc sur les services d'intérêt général publié par la Commission européenne. Il recouvre un concept qui sera ensuite précisé par deux communications de l'exécutif européen : l'une publiée en 2006 et spécifiquement consacrée aux SSIG, l'autre en 2007 consacrée aux services d'intérêt général. Ces textes de référence conduisent à définir les services sociaux d'intérêt général comme couvrant tant les régimes légaux ou complémentaires de protection sociale que les services considérés comme essentiels en raison du rôle de prévention et de cohésion qu'ils jouent. Cependant, si la Communication de 2006 reconnaît les caractéristiques d'organisation de ces services sociaux (à savoir le principe de solidarité, la personnalisation, l'absence de but lucratif, la capacité citoyenne, l'ancrage culturel et local, la relation asymétrique, etc.), en revanche, la seconde abandonne tout bonnement l'idée d'un traitement spécifique pour les SSIG.

« *La Commission a décidé de ne pas ouvrir la boîte de Pandore aux États membres qui profiteraient de cette occasion pour demander d'exclure l'exercice de leurs compétences sociales du champ du traité* », commente l'avocat et maître de conférences, Stéphane Rodrigues. Pour autant, les appels en faveur d'un cadre juridique clair pour les services sociaux d'intérêt général n'ont pas cessé ; et le Parlement européen, le Comité des régions et certains États membres ont multiplié

les initiatives en faveur d'une reconnaissance des spécificités des SSIG.

### SSIG : DES PRESSIONS DIVERSES

Le Parlement européen, bénéficiant du soutien du Comité des régions, a adopté plusieurs résolutions non-législatives appelant à reconnaître les spécificités des SSIG.

## *Les appels en faveur d'un cadre juridique clair pour les services sociaux d'intérêt général n'ont pas cessé*

Le rapport du député irlandais Proinsias De Rossa (S&D), adopté en juillet 2011, invite par exemple la Commission européenne à aboutir à une définition commune des services d'intérêt général « *qui soit acceptable* » et à reconnaître la responsabilité des États membres et des autorités locales dans l'organisation, le financement et la prestation de services sociaux d'intérêt général. Elle plaide parallèlement pour la création d'un groupe de travail multilatéral de haut niveau « *ouvert, flexible, transparent, largement représentatif des parties prenantes et axé sur la mise en œuvre de réformes* ». La résolution de l'allemand Peter Simon (S&D) sur les aides d'État aux services d'intérêt économique général (SIEG), plus récente (novembre 2011), affirme pour sa part que la mission particulière et le caractère des SSIG doivent être protégés et clairement définis et demande par conséquent à la Commission d'évaluer quel serait le moyen le plus efficace de parvenir à cet objectif, « *en tenant compte de la possibilité d'une réglementation sectorielle* ».

Assumant la présidence du Conseil de l'UE, la Belgique, a également plaidé, tout au long de son mandat, pour une approche spécifique en faveur des SSIG et pour l'établissement d'un groupe spécial de dialogue permanent sur cette problématique. Elle a organisé, dans ce but, les 26 et 27 octobre 2010, le troisième Forum sur les SSIG, en présence des commissaires européens Laszlo Andor (emploi, affaires sociales et inclusion) et Joaquin Almunia (concurrence) ainsi que d'un représentant de leur collègue Michel Barnier (marché intérieur et services), et a

soumis ensuite à l'approbation des ministres des Vingt-sept une série de conclusions sur les SSIG. Grâce à ces initiatives, la Belgique a enclenché un processus de réflexion unique au sein de la Commission (voir articles séparés), même si ses tentatives n'ont pas abouti concrètement. En effet, les travaux du Forum sur les SSIG ont donné lieu à 15 recommandations mais leur teneur fut largement assouplie sous la pression des représentants du Royaume-Uni, de la Suède et des Pays-Bas, et les « conclusions » adoptées dans la foulée, en décembre 2010, par le Conseil Emploi et Affaires sociales ont subi le même sort.

Dans leurs grandes lignes, les recommandations du Forum sur les SSIG appellent le Parlement, le Conseil et la Commission à : (1) offrir une reconnaissance aux SSIG ; (2) considérer les SSIG comme un investissement pour l'avenir ; (3) créer un environnement qui favorise la qualité et la performance des SSIG ; (4) mettre en œuvre le cadre européen volontaire de qualité des services sociaux ; (5) avoir une approche multisectorielle, transversale et à plusieurs niveaux ; (6) nécessité d'avoir quelques règles communes ; (7) clarifier les principes de base du contrôle des aides d'État ; (8) adapter les règles du paquet « Altmark-SIEG » applicable aux prestataires de SSIG et aux autorités locales ; (9) revoir les modalités de calcul des surcompensations de service public dans le cadre du contrôle des aides d'État ; (10) nécessité d'une clarification juridique et politique ; (11) mise en place d'une structure de dialogue interinstitutionnelle et inter-filière sur les SSIG ; (12) mise en place d'un instrument juridique adapté aux SSIG ; (13) promouvoir des alternatives aux procédures de marchés publics pour la prestation de SSIG ; (14) renforcer la dimension et l'orientation sociales des marchés publics ; (15) privilégier la qualité comme critère principal et l'inclusion sociale comme objectif principal.

Quant aux « conclusions » des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales, elles se limitent à inviter la Commission à leur fournir des informations plus précises sur l'application de la réglementation de l'UE aux SSIG et à procéder à une évaluation de cette application, afin d'en améliorer la sécurité juridique. ■



## PRISME SOCIAL

# La Commission reconnaît enfin les spécificités des entreprises sociales

Par Sophie Petitjean

Si la Commission européenne a refusé catégoriquement jusqu'ici d'adopter une définition unique du « logement social » et d'en reconnaître les spécificités, elle semble toutefois faire preuve, ces derniers mois, d'une plus grande flexibilité vis-à-vis du sec-

Entreprises, commence par donner une définition des entreprises sociales. Il est ainsi indiqué qu'il s'agit d'entreprises « dont le principal objectif est d'avoir une incidence sociale plutôt que de générer du profit pour ses propriétaires ou ses partenaires. [...] Il peut s'agir d'entreprises qui fournissent des services sociaux et/ou de biens et services

ment d'un statut européen commun pour les entreprises sociales.

## UN PROBLÈME D'INFORMATION

À l'issue du troisième Forum sur les services sociaux d'intérêt général, qui se déroulait les 26 et 27 octobre 2010 à Bruxelles, la Commission européenne avait pourtant estimé que les problèmes rencontrés par les services publics à vocation sociale résultaient « plus d'un manque d'information que des règles actuelles ». Dans cette perspective, elle s'était contentée, fin 2010, de publier un guide sur les services d'intérêt économique général et sur les services sociaux d'intérêt général en particulier (*disponible sur [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_fr.pdf)*).

Cette brochure - qui constitue une mise à jour d'un document de 2007 - donne des orientations sur la manière dont les Etats membres peuvent financer les services d'intérêt général dans le respect des règles en matière d'aides d'Etat. La Commission y indique clairement que ces règles ne consistent pas à imposer un modèle particulier d'organisation des services publics, mais plutôt à faire en sorte que le financement prévu ne dépasse pas les montants nécessaires. Ce guide est également censé répondre aux questions soulevées par plusieurs parties prenantes concernant l'attribution de services d'intérêt général à des prestataires extérieurs et le calcul de la compensation due à ces prestataires.

Parallèlement, le Comité de la protection sociale avait publié un « cadre volontaire européen de qualité » pour les services sociaux, établissant des normes de qualité basées sur les principes généraux suivants : disponibilité, accessibilité, caractère abordable, personnalisation, globalité, continuité, priorité aux résultats. Ce « cadre » (*disponible sur <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=794&langId=fr>*) introduit également des principes de qualité pour les relations entre les prestataires de services et les utilisateurs ainsi que des standards de qualité pour les relations entre les prestataires, les autorités publiques, les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes. ■



Il peut s'agir d'entreprises qui fournissent des biens et services à un public vulnérable, comme l'accès au logement

teur social. Elle a ainsi adopté le 25 octobre une Communication intitulée « Initiative pour l'entrepreneuriat social : construire un écosystème pour promouvoir les entreprises sociales au cœur de l'économie et de l'innovation sociales » qui marque une véritable révolution. En effet, jusqu'ici, la Commission européenne ne s'était jamais intéressée spécifiquement à ce secteur et n'avait jamais formulé de propositions concrètes pour en soutenir le développement. Bien qu'elle ne soit pas accompagnée de propositions juridiques immédiatement applicables, la Communication a le mérite d'apporter reconnaissance et visibilité aux entreprises sociales sur le terrain communautaire, à travers trois objectifs clés : (1) faciliter l'accès des entreprises sociales aux financements privés ; (2) améliorer la visibilité de l'entrepreneuriat social et (3) améliorer l'environnement juridique.

## ONZE ACTIONS CLÉS AVANT 2012

Cette Communication, émanant collectivement des directions générales en charge du Marché intérieur, de l'Emploi et des

destinés à un public vulnérable (comme l'accès au logement) et/ou d'entreprises dont le mode de production des biens ou services poursuit un objectif d'ordre social mais dont l'activité peut couvrir des biens ou services autres que sociaux ».

La Commission suggère ensuite onze actions clés, parmi lesquelles la simplification de l'application des règles en matière d'aides d'Etat aux services sociaux et aux services locaux et la création d'un cadre réglementaire européen pour les Fonds d'investissement solidaire. Elle prévoit, en outre, l'introduction explicite à partir de 2014 d'une priorité d'investissement « entreprises sociales » dans les règlements sur le Fonds social européen (FSE) et Fonds européen de développement régional (FEDER) afin de fournir une base juridique claire (voir articles séparés).

Sur le plus long terme, la Communication invite les parties prenantes à entamer une réflexion sur le besoin d'un éventuel statut européen pour les autres formes d'entreprises sociales, comme les associations sans but lucratif, et/ou éventuelle-

**ENTRETIEN AVEC LAURETTE ONKELINX, MINISTRE BELGE DES AFFAIRES SOCIALES****« Nous ne visions pas l'objectif Lune, mais quand même »**Par **Sophie Petitjean**

*La Belgique, lorsqu'elle a assuré la présidence du Conseil de l'UE fin 2010, a largement plaidé en faveur d'une conception large du « service social », axé sur l'ensemble de la population. Un an après, l'heure est au bilan : même si elle aurait souhaité « aller plus loin », la ministre belge des Affaires sociales et de la Santé publique, Laurette Onkelinx, affirme avoir enregistré certains progrès parmi lesquels des « conclusions » adoptées par le Conseil des ministres de l'UE et les quinze recommandations du Forum sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG).*

**Les SSIG étaient l'une des priorités de la Belgique lorsqu'elle a assuré la présidence du Conseil de l'UE fin 2010. Que souhaitiez-vous obtenir et pourquoi ?**

Les acteurs de terrain chargés de missions d'intérêt général se retrouvent aujourd'hui face à une complexité de règles et d'interprétations byzantines, qui ne facilitent en rien leurs tâches. Aujourd'hui, une subvention nationale ou régionale au regard du droit européen n'existe pas : c'est une aide d'État sauf si on respecte un paquet de règles fort complexes et d'ailleurs très peu appliquées dans la pratique. Cela les touche directement : le financement, la manière dont ils sont sélectionnés ou non par les autorités publiques, la concurrence qu'ils connaissent de la part d'opérateurs à but lucratif.

Lors de notre semestre de présidence, nous ne visions pas « l'objectif Lune » au vu de la configuration politique du Conseil, mais nous souhaitons une réaffirmation forte par ce dernier de leur importance, une reconnaissance européenne de la qualité des SSIG à travers la mise en place d'un cadre européen ainsi qu'une invitation à adapter les règles actuelles du marché intérieur pour reconnaître pleinement ce qui en fait la spécificité : la mission d'intérêt général, le service à la collectivité, la cohésion et la solidarité qu'ils mettent en place. Ce que la Belgique souhaite, c'est une approche positive qui permette aux autorités publiques de continuer à dispenser et à réglementer ces services, d'en assurer la qualité et l'accessibilité avec des exigences en termes de qualification et en ce qui concerne le nombre de personnes. Au sein des « conclu-

sions », nous avons mis sur la table des pistes très concrètes sur l'adaptation des règles en matière de marchés publics, mais également pour les aides d'État, et concernant la libre prestation des services.



« Une approche régulatrice est en partie une réponse à la question sociale »

**Quels résultats concrets avez-vous obtenus ?**

Tout d'abord, je pense que nous avons élevé le débat avec le 3ème Forum sur les SSIG, qui a abouti à 15 recommandations claires. Ensuite, des « conclusions » du Conseil existent sur le sujet. Même si j'aurais souhaité aller plus loin, ces « conclusions » ont le mérite de faire avancer progressivement le débat, ce qui n'était pas une évidence au vu des blocages existants.

Le bilan doit se faire de manière intelligente et à plus long terme, en analysant si on a pu influencer, par exemple, l'agenda des autres institutions de l'Union européenne. Je pense qu'il y a des signes qui vont dans ce sens. On voit, par exemple, que le rapport d'initiative du Parlement européen sur les SSIG reprend bon nombre de pistes élaborées en Présidence belge, que le Commissaire Almunia a commencé à prendre en compte la réalité des services sociaux. [...] Sur ce dernier sujet, la Belgique n'a pas encore pris officiellement position mais mes services ont eu une réponse

assez mitigée en ce qui concerne plus spécifiquement les services sociaux. Si l'exemption de notification a été étendue à d'autres services sociaux que le logement social (et hôpitaux), il reste que les concepts utilisés renvoient à une interprétation très minimaliste de ce qu'est un service social d'intérêt général : ceux dédiés aux groupes cibles, pour des besoins essentiels (y a-t-il des besoins non essentiels dans le secteur social en Europe avec la crise?) alors que la Belgique a toujours défendu une conception large de ce qu'est un service social, axé sur l'ensemble de la population.

**La Belgique appelle depuis longtemps à l'introduction d'un règlement-cadre sur les services sociaux d'intérêt général. Quelles devraient en être les composantes essentielles ?**

C'est vrai qu'idéalement, une approche régulatrice est en partie une réponse à la question sociale, vu qu'elle permet une application de principes et de mécanismes semblables partout en Europe. Sans préjudice d'une réponse collective à ce sujet, je pense que ce règlement-cadre pourrait d'abord contenir une définition juridique des SSIG et des droits des usagers de ces services, le rappel des droits des États membres et des collectivités à déterminer l'organisation et le financement de ces services (par exemple, le niveau de couverture sociale et les bénéficiaires). On peut aussi imaginer de fixer un seuil de qualité européen basé sur le cadre volontaire de qualité, des dispositions particulières sur secteur du non-marchand par rapport aux activités marchandes, en justifiant des différences de traitement. Il pourrait ensuite établir les modalités de coopération entre autorités publiques et non-marchandes, les restrictions admissibles à la libre circulation, exempter du régime des aides d'état les services sociaux ou certains seuils d'aide. Enfin, ce règlement-cadre pourrait contenir une approche favorisant la promotion de manière positive de ces services capitaux en période de crise et relever de manière rigoureuse les meilleures pratiques pour le citoyen européen. ■

(1) Les autorités belges préparent actuellement un web-documentaire participatif illustrant les problèmes de terrain des services sociaux d'intérêt général

## FISCALITÉ

## Des interrogations sur les taux réduits de TVA

Par Tanguy Verhoosel

Le projet de refonte du système européen de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) que concocte la Commission européenne affectera-t-il la possibilité qu'ont actuellement les Etats membres de l'UE de fixer librement des taux réduits de TVA pour la livraison, la construction, la transformation et la rénovation de logements sociaux? D'aucuns le redoutent et se préparent en conséquence, mais politiquement, il paraît difficilement imaginable que les Vingt-sept fassent la révolution dans ce domaine.

Dans le Livre vert qu'elle avait publié le 1<sup>er</sup> décembre 2010 sur « l'avenir de la TVA », un système qu'elle veut rendre « plus simple, plus robuste et plus efficace », la Commission européenne relevait certes l'hétérogénéité des taux réduits appliqués actuellement par les Vingt-Sept – dans le domaine du logement social, ils varient de 0 % en Grande-Bretagne à 25 % en Suède – mais ajoutait que cette diversité « ne semble pas perturber le marché unique ». Elle ne s'en interrogeait cependant pas moins : aux fins de simplifier le système, ne conviendrait-il pas malgré tout de supprimer purement et simplement ces taux réduits ou d'établir une base de données européenne des biens et services qu'ils concernent dans les différents Etats ou encore « de créer une liste de taux réduits de TVA obligatoire et uniformément appliquée dans l'Union européenne »?

Dans une résolution adoptée le 13 octobre 2011, c'est clairement en faveur de cette

dernière option que s'est prononcé le Parlement européen. Il invite notamment la Commission à « soumettre, d'ici à la fin de 2013, un rapport contenant une liste obligatoire de biens et services communs qui peuvent faire l'objet d'un taux réduit de TVA ou d'une exonération fiscale conformément à la sixième directive TVA ».

La Commission a repris cette idée dans sa « communication sur l'avenir de la TVA » publiée le 6 décembre. Elle se prononce également en faveur de « la suppression des taux réduits qui constituent un obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur », mais sans en dresser la liste.

Dans les milieux concernés, c'est le branle-bas de combat.

Par exemple, dans sa contribution au Livre vert de la Commission, l'Union sociale pour l'habitat, qui regroupe en France quelque 800 organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), a déjà fait savoir son opposition à tout bouleversement du régime actuel.

Elle milite en faveur du maintien de taux réduits (fussent-ils disparates) pour le logement social. Leur suppression ou l'application d'un taux uniforme obligatoire à l'échelle européenne ne se justifie d'aucune façon, affirme cette association. D'une part, la situation actuelle n'affecte pas le bon fonctionnement du marché intérieur, car la fourniture de biens immobiliers à usage d'habitation ne se délocalise pas, par définition. D'autre part, les choix « tutélaire et sociaux » des Etats membres doivent être d'autant plus respectés qu'en l'absence de

politique européenne du logement social et d'harmonisation des aides dans ce secteur, le principe de subsidiarité s'applique : chaque Etat membre doit demeurer libre de définir ses choix sociaux, ses priorités d'intervention et ses mécanismes d'aide publique. « Les taux réduits contribuent au bon accomplissement des missions imparties aux organismes de logement social au titre des services d'intérêt général économique » telles qu'établies par le Traité sur l'UE, estime l'Union sociale pour l'habitat.

Cette association soutient par ailleurs que l'introduction d'une TVA sur les loyers des ménages ne se justifierait pas davantage, car elle alourdirait la pression sur les personnes les plus défavorisées. Il est clair, en effet, que la part du loyer dans le budget des ménages croît en effet avec le degré de pauvreté.

Dans ce contexte général, comment manoeuvrera la Commission européenne, lorsqu'elle présentera des propositions législatives, en 2012 en principe? Elle ne sera sans doute pas insensible à l'évolution de la situation au sein de l'UE, où l'on assiste à une course effrénée aux recettes fiscales. L'Italie, par exemple, a décidé de supprimer le taux réduit qu'elle appliquait jusqu'à présent au logement social, tandis que la France a décidé de le porter de 5,5 à 7 %. Mais osera-t-elle pour autant amorcer une révolution copernicienne, qui devra être approuvée à l'unanimité par les Vingt-Sept et qui frapperait, en particulier, un secteur grand fournisseur d'emplois dans une période de chômage élevé? ■

www.EUROPOLITIQUE.info

Pour bien commencer la journée

Tél: +32 (2) 737.77.09  
abonnements@europolitique.info



## DIRECTIVE SUR L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

# La rénovation des logements sociaux pourrait passer à la trappe

Par Tamás Kugyela

Alors qu'un accord final sur la politique d'efficacité énergétique de l'Union européenne est attendu pour l'été 2012 au plus tard, les négociations actuelles laissent entendre que le logement social ne fera probablement pas partie des mesures obligatoires qui entreront en vigueur dans toute l'Europe. Un des points forts du projet de directive, à savoir l'obligation de rénover, de manière écoénergétique, 3 % de la superficie utile totale des bâtiments publics chaque année, devrait être amendé par les États membres de sorte que cette mesure ne s'applique qu'aux plus grands édifices publics.

La proposition de directive sur l'efficacité énergétique a été publiée le 23 juin dernier. Elle prévoit notamment l'obligation, pour les fournisseurs d'énergie, de réaliser 1,5 % d'économies d'énergie dans la consommation annuelle de leurs clients, un taux de rénovation annuel de 3 % pour le secteur public et un appel au développement d'une production combinée à forte efficacité énergétique et du chauffage et de la réfrigération urbains (CHP-DHC). Toutefois, ce texte ne fixe aucun objectif contraignant en termes d'efficacité énergétique pour les États membres. Il fait notamment l'impasse sur l'objectif des 20 % d'économies consacré par la « Stratégie Europe 2020 ». De nombreux défenseurs de l'environnement estiment que ce retour en arrière sape le projet dans son ensemble.

Bien que le document accorde une flexibilité considérable aux États membres pour la conception de leurs propres plans d'action en faveur de l'efficacité énergétique, de nombreux pays souhaitent vivement que les objectifs obligatoires soient revus à la baisse et/ou que leur portée soit réduite. Le 24 novembre dernier, lors de la réunion du Conseil des ministres de l'Énergie, la Finlande et la République tchèque ont affirmé que ces objectifs n'étaient pas rentables. Avant cette réunion, le Royaume-Uni s'était déjà plaint des propositions de rénovation des bâtiments, affirmant qu'elles « engendre-

raient probablement des dépenses supplémentaires pour les États membres ». Les Pays-Bas, quant à eux, s'opposent à tout objectif contraignant de quelque nature que ce soit en la matière. A contrario,



Le CESE a suggéré que les objectifs d'efficacité énergétique aient également une portée sociale

l'Italie et la France soutiennent ce plan, moyennant l'apport de quelques changements mineurs; le Danemark, dont la présidence tournante de l'Union européenne, au printemps 2012, fera de ce sujet sa priorité, est, lui, un ardent partisan de ce projet.

D'après la recommandation initiale, l'objectif de rénovation de 3 % devait s'appliquer aux seuls bâtiments publics dont la superficie utile totale était supérieure à 250 m<sup>2</sup>. Le dernier document de travail du Conseil relèverait ce seuil à 500 m<sup>2</sup>, en réponse aux commentaires des États membres. Une autre demande concerne les dérogations pour les bâtiments à caractère historique remarquable. La première version du texte prévoyait déjà l'exemption de ces obligations pour les associations de logement étant donné que l'espace de vie est souvent moindre dans les

logements sociaux, comme l'a souligné le Comité économique et social européen. D'après son avis publié le 26 octobre dernier, l'organe consultatif suggère que les objectifs d'efficacité énergétique devraient également avoir une portée sociale, en « mettant en place des mesures visant à aider les ménages les plus pauvres à réduire leurs factures énergétiques en les incitant à améliorer les performances énergétiques de leur habitation ».

Ce point de vue rejoint celui de la Commission parlementaire de l'Énergie (ITRE) qui envisage un amendement proposant aux États membres l'adoption d'une « politique proactive de soutien à la réalisation de rénovations en profondeur, en particulier, dans le secteur du logement social. » De manière générale, le rapport, rédigé par Claude Turmes (Verts/ALE, Luxembourg), vise à renforcer le texte original et pourrait appeler à l'intégration à la directive d'objectifs contraignants d'économies énergétiques au niveau national. La question est sujette à débats : ce rapport a fait l'objet de près de 1 800 amendements jusqu'à aujourd'hui. Le vote de la commission qui donnera mandat au rapporteur pour entamer les négociations avec le Conseil devrait avoir lieu le 24 janvier 2012.

Avant ce vote, la présidence polonaise préparera un nouveau projet de texte qui sera examiné par un groupe de travail avant la fin de cette année.

Lors d'une conférence le 10 octobre, Claude Turmes, rapporteur du PE, a affirmé que l'UE devait être plus ambitieuse en ce qui concerne la rénovation des logements sociaux. Étant donné que les prix au kWh de l'électricité connaîtront une hausse constante lors des décennies à venir, il est urgent de prendre des mesures de grande ampleur aujourd'hui. Avec un taux de 3 %, la rénovation complète du parc nécessiterait 33 ans; un taux deux fois plus élevé serait plus approprié. M. Turmes a souligné l'importance d'une rénovation en profondeur qui soit plus durable et permette de réaliser des économies plus rapidement. ■

## GOUVERNANCE

**L'UE intervient pour éviter les bulles immobilières**

Par Sarah Collins

La Commission européenne se prépare à intensifier la surveillance des marchés du logement pour tenter d'éviter le genre de crash qui a contraint le gouvernement irlandais de demander l'aide de l'UE et du FMI pour renflouer ses banques fortement exposées au marché immobilier. Sont ainsi envisagées des propositions sur le crédit hypothécaire et les exigences de capital, mais, à partir du 13 décembre, la Commission va aussi commencer à surveiller les prix des logements, un des paramètres retenus pour renforcer le contrôle sur les évolutions macro-économiques dont les accidents peuvent se répercuter sur d'autres pays et provoquer des tensions au sein de l'UE.

La Commission dressera « tableau de bord des déséquilibres » permettant de surveiller les niveaux de la dette, l'investissement, les salaires et les prix des habitations. Une alerte sera déclenchée si les prix augmentent de plus de 6 % sur un an, pouvant mener à une enquête approfondie par la

Commission si d'autres signes d'alerte - forte croissance du crédit ou de la dette du secteur privé - apparaissent en même temps. Seront alors examinés les facteurs de la hausse des prix des logements, et ceci devrait comprendre les logements sociaux, selon une source de la Commission. « *Le logement social n'est généralement pas (voire jamais) une source de bulle (et en tout cas sa contribution n'intervient que lentement), mais c'est un des facteurs de l'évolution globale des marchés du logement* », dit cette source, qui veut rester anonyme car le dispositif est en chantier. « *La Commission a besoin de comprendre l'évolution des logements sociaux dans les Etats membres pour avoir une image complète des facteurs déterminants des prix des logements dans chaque pays.* »

Il reste encore à voir comment le tableau de bord et les recommandations pour corriger des déséquilibres auront une incidence sur le logement social, bien que, dans son dernier rapport trimestriel sur la zone euro, la Commission soit réticente à l'octroi de prêts hypothécaires à 100 % ou d'incitants

fiscaux pour encourager l'accès à la propriété immobilière, privilégiant plutôt la location et la propriété partagée.

Ici interviennent d'autres réglementations de l'UE, qui visent à réprimer les pratiques de prêts laxistes et demandent aux banques de renforcer leurs réserves en capital de haute qualité. La directive sur le crédit hypothécaire impose des exigences strictes aux prêteurs pour enquêter sur la solvabilité de leurs clients lorsqu'ils offrent des prêts. Des obligations de nature à accroître les coûts et la charge de travail des associations de logement, qui souhaitent être exemptées de cette règle ou être autorisées à offrir des prêts hypothécaires plus importants et à des taux favorables. D'autant qu'un projet de révision de la directive sur les exigences de capital permettrait aux régulateurs nationaux de fixer des pondérations des risques plus élevées pour les actifs hypothécaires et de forcer les prêteurs à ne détenir que des actifs « très liquides », à définir par l'autorité bancaire européenne. ■

EUROPOLITIQUE

Pages  
PLUS**Dossiers et éditions spéciales****DOSSIERS**

- Sommet du Partenariat oriental, n°4271, 26/9/2011
- Marchés publics et pays tiers, n°4260, 9/9/2011
- Libre circulation et immigration, n°4227, 23/6/2011
- La gouvernance économique, n°4221, 15/6/2011
- Dans un an, l'Initiative citoyenne européenne, n°4191, 29/04/2011
- Défis migratoires, n°4180, 11/04/2011
- UE/Méditerranée : nouvelle donne, n°4167, 23/03/2011
- L'efficacité énergétique en chantier, n°4154, 4/3/2011
- Les services publics d'intérêt général, n°4151, 1/3/2011
- Barroso II, Un an, n°4137, 9/2/2011
- Relations UE/Etats-Unis, n°4086, 19/11/2010
- Les PME dans l'expectative, n°4063, 14/10/2010
- Stratégie envers l'Asie (ASEM 8), n°4054, 1/10/2010
- Le Service diplomatique européen, n°4039, 10/09/2010
- Les enjeux de l'Arctique, n°4033, 02/09/2010
- Coopération UE/Australie, n°3982, 21/05/2010
- Avenir du Kosovo, n°3972, 05/05/2010
- SESAR, révolution du trafic aérien, n°3971, 04/05/2010

■ Les CDS, n°3954, 09/04/2010

■ Protection des données privées, n°3942, 19/03/2010

**EDITIONS SPÉCIALES**

- Fonds structurels 2014-2020: Les Nouvelles Règles, n°4280, 7/10/2011,
- Ce que la Pologne nous prépare, n°4233, 1/7/2011
- Mobilité des sociétés, n°4229, 29/6/2011
- Jeux en ligne, n°4219, 10/6/2011
- Liberté de la presse : un sujet pour l'Union, n°4172, 30/03/2011
- Se former aux affaires européennes, n°4121, 18/1/2011
- L'union économique à marche forcée (pr hongroise), n°4111, 4/1/2011
- Traité de Lisbonne, un an après, n°4096, 3/12/2010
- Défense : quelle Europe après le pacte FR-UK, n°4093, 30/11/2010
- Aviation et écologie, n°4092, 29/11/2010
- Les Fonds structurels après 2013, n°4055, 4/10/2010
- L'Europe numérique a besoin d'audace, n°4043, 16/09/2010
- Retraites : réformes en vue, n°4013, 06/07/2010
- Ceci n'est pas une présidence (Belgique), n°4009, 30/06/2010
- Politique maritime intégrée : où en est-on ?, n°3981, 20/05/2010

**POLITIQUE RÉGIONALE****Fonds structurels : des règles de plus en plus favorables**Par **Isabelle Smets**

Du point de vue des Fonds structurels européens, c'est clair : ces deux dernières années, la législation européenne a évolué très favorablement pour le financement des logements sociaux. Et la prochaine période de programmation, entre 2014 et 2020, devrait confirmer la tendance.

une modification du règlement FEDER permettant à tous les Etats membres d'investir de l'argent provenant des Fonds structurels dans la rénovation énergétique des logements. C'est, en quelque sorte, une conséquence de la crise financière, le Plan européen pour la relance économique adopté en 2008 accordant une attention particulière à l'amélioration de l'efficacité énergi-

un plafond à ce que peuvent investir les Etats : ce sera au maximum 4 % de la contribution totale du FEDER. Avec ces fonds, les autorités publiques peuvent, par exemple, financer la pose de double vitrage, des travaux d'isolation des toitures, le remplacement de chaudières, etc. Si la Commission souhaitait au départ viser spécifiquement les ménages à faibles revenus, elle a finalement laissé le soin aux Etats de définir les catégories de logements éligibles.

Quels résultats ? Dans plusieurs Etats membres, le succès est au rendez-vous. La France est souvent citée en exemple. Dans un rapport transmis le 18 mai 2011 au président de la Commission européenne, l'Union sociale pour l'habitat (USH) a calculé que cette mesure a généré dans ce pays, en moins de 22 mois, plus d'un milliard d'euros d'investissement dans les logements sociaux. « 50 000 ménages à revenus modestes vont bénéficier concrètement de votre mesure par une réduction sensible de leurs dépenses de chauffage », écrit Thierry Repentin, le Président de l'association, à José Manuel Barroso. Et sur base d'un rythme de programmation constant, calcule-t-il, ce sont



Le règlement FEDER a permis à tous les Etats membres d'investir de l'argent provenant des Fonds structurels dans la rénovation énergétique des logements

En 2007 pourtant, quand les règlements des Fonds structurels sont entrés en vigueur pour la période 2007-2013, les possibilités de cofinancements européens étaient des plus réduites. Il n'était alors possible de financer des investissements dans le secteur de l'habitat que dans les « nouveaux » Etats membres de l'Union européenne (UE) et à des conditions si strictes qu'elles ont souvent découragé les initiatives. Mais les règles ont évolué en cours de parcours.

**2009, L'ANNÉE CHARNIÈRE**

Le changement arrive en 2009. Les Institutions européennes adoptent alors

que dans les bâtiments. Concrètement, les Etats sont invités à réaménager les programmes opérationnels des Fonds structurels afin de consacrer une part plus importante aux investissements axés sur l'efficacité énergétique, notamment lorsqu'il s'agit de logements sociaux. En faisant sa proposition, la Commission souligne que c'est là un moyen d'accroître le potentiel de « croissance durable » de l'Europe, de promouvoir sa compétitivité, d'améliorer son savoir-faire dans le domaine de l'efficacité énergétique et de marquer sa solidarité avec les ménages à faibles revenus en période de crise.

Les nouvelles règles mettent toutefois

plus de 100 000 ménages qui vont recevoir le soutien de l'Union européenne d'ici au 31 décembre 2012. La baisse des dépenses de chauffage pour les ménages bénéficiaires est estimée en moyenne à 40 %. Soit un gain annuel en pouvoir d'achat de 360 à 1 000 euros par ménage. Appliqué aux 50 000 foyers bénéficiaires, le gain en pouvoir d'achat peut être estimé, selon le rapport, entre 18 et 54 millions d'euros par an.

C'est un fait : le rapport transmis à la Commission montre que les régions françaises ont massivement reprogrammé leurs programmes opérationnels pour bénéficier de la mesure. L'enveloppe à laquelle elles pouvaient



prétendre avait alors déjà été allouée à 97 % (enveloppe calculée hors régions Outre Mer) et nombre de régions avaient d'ores et déjà atteint le seuil maximal des 4 %. Les projets soutenus par le FEDER représenteraient au 1<sup>er</sup> mars 2011 un investissement total de 1,013 milliard d'euros, soit sept fois l'enveloppe FEDER engagée. « *Le FEDER a ainsi joué pleinement son rôle de levier dans la mobilisation des cofinancements* », estime l'Union sociale pour l'habitat. Et l'objectif de performance énergétique est pleinement atteint : « *Sur base d'un recensement des étiquettes énergétiques avant et après travaux de rénovation thermique des projets soutenus par le FEDER, on observe une quasi-disparition des logements sociaux les plus énergivores situés en classes E, F et G* », dit le rapport.

Au Royaume-Uni également le succès est au rendez-vous. Les derniers chiffres du Comité européen de coordination de l'habitat social (CECODHAS) indiquent que là aussi 70 % de l'enveloppe théoriquement disponible ont été alloués à ce jour.

Ce ne sont pas les deux seuls Etats à avoir eu recours à la possibilité de reprogrammer les enveloppes financières, mais c'est là que la mesure a le mieux fonctionné. Mais à part ces deux pays, force est de constater que le bilan est plutôt mitigé. Les raisons générale-

ment avancées tiennent à la complexité des démarches - elles ont découragé nombre d'opérateurs, dit l'USH - et, surtout, au timing. Il s'est en effet avéré difficile, dans plusieurs Etats, de changer les règles du jeu en milieu de par-

*Dans ses propositions pour la nouvelle période de programmation budgétaire, présentées en octobre 2011, la Commission européenne a confirmé l'éligibilité des dépenses de logement dans tous les Etats membres*

cours. En bref : l'argent avait déjà été promis ailleurs et le reprogrammer pour le logement, c'était le retirer à d'autres projets. « *Cela a vraiment posé problème pour les régions qui avaient déjà présélectionné des projets* », confirme Julien Dijol, coordinateur politique au CECODHAS. Et pourquoi pas ces problèmes en France ? « *Parce que la France avait anticipé le changement législatif* ». Selon lui, il y avait dès le départ, dans ce pays, une vraie volonté

de gouvernement de mettre ces mesures en place. La France avait d'ailleurs véritablement porté le dossier durant sa présidence européenne, au deuxième semestre 2008. C'était pour elle une priorité. Et en conséquence, de nombreux projets étaient déjà dans les cartons dès cette époque, n'attendant plus que le feu vert européen.

**LA CONFIRMATION EN 2014**

Toujours est-il que le mauvais timing ne sera plus une excuse à partir de 2014. Car dans ses propositions pour la nouvelle période de programmation budgétaire, présentées en octobre 2011, la Commission a confirmé l'éligibilité des dépenses de logement dans tous les Etats membres. Mieux, elle a fait sauter les plafonds qui limitaient jusqu'ici les enveloppes à y consacrer. Exit, donc, le plafond de 4 % pour la rénovation thermique. Le secteur est ravi. « *La future politique de cohésion 2014-2020 va ainsi permettre aux territoires de développer des projets ambitieux de rénovation thermique des logements sociaux* », a réagi l'USH. En pleine adéquation, dit l'association, avec la proposition de la Commission de réhabiliter chaque année 3 % des logements sociaux à partir de 2014 (proposition de directive sur l'efficacité énergétique).

Car - cerise sur le gâteau - la promotion de l'efficacité énergétique dans le secteur du logement est explicitement citée comme une priorité d'investissement du FEDER dans le cadre de l'objectif de transition vers une économie à faible émissions de CO<sub>2</sub>. Au niveau de l'enveloppe qui pourra y être consacrée, tous les espoirs sont permis puisqu'à la place du plafond, on parle maintenant de plancher. Dans les régions les plus développées de l'UE, ce n'est pas moins de 20 % de l'enveloppe du FEDER - minimum - qui devra être consacrée à des projets soutenant l'objectif de transition vers une économie à faibles émissions de carbone. C'est nettement inférieur dans les régions moins développées : 6 % ad minimum. Mais, 6 % d'une enveloppe financière autrement plus importante que celle des régions les plus développées. ■

**Aussi pour les communautés marginalisées**

Une autre modification du règlement FEDER est intervenue en 2010, plus spécifiquement centrée sur le logement des communautés marginalisées, notamment les Roms. Elle permet le financement, également dans tous les Etats membres de l'UE, de projets de rénovation des parties communes des logements multifamiliaux ou de rénovation et de changement d'usage de bâtiments publics, destinés à des ménages à faibles revenus. Cela inclut donc, par exemple, le changement d'usage des bâtiments appartenant aux autorités publiques pour les transformer

en logements sociaux. Comme pour les dépenses de logement admises dans les « nouveaux » Etats membres, l'enveloppe financière que les Etats peuvent y consacrer est de maximum 3 % de la contribution du FEDER aux programmes opérationnels concernés ou à 2 % de la contribution totale du FEDER. Il est convenu que ces interventions dans le domaine du logement des communautés marginalisées doivent être pensées dans le cadre d'une approche intégrée, qui inclut d'autres actions dans des domaines comme l'éducation, la santé, l'emploi ou la « déségrégation ».

**AIDES D'ETAT****Règles plus souples et définition remise en cause**Par **Sophie Mosca**

La proposition de la Commission européenne de révision des règles régissant l'octroi d'aides d'Etat aux services d'intérêt économique général (SIEG), instaure des dispositions moins contraignantes pour le logement social et revient sur la définition restrictive de son périmètre des mesures précédentes.

En revanche, la pratique décisionnelle de la DG Concurrence de l'exécutif européen a conduit à mettre en question les contours de la mission de service public remplie par les organismes en charge du logement social, alors même que la définition de celle-ci est du ressort exclusif des Etats membres. Cette interférence pose un problème de fonds : jusqu'où peut aller le contrôle de la Commission ?

**DES AIDES DIVERSIFIÉES**

Il est acquis au niveau communautaire que le logement social vise un objectif d'intérêt général : le droit à l'aide au logement, reconnu par la Charte des droits fondamentaux, qui instaure son appartenance à la catégorie des services économiques d'intérêt général (SIEG).

Les organismes en charge du logement social, les bailleurs sociaux, répondent à cette exigence en palliant l'incapacité du marché à satisfaire ce droit au logement au profit des citoyens les plus démunis et, dans le cadre de la mission de service public dont ils sont investis, ils sont tenus au respect des règles applicables aux aides d'Etat aux SIEG. Ils ont des obligations en termes de tarification sociale (loyer plafonné) et d'attribution de logement (selon des modalités spécifiques à chaque Etat membre) qui occasionnent des coûts propres (moindres recettes, coûts de gestions liés à davantage d'impayés par exemple). Les aides publiques viennent compenser ces obligations de service public et ces coûts spécifiques par différentes mesures : réductions sur les prix de terrains publics, exonérations fiscales, droits spéciaux, garanties, subventions, etc.

Le tableau (page suivante) présente un aperçu des types de financement de logement social en 2005 (sur la base de données de l'UE à quinze Etats membres). On constate la diversité des interventions

publiques qui représentent une part conséquente du financement des organismes de logement social.

Ces diverses formes d'aides sont, certes, susceptibles d'induire un avantage économique pour l'organisme bénéficiaire et de s'avérer donc contraires au principe de « concurrence non faussée » au sein du marché intérieur. Mais, si elles sont néces-

---

*Le logement social vise un objectif d'intérêt général puisqu'il répond à un droit fondamental inscrit dans la Charte des droits fondamentaux*

---

saires et proportionnées au bon accomplissement de la mission d'intérêt général du logement social, elles peuvent être jugées compatibles avec le droit communautaire en vertu des articles 14 et 106.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Ces compensations de service public relèvent de pratiques de cofinancement entre les niveaux nationaux, régionaux et locaux et que leurs montants varient en fonction des publics cibles et de la nature des besoins spécifiques et certaines sont « *directement paramétrées sur la base d'un calcul en terme de loyer d'équilibre ou de perte des recettes liées à une tarification sociale alors que certaines aides sont accordées afin de couvrir toute ou partie des surcoûts engendrés par les contraintes sociales en terme d'occupation de ménages à besoins spécifiques* », précise la fédération européenne du logement social, public et coopératif (Cecodhas Housing Europe) qui représente 43 fédérations nationales dans 19 Etats membres.

Les règles en matière d'aides d'Etat aux SIEG qui avaient été précisées en 2005 suite à l'arrêt Altmark (affaire C-280/00) de la Cour de Justice, de l'UE, se composent de trois textes formant ce qu'il est convenu de dénommer le « Paquet Altmark » ou « Monti-Kroes ». Elles définissent les conditions dans lesquelles une compensation accordée à un organisme ou une entreprise en charge d'un service public est réputée compatible, sans obli-

gation de notification préalable à la Commission, mais aussi les cas pour lesquels une compensation n'entrant pas dans ce champ peut néanmoins être autorisée.

Eu égard au faible risque de distorsions de concurrence du fait de la territorialité des activités de ces organismes du logement social et au réinvestissement des bénéficiaires des loyers reçus et des ventes dans la fourniture de nouveaux logements, ceux-ci sont d'après ces règles dispensés de cette obligation de notification pour peu qu'ils correspondent à la définition restrictive suivante : entreprises de logement social qui « *procurent un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché* ».

**DÉFINITION**

Cette définition limitative du périmètre, considérée comme l'héritage d'une conception libérale, a cependant pour conséquence d'exclure le logement social ayant un objectif de mixité sociale ou à visée « universaliste » pour reprendre une expression de Laurent Ghékiere, représentant de l'Union sociale pour l'habitat qui regroupe près de 800 organismes français de logement social.

Le commissaire européen à la Concurrence Joaquín Almunia a inversé cette tendance avec la révision de ces règles qu'il a entreprise dès son arrivée à la tête de la Direction générale de la « Concurrence » dont la nouvelle mouture devrait être connue le 20 décembre 2011.

Il a, en effet, abandonné la définition restrictive du logement social de 2005 dans le projet de décision relative aux notifications des SIEG pour l'intégrer dans une catégorie plus large des services à même de satisfaire « les besoins sociaux essentiels ». Il a de plus maintenu l'exemption de notification sans condition de seuil pour le logement social en l'élargissant à ces autres services sociaux. Certains services sociaux qui ne répondraient pas à cette définition mais qui seraient gérés par des organismes de logement social, comme l'aménagement urbain aux Pays-Bas, relèveraient, quant à eux, du projet de règlement dit de minimis qui instaure des critères spécifiques en termes de chiffres d'affaires, de

montant de l'aide (...) en deçà desquels l'aide pourrait être exemptée de notification eu égard au faible impact qu'ils ont sur les échanges dans l'UE. Ces seuils font encore débat.

En revanche, la pratique décisionnelle de cette DG « Concurrence » qui, par le biais du contrôle de l'absence d'« erreur manifeste » dans la qualification d'un SIEG, a conduit à remettre en cause le modèle de logement social suédois à la suite de plaintes reçues en 2002, a abouti à ce que la Suède décide, en 2007, de libéraliser le logement social en le « sortant » de la catégorie des SIEG par la suppression des agréments aux organismes communaux qui en avaient la charge. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les aides au logement doivent donc être notifiées systématiquement et sont dès lors limitées dans le temps et plafonnées en référence à une intensité d'aide maximale définie par des cartes régionales établies par la Commission. (voir articles séparés)

En 2002, les Pays-Bas, dont le régime encadrant également le logement social relève aussi d'une conception large du logement social, ont reçu une réponse

semblable de la DG « Concurrence ». S'en est suivie une polémique à propos des seuils de revenu qui ont été introduits suite aux négociations entre les autorités néerlandaises et la Commission, qui a mobilisé tant les acteurs du logement social et non social (ou privé) que les institutions européennes. Jusqu'à ce que le Tribunal de l'UE soit saisi de deux recours en annulation de la décision de la Commission tant par les fondations néerlandaises de logement social, soutenues par d'autres « collègues européens » que des promoteurs privés. La Cour a aussi été interrogée sur un cas semblable par une juridiction belge. L'institution de Luxembourg devrait se prononcer en 2012. (Voir articles ci après)

Le commissaire Almunia a précisé sur ces cas suédois et néerlandais que la Commission n'a pas pris l'initiative de porter atteinte à la définition du service public de logement social dans ces pays, mais qu'elle a été sollicitée par notification volontaire et par des plaintes qui ont requis son analyse au nom du contrôle de l'absence d'« erreur manifeste » de qualification d'un SIEG (voir son interview ci après).

**PLUS DE SOUPLESSE**

Le Parlement européen a voté le 15 novembre dernier à une large majorité (488 voix contre 134 et 17 abstentions) une résolution présentée par Peter Simon (S&D, Allemagne) qui « souligne fermement que les services publics doivent être de qualité élevée et accessibles à toutes les couches de la population ». Le texte met en exergue la préoccupation des députés au regard de « l'attitude restrictive de la Commission qui ne fait entrer les aides d'État aux organismes de logements sociaux dans la catégorie services sociaux d'intérêt général (SSIG) que lorsque les prestations sont uniquement réservées à des citoyens défavorisés ou à des groupes socialement défavorisés, étant donné qu'une interprétation aussi étroite va à l'encontre des objectifs prioritaires de mixité sociale et d'accès universel ». Une prise de position dont se félicite, Françoise Castex (S&D, France) qui souligne qu'elle « démontre l'avancée des débats au sein du PE sur ce sujet, grâce aux travaux menés depuis deux ans par l'Intergroupe Services publics » qu'elle préside.

Pour le Comité des Régions, la définition proposée dans le « paquet Almunia » est source de confusion et dans l'avis qu'il a adopté sur cette réforme le 12 octobre sur base du rapport de Karl-Heinz Lambertz (PSE, Belgique), il suggère de revenir à la définition des services sociaux de la directive « services ». Plus « audacieux » que les députés, il fait sienne une autre revendication des organismes de logement social visant à prendre en compte les réinvestissements des bénéficiaires du logement social dans le financement de nouveaux SIEG en vue d'alléger le contrôle de la Commission.

Cette question a contribué à rendre le débat tendu sur le « Paquet Almunia ». Notamment certains États membres ont témoigné d'un véritable rejet de tout ce qu'ils perçoivent comme une tentative par l'exécutif européen de s'immiscer dans leurs prérogatives de définition de ce qu'ils veulent comme services publics. Ils ont obtenu durant les dernières semaines de consultation de ce projet, en novembre 2011, un report de dispositions, au printemps 2012, sur le règlement introduisant des règles de minimis. ■

**Cofinancement du logement social dans l'UE**

	Public Authorities	Grants	Loans with low interest	Public Guarantee	Land access	Tax exemption	Low rate VAT	Private Funds	Shareholders
Belgium	Federal			•		•	•		
	Regional	•	•	•	•	•			•
	Local	•	•	•	•	•			•
Denmark	National	•	•	•		•			
	Local	•	•	•		•			•
Germany	Federal	•							
	Länder	•	•	•					•
	Local	•		•	•				•
Spain	National		•			•	•		
	Autonomies		•						
	Local				•				•
Estonia	All *		•	•	•		•		
	National	•	•	•	•	•			
Finland	National	•	•	•					•
	Local	•	•	•					•
France	National	•	•	•	•	•	•	•	•
	Regional	•							
	Departemental	•							•
	Local	•			•	•			•
Greece	National			•			•	•	•
	Local								•
Ireland	National	•	•	•		•	•		
	Local								
Italy	National					•	•	•	
	Regional	•	•						•
	Local	•			•	•			
Luxembourg	National	•	•	•			•		•
	Local	•							
Netherlands	National			•		•			
	Regional	•							
	Local	•			•				
Austria	Federal								
	Länder	•	•	•					
	Local					•	•		
Poland	All *		•	•	•	•			
Portugal	National		•	•	•	•	•		•
	Local	•			•	•			•
Sweden	National	•		•		•	•		
	Local	•		•					•
United Kingdom	National	•					•		
	Regional	•				•			
	Local	•				•			



## ENTRETIEN AVEC JOAQUIN ALMUNIA, COMMISSAIRE À LA CONCURRENCE

# « La Commission n'a pas défini le logement social néerlandais »

Réalisé par Sophie Mosca

Le nouveau « paquet législatif » sur les aides d'Etat aux Services d'intérêt économique général (SIEG) destiné à remplacer le « paquet Altmark » est prévu pour la seconde moitié de décembre 2011, sauf pour le règlement de minimis dont la proposition est reportée à avril 2012. Le commissaire européen à la Concurrence, Joaquin Almunia, s'explique sur les objectifs de cette révision et notamment sur les mesures qu'elle instaure pour le logement social. Nous reprenons en partie les propos de celui-ci sur le cadre général de « son paquet » publiés dans l'édition d'Europolitique n° 4273 et les complétons de sujets touchant au logement social.

### Quels sont les objectifs de cette révision du paquet Altmark ?

Six ans se sont écoulés depuis l'adoption de l'encadrement des aides allouées aux services d'intérêt économique général (SIEG). En nous fondant sur l'expérience de la pratique de ce régime et des avis des Etats membres, des fournisseurs, des usagers etc., nous avons jugé opportun de l'adapter. Nous voulons protéger l'existence de ces SIEG et instaurer des règles plus simples et plus claires, tenant compte aussi de l'efficacité des services prestés aux citoyens. Toutefois, il faut distinguer ceux qui n'ont pas d'impact sur le marché de par leur nature ou leur petite taille et ceux qui peuvent introduire des distorsions de concurrence.

Pour les premiers, nous proposons d'instaurer des règles de minimis plus favorables. Les aides publiques inférieures à 150000 euros ne seront plus considérées comme à contrôler. Puis, parmi les SIEG plus importants, nous exempterons de notification tous ceux à nature sociale, avec une définition plus large qu'aujourd'hui : c'est le cas du logement social et des hôpitaux.

Pour les SIEG susceptibles d'avoir un impact sur le marché, nous clarifions le quatrième critère de l'Arrêt Altmark : l'évaluation du niveau de la compensation allouée par la puissance publique sur base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée. Mais la Cour de justice aura toujours le dernier mot.

Nous avons un troisième objectif qui vise à

récompenser le prestataire d'un SIEG performant qui peut offrir un meilleur service à un meilleur coût. Cette incitation à l'efficacité existe déjà dans le secteur des transports.

### Pourquoi avoir introduit dans le projet de règlement de minimis exemptant de notification les petits services publics une condition relative au seuil de 10000 habitants ?



« Nous voulons protéger l'existence de ces SIEG et instaurer des règles plus simples et plus claires »

Il ressort de nos consultations avec les Etats membres, les fournisseurs de SIEG, les réseaux de pouvoirs locaux qu'une collectivité publique de 10000 habitants, a une capacité de gestion telle qu'elle peut sans problème nous fournir les documents comptables adéquats, dans des conditions de transparence permettant de voir comment est géré l'argent public. Ce que nous demandons n'est pas énorme et la procédure est rapide si on nous transmet l'information correcte.

### Pourquoi les aides à l'investissement ne sont-elles pas prises en compte dans le calcul des surcompensations alors que les hôpitaux et le logement social sont par nature liés à de tels financements ?

On veut établir une règle nouvelle pour le calcul de compensation en considérant ces aides d'Etat non plus annuellement, mais sur toute la durée du contrat de service public entre l'administration et le prestataire de SIEG, afin de prendre en compte ces investissements de long terme. Nous prenons donc bien en considération les contraintes de ces types de fournisseurs de services publics. Les dépenses qui s'échelonnent dans le temps s'en trouveront mieux distribuées.

### Vous projetez de supprimer la définition res-

trictive du logement social énoncée dans le « paquet » actuel : est-ce là un signe destiné à désamorcer les conflits nés lors de la décision de la Commission relative au logement social néerlandais ?

Je ne peux parler d'un cas examiné par la Cour de justice, mais ce que je peux vous dire sur ce cas, dont le traitement a pris beaucoup de temps à mes services par le passé et engendré beaucoup de commentaires, c'est que la définition du service public de logement social aux Pays-Bas relève des autorités nationales. Contrairement à ce qui lui est reproché, ce n'est pas la Commission qui a établi cette définition, c'est le gouvernement de ce pays dans l'exercice de la subsidiarité reconnue par le Traité. La Commission n'a donc pas fixé un niveau de revenu annuel de 33000 euros visant à limiter dans cet Etat membre l'accès au logement social à des personnes en dessous de ce seuil, mais bien les autorités de ce pays. C'est ce que j'ai

répondu à un ministre néerlandais qui me demandait ce que je pensais de ce niveau de revenus. Je ne suis pas un homme politique néerlandais, mais comme commissaire à la Concurrence, dès le moment où il y a une plainte contre un système national de service public, d'un logement social en l'occurrence, je dois en examiner la conformité au regard des règles sur les aides d'Etat aux SIEG.

### Cette logique ne conduit-elle pas à une situation extrême telle que celle de la Suède qui, pour ne pas remettre en cause sa conception large du logement social, a décidé de sortir le logement social des services publics ?

C'est un débat qui appartient à chacun des Etats membres. Certains ont une politique de logement social très large et ambitieuse grâce à leur capacité économique, d'autres, pour des raisons politiques ou de contraintes économiques, ne peuvent pas se le permettre. Il n'appartient pas à la Commission de rentrer dans la définition d'une politique de logement social. Elle se contente, quand on la saisit d'une notification volontaire ou d'une plainte, de vérifier la compatibilité avec les règles qu'elle est chargée de faire appliquer, et ce, par le biais du contrôle de l'absence d'« erreur manifeste » de qualification d'un SIEG. ■

## MARCHÉS PUBLICS/CONCESSIONS

**Le logement social prône un assouplissement des règles**

Par Sophie Mosca

Dans un contexte général de restriction des financements publics en Europe, les organismes de logement social sont plus que jamais contraints d'assurer une stricte maîtrise de leurs coûts. Pour accomplir la mission de service public dont ils sont investis, ils sont soumis néanmoins par les directives communautaires relatives aux marchés publics à des obligations de publicité, de mise en concurrence et de respect de l'égalité de traitement des partenaires qui sont coûteuses. Aussi, dans le cadre de la modernisation de ces directives de 2004 (2004/17 pour les marchés de travaux et 2004/18 pour ceux de services) lancée par la Commission et qui doit déboucher le 20 décembre 2011 sur des propositions, ces organismes se sont-ils employés à faire valoir leur spécificité afin d'obtenir un desserrement de ces contraintes. Ils ont agi dans le même sens à propos de la directive sur les contrats de concession, attendue à la même date, dans la mesure où ils sont soit soumissionnaires lors d'appels d'offre de collectivités publiques, soit adjudicataires, par exemple pour l'entretien de leurs bâtiments.

**PARTENARIATS PUBLIC-PUBLIC PRIORITAIRES**

Les nouvelles directives « marchés publics » devraient, tout à la fois, mieux répondre aux évolutions économiques, satisfaire les objectifs d'« économie sociale de marché » et de « durabilité » (énoncés, l'un, par le traité de Lisbonne, l'autre par la Stratégie « EU 2020 »), clarifier les frontières entre marchés de services et marchés de travaux et, enfin, accroître la sécurité juridique des acteurs dans la ligne de la jurisprudence de la Cour de justice de l'EU (CJEU).

Le secteur du logement social souhaite des textes adaptés à ses spécificités. A commencer par une réduction des délais inhérents aux procédures actuelles qui retardent la mise à disposition des logements aux bénéficiaires et qui les privent, ainsi, de recettes locatives. En outre, seul un petit nombre d'entreprises répondent en général aux appels d'offre lancés par les organismes du logement social. Soit un faible degré de

concurrence qui rend le bénéfice des appels d'offres en termes de prix assez limité.

Aussi, ces organismes font-ils valoir que la mise en commun de leurs ressources ou partagées avec des collectivités locales leur permet de diminuer les frais de gestion et d'améliorer ainsi leur efficacité et la qualité du service public. Reconnus par la Cour comme des « organismes de droit public », ils arguent que n'étant pas susceptible d'avoir une incidence sur le jeu économique, une telle mutualisation qui ne concerne que des tâches administratives de base (comptabilité, ressources humaines, formation, services juridiques et contentieux, communication, gestion financière, informatique, etc.) ou d'expertise pour des montages complexes doit être considérée comme une coopération public-public située en dehors des règles de marchés publics.

Entre autres par son Arrêt Tecal (C-107/98), la CJEU, s'est prononcée sur la procédure « in house », acceptant que puissent être exclus des règles des marchés publics certains contrats de travaux ou de services conclus entre organismes publics dès lors qu'il y a, d'une part, contrôle par une entité publique de l'organisme exécutant le contrat (comme elle le ferait sur ses propres services), et, d'autre part que ce dernier réalise avec son partenaire l'essentiel de ses activités. Après avoir refusé cette qualification « in house » en présence de capitaux privés dans l'organisme prestataire [Arrêts Stadt Halle (C-26/03) et Autriche (C29/04)], la Cour a nuancé plus récemment cette position au nom de « considérations et exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public » (Arrêt Commission/Allemagne C-480/06). Une meilleure perspective, donc, pour le logement social dont la majorité des acteurs disposent de capitaux privés sauf que la Commission n'envisage pas de retenir cette jurisprudence dans les directives dont l'adoption est prévue pour cette fin 2011 et l'entrée en application en 2013. Elle l'estime non stabilisée en l'absence de contentieux précis liés à des acteurs sociaux « alimentés » en partie par des capitaux privés. Au grand dam de ces derniers, condamnés de fait à vivre dans une « zone grise » en espérant qu'un litige ne

viennne pas chambouler la situation en leur défaveur. Sauf à mobiliser le Parlement européen, compétent comme co-législateur, pour obtenir une exclusion explicite de ces coopérations public-public.

**MARCHÉS PUBLICS PLUS FLEXIBLES**

L'autre démarche des acteurs du logement social vise l'assouplissement de ces règles « marchés publics ». Ils bénéficient, certes, déjà d'un régime allégé pour les opérations complexes d'aménagement foncier impliquant différents acteurs et des montages sophistiqués, mais ils réclament deux autres changements : d'une part, une substitution des contrôles a posteriori de concurrence loyale aux actuels contrôles a priori et à l'initiative de l'acheteur (autrement dit, à la leur), et, d'autre part, un relèvement sensible du seuil de 249000 euros en dessous duquel ne s'applique pas la directive pour les marchés publics de services passés par des pouvoirs adjudicateurs autres que les « autorités gouvernementales centrales ». Ce qui, selon les déclarations récentes du commissaire Michel Barnier en charge du Marché intérieur et des services financiers ne devrait pas être à l'ordre du jour.

**RÉSERVES SUR LES CONCESSIONS**

En ce qui concerne les contrats de concessions, les acteurs sociaux sont peu favorables à une législation européenne plus stricte alors que la situation actuelle leur offre la souplesse qui leur fait défaut avec les règles de marchés publics. Ils estiment que des règles communautaires spécifiques pour les concessions sont inutiles et pourraient même être contradictoires avec l'encadrement national dans certains pays où ce type de contrat est répandu (France, Italie, Allemagne, etc.). Ils craignent qu'un niveau de contrainte ou de complexité ne dissuade les collectivités de recourir à cet outil précieux. Aussi militent-ils pour l'exclusion du champ de cette future directive des partenariats publics-privés ou pour un dispositif allégé semblable à la dérogation déjà obtenue dans les directives sur les marchés publics. A tout le moins, la future directive devrait-elle garantir la souplesse nécessaire à ce type d'opérations inhérentes à l'exercice de leur mission et être adaptée à la situation spécifique de chaque Etat membre. ■

## La Cour tranchera sur la définition du logement social

Par Sophie Mosca

La pertinence d'une définition nationale du service public de logement social a été remise en cause par la Commission européenne lors de questions posées soit par des Etats membres souhaitant notifier un

« leur » systèmes de logement sociaux, par notification volontaire, la Commission a d'abord avalisé en 2001, des régimes ciblés vers des populations défavorisées telles que celui de l'Irlande ou de celui du Royaume Uni en matière d'aide à l'accession à la propriété.

Dans ce contexte, la plainte en 2007 de l'IVBN, l'association des investisseurs institutionnels, contestant ce système qui engendrait à ses yeux une distorsion de concurrence sur le marché des locataires « aisés », a mis le feu aux poudres puisqu'elle abondait dans le sens de l'exécutif européen. A l'issue d'une enquête préliminaire en effet la Commission a conclu à l'incompatibilité des mesures d'aides publiques néerlandaises à ce secteur qui, dès lors qu'il est accessible à des personnes aisées, ne répond plus à sa mission de service public d'intérêt général à caractère social. S'en est suivie une négociation entre elle et le gouvernement pour déterminer un plafond de revenu, 33 000 euros par an, au-dessus duquel l'accès au logement social dans cet Etat serait refusé, sauf pour une part marginale de 10 % du total du parc locatif. Les logements avec un loyer au-dessous de 648 € par mois sont toujours considérés comme relevant du logement social. La partie du stock de logement non ciblée vers la population défavorisée doit être mise sur le marché.

Cet accord a été scellé par une décision du 15 décembre 2009 (C/2009/9963) qui concerne le dispositif d'aides existant et aussi de nouvelles mesures en faveur des organismes de logement social municipalités urbaines sensibles qui ont été avalisées.

### CONTESTATIONS

Cette dernière a été contestée par trois recours distincts en annulation devant le Tribunal : le premier a été introduit le 1<sup>er</sup> avril 2010 par la BNG opposée aux mesures la concernant, le second 29 avril 2010 par un collectif de 133 Fondations de logement social néerlandaises défendant l'objectif initial de mixité sociale, le dernier par l'IVBN insatisfaite des mesures correctives pour elle insuffisante pour assurer une concurrence équitable. (Affaires T-151/10, T-202/10 et T-201/10).

Le premier a été radié après clarifications sur les missions de la banque. Dans le second, les Fondations de logement social néerlandaises soutiennent en substance que la Commission a outrepassé sa compétence en imposant aux Pays-Bas une nouvelle définition du logement social conforme à ses vues et a décidé à tort qu'un Etat membre doit définir le service d'intérêt économique général sur la base d'un seuil de ressources.



Le Tribunal de l'UE a été appelé à trancher ce sensible débat qui met en question les limites du contrôle de la Direction générale de la concurrence de la Commission

régime d'aides publiques à ce secteur soit lors de plaintes qui lui ont été soumises visant à contester des distorsions de concurrence. Par le biais du contrôle de l'« erreur manifeste » de qualification d'un service public d'intérêt économique général (SIEG) qui lui revient en tant que gardien des règles en matière d'aides d'Etat, l'exécutif européen a donc été amené à évaluer la compatibilité avec celles-ci de définitions nationales de ces services publics de logement social. Le cas néerlandais a cristallisé les oppositions entre tenants d'une conception ouverte d'un tel service et défenseurs d'une approche plus catégorielle, réservée aux personnes défavorisées. La réponse de la Commission en faveur des seconds a créé un climat d'incertitude juridique. Le Tribunal de l'UE a été appelé à trancher ce sensible débat qui met en question les limites du contrôle de la Direction générale de la concurrence de la Commission. Des questions préjudicielles émanant d'une juridiction belge ont aussi été posées à la Cour de justice de l'UE en référence à ce cas.

### DÉFINITION NÉERLANDAISE REVUE

Sollicitée par plusieurs Etats sur la compatibilité avec les aides d'Etat aux SIEG de

La question est devenue plus problématique quand elle a eu à se prononcer sur des modèles fondés sur un accès large avec un objectif de mixité sociale, tels que les modèles suédois ou néerlandais.

Sur base d'une notification des Pays-Bas, au début des années 2000, la Commission a soulevé en effet, en juillet 2005, des réserves sur le régime d'aides publiques aux organismes de logements sociaux composé : 1/ de garanties d'Etat; 2/ de financements publics, 3/ de mises à disposition de terrain municipaux à des prix inférieurs à ceux du marché et 4/ de prêts auprès d'une banque municipale (la Bank Nederlanse Gemeenten, BNG). Elle a en particulier estimé que ces mesures introduisaient des surcompensations au regard de la mission de service public dévolue aux Fondations gérant le logement social qui représente 32 % du parc immobilier. Selon elle, ce régime était incompatible avec les règles communautaires en matière d'aides d'Etat en ce qu'il ne visait pas un « public cible de personnes socialement désavantagées » et n'introduisait pas de séparation comptable claire entre les activités de service public et celles plus commerciales des organismes de logement social.



Par ailleurs, elle lui reproche d'avoir exigé une liste limitative des bâtiments qualifiés d'immeubles sociaux, excluant de fait des immeubles relevant du SIEG. Elle aurait encore commis une erreur de qualification de certaines aides et une appréciation inexacte et négligente en concluant que location de logements à des personnes bénéficiant de revenus relativement élevés faisait partie de la mission de service public confiée aux sociétés de logement social. Autre critique : elle a omis d'examiner si la définition des services d'intérêt économique général contenue dans le système actuel des Pays-Bas pour le financement de logements sociaux comporte effectivement une « erreur manifeste ». Elle aurait encore fait une erreur de droit en ne distinguant pas la définition d'un SIEG de son mode de financement.

Pour les investisseurs privés, en revanche, la décision ne va pas assez loin tant sur les aides existantes que sur celles projetées. Sur les premières, ils contestent l'analyse de la Commission quant à l'obligation pour les Fondations de logement social de déterminer un loyer inférieur au plafond de

648 euros fixé par la loi et la délimitation du groupe cible pour le logement social qui n'est pas motivée et incorrecte.

Selon eux, l'exécutif européen n'aurait pas obtenu suffisamment de garanties contre la surcompensation et n'aurait pas pris en compte leur plainte concernant les aides fournies par le fonds d'investissement (Woningsinvesteringsfonds) et la banque de l'eau (Nederlandse Waterschapsbank).

Ils réclament encore une « limite objective s'agissant des frais de constitution pour les habitations à aider » et invoquent, en outre, une erreur procédurale car en l'absence de l'ouverture d'une enquête formelle, ils n'ont pu faire valoir leur position.

#### CAS BELGE

Les juges de Cour de justice quant à eux ont été interrogés, en avril 2011, par la Cour constitutionnelle belge sur un sujet semblable. Les douze questions qui leur sont posées visent à établir la compatibilité d'un décret ancien du ministre du logement flamand imposant, aux promoteurs privés demandeurs d'un permis

de bâtir ou de lotir pour tout projet de plus de 50 appartements ou 10 maisons individuelles, de fournir 20 % du terrain aux organismes de logement modéré, ou de réaliser des habitations vendues, à des prix plafonnés, à des bailleurs sociaux, ou encore de verser à ceux-ci une compensation de 50 000 euros pour chaque logement non fourni.

Les promoteurs privés à l'origine de la plainte estiment en effet que le décret fixant cette obligation est contraire avec les règles communautaires en matière d'aide d'Etat car elle n'a pas été notifiée à la Commission. Ils font clairement référence à la décision relative aux Pays-Bas et soulignent que les biens qu'ils doivent mettre à disposition du logement social belge sont selon eux destinés « à une large catégorie de particuliers » et non à une population ciblée. Ils considèrent par ailleurs, que le décret est contraire à la directive services, à la liberté d'établissement et au principe de libre prestation de service puisqu'il les oblige à faire une prestation qui ne leur sera pas bénéfique, mais qui le sera pour secteur social. ■

## TROIS QUESTIONS À L'EURODÉPUTÉE SOPHIE IN'T VELD

# « Jeter l'opprobre sur la Commission n'est que pur dénigrement de Bruxelles »

Par Florence Martin

*Sophie In't Veld (ALDE, Pays-Bas) était rapporteure en 2005 sur une résolution parlementaire non législative relative aux aides d'Etat sous forme de compensation de service public. Elle nous confie ici son opinion quant à la situation aux Pays-Bas, aux résultats de la décision de 2009 relative à la limitation des rémunérations et au rôle que la Commission européenne devrait jouer dans le domaine des aides d'Etat.*

**Pensez-vous que l'accord intervenu en 2009 entre la Commission et le gouvernement néerlandais soit satisfaisant ?**

Le problème est que le marché du logement aux Pays-Bas est profondément faussé. La location et l'achat font l'objet de subventions importantes, ce qui provoque une flambée des prix. Pour la catégorie de rémunérations comprise entre 33 000 et 43 000 environ, il est presque impossible de trouver un loge-

ment abordable dans le secteur privé. Mais ce problème résulte de dysfonctionnements du marché néerlandais du logement et non



« Le problème est que le marché du logement aux Pays-Bas est profondément faussé »

d'une décision émanant de la Commission européenne.

**Quel rôle devrait alors jouer la Commission ?**

Il appartient au gouvernement néerlandais de décider de l'organisation et du

financement du secteur du logement social aux Pays-Bas. La Commission vérifie simplement que ces décisions ne comportent aucune erreur et n'enfreignent pas de manière évidente les règles du Traité. La Commission n'a aucun pouvoir décisionnel et n'impose aucune solution précise. Jeter l'opprobre sur la Commission n'est que pur dénigrement de Bruxelles. Cette attitude détourne l'attention des véritables problèmes et de la nécessité de réformer le secteur du logement en profondeur.

**Quelles devraient être les priorités du gouvernement néerlandais ?**

Plutôt que d'appeler à une augmentation du nombre de logements subventionnés, le gouvernement néerlandais devrait s'atteler à l'assainissement du marché néerlandais du logement. Les subventions devraient être réduites progressivement et réallouées davantage aux personnes et moins aux institutions. ■

ENTRETIEN AVEC FREEK OSSEL, ADJOINT AU MAIRE D'AMSTERDAM EN CHARGE DU LOGEMENT

## Pays-Bas : la décision de la CE fait obstacle à la mixité sociale

Par Florence Martin

*Freek Ossel a expliqué à Europolitique la philosophie de la politique néerlandaise en matière de logement social et les conséquences de la décision de la Commission de 2009 sur les plafonds de revenus à Amsterdam.*

**Après un siècle de logement social à Amsterdam, comment évaluez-vous la situation en termes de mixité sociale ?**

Depuis de nombreuses années, Amsterdam s'efforce de devenir une « ville sans ghettos ». Une ville aux voisinages mixtes où les pauvres côtoient les riches, les jeunes, les vieux, et où les personnes à faibles revenus ont toujours la possibilité de vivre dans un voisinage agréable. Bien qu'une disparité socio-économique demeure, cette politique de « ville sans ghettos » est un succès. Les associations ont toujours joué un rôle essentiel dans la distribution de logements à louer entre plusieurs catégories de revenus. Elles ont également favorisé la rénovation urbaine de quartiers moins agréables, situés à l'écart du centre-ville tels que Noord, Nieuw-West et Zuidoois.

**La mixité sociale est-elle menacée par la définition européenne des services publics et les règles sur les plafonds de revenus ?**

Je le crois, en effet. 90 % des biens de location dont le loyer mensuel est inférieur à 652 euros doivent être attribués aux personnes à faibles revenus (inférieurs à 33 614 euros par an). Ce système donnera lieu à une forte concentration de locataires à faibles revenus dans les logements sociaux municipaux et, à long terme, à une homogénéisation des voisinages et à une ségrégation. Outre la mixité des voisinages, nous souhaitons offrir aux Amstellodamois l'opportunité de trouver un logement adapté à chaque étape de leur vie. Or, l'actuelle réglementation européenne ne nous permet pas de le faire. Cette réglementation entrave la construction d'im-

meubles abritant, à la fois, des logements de location à loyer bas et des logements de location à loyer modéré. Les associations sont contraintes à séparer ces deux types de logements et, de ce fait, à demander un emprunt plus élevé. Cela signifie que peu

de « Koopgarant » permet aux acheteurs d'acquérir certains immeubles appartenant à une association de logement à prix réduit.

**133 fondations néerlandaises de logement social ont demandé l'annulation de la décision de la Commission du 15/12/2009 à la Cour européenne de Justice. Le Parlement presse le gouvernement à rouvrir les négociations avec la Commission sur le relèvement du plafond de revenus. Soutenez-vous ces initiatives ?**

Naturellement, nous soutenons ces initiatives. Cependant, le relèvement du plafond de revenus n'est peut-être pas nécessaire dans tout le pays. La plupart du temps, les prix du marché sont relative-

ment bas dans les zones en recul démographique. Pour les zones touchées par une pénurie de logements, comme Amsterdam, par exemple, les prix de l'immobilier dans le segment libéralisé du marché deviendront trop élevés pour les personnes dont les revenus annuels dépassent 33 614 euros. Si le plafond est relevé à 43 000 euros dans ces zones, nous pourrions continuer à assurer un mélange salubre de revenus faibles et élevés.

**La définition élargie de logement social envisagée dans la récente proposition de loi de la Commission européenne sur les aides d'État allouées aux services d'intérêt économique général constitue-t-elle une solution éventuelle à ce conflit ?**

Nous nous félicitons que la Commission ait accordé aux États membres la liberté de choisir eux-mêmes les groupes qui auront droit à un logement social. Ce serait vraiment formidable si le gouvernement néerlandais ou le ministre néerlandais responsable utilisait cette liberté pour fixer un plafond de revenus supérieur ou des plafonds différenciés. Il sera alors possible de préserver notre politique de « ville sans ghettos » à Amsterdam. ■



« Nous nous félicitons que la Commission ait accordé aux États membres la liberté de choisir eux-mêmes les groupes qui auront droit à un logement social »

de logements à loyer modéré sont bâtis, que ce soit par les associations ou d'autres acteurs du marché.

**Trop riches pour bénéficier d'un logement social, trop pauvres pour avoir accès au marché privé, qu'est-il prévu pour eux ?**

Près de 45 000 Amstellodamois perçoivent des revenus faibles à modérés, soit un revenu annuel compris entre 33 614 euros et 43 000 euros. Étant donné l'explosion de la demande en logements, on assiste à une flambée des loyers à Amsterdam, qui dépassent le plafond de loyer de 652 euros. Le loyer mensuel pour ce type de logement est souvent supérieur à 1 000 euros. Pour venir en aide à ces citoyens, nous souhaitons mettre à leur disposition des logements à loyer plus élevé compris entre 652 et 800 euros. Nous débattons également de la possibilité d'instaurer une flexibilité des loyers avec l'Association des Locataires d'Amsterdam. Un loyer conforme au marché pourrait être fixé pour un bien mais les associations offriraient des réductions aux foyers incapables de payer le prix plein. Si les revenus du locataire augmentent, le niveau de réduction sera alors revu à la baisse et vice versa. Enfin, le système

## ENTRETIEN AVEC KURT ELIASSON, PDG DE L'ASSOCIATION SUÉDOISE DES SOCIÉTÉS COMMUNALES DE LOGEMENT (SABO)

# Suède : le logement social sera géré d'après une logique commerciale

Par Florence Martin

La conception communautaire du logement social ne pose pas de difficultés aux pays qui ciblent les personnes les plus défavorisées, comme l'Irlande où 80 % des occupants sont propriétaires de leur habitat. En Suède, en revanche, la vision universaliste qui préside à la gestion de ce secteur locatif social, qui représente 22 % du parc de logements, a conduit les autorités à un choix radical. La Fédération européenne de la propriété immobilière (EPF) a introduit une plainte en juillet 2002 auprès de la Commission contestant les aides d'Etat perçues pour loger les personnes aisées. Le gouvernement suédois choisit alors au printemps 2007 de supprimer les compensations de service public aux sociétés communales de logement afin de maintenir son accès universel. La loi entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011 libéralise le secteur public du logement mais n'est encore que partiellement appliquée.

**Les Suédois ont une vision universaliste de l'accès au logement social. Quelles sont les principales spécificités du système ?**

Le secteur correspondant au « logement social » en Suède s'appelle « allmännyttan », ce qui signifie « utilité publique » ou « dans l'intérêt de tous ». Les sociétés de logement appartiennent aux communes dont l'objectif est de fournir un logement à tous ses habitants, quel que soit leur genre, leur âge, leur origine ou leurs revenus. En temps normal, les logements sont attribués en fonction d'une liste d'attente et pour une période précise. Les locataires doivent pouvoir payer leur loyer, éventuellement grâce à une allocation de logement, mais, afin de prévenir toute stigmatisation du secteur, aucun plafond maximal de revenus n'est fixé pour l'accès à ces logements. En pratique, peu de personnes riches élisent domicile dans un logement de ce type. Par contre, de nombreux foyers à revenus modérés y ont recours. Pour la population suédoise, il n'existe aucune séparation nette entre les logements de location privés et publics, d'autant plus que le montant des loyers diffère peu entre les deux. Ceci s'explique par le principe de « valeur utile » : pour les Suédois, les loyers de logements ayant une « valeur utile » identique devraient être similaires.

**Le gouvernement suédois a décidé de mettre un terme aux compensations financières. Quel est l'impact de cette décision sur le secteur du logement ?**

La suppression progressive des aides d'Etat allouées à la construction de logements a déjà commencé au début des années 1990. Consécutivement, d'une part, à la plainte adressée par la Fédération européenne de



Les sociétés de logement publiques fonctionneront selon une logique commerciale

la propriété immobilière à la Commission et, d'autre part, à une enquête publique, et après moult débats, le Parlement suédois a adopté une nouvelle loi. La loi sur les sociétés communales de logement définit leur objectif et leurs règles fondamentales.

En vertu de cette loi, les sociétés de logement publiques doivent promouvoir l'intérêt public et fournir un logement sur le territoire de la commune à toute personne faisant appel à elles. Pour ce faire, elles fonctionneront selon une logique commerciale. Il s'agit d'un nouveau concept en droit suédois, sa signification exacte fait toujours l'objet de débats. Mais il devrait impliquer la fin de toute aide directe, fournie par le gouvernement ou les communes, la fin des emprunts avantageux et des avantages fiscaux spéciaux et de toute autre disposition similaire. Le « principe du coût de revient » ne serait plus appliqué et serait remplacé par une fixation correcte des prix qui n'exclut pas la réalisation d'une certaine marge bénéficiaire. Les communes devraient demander un taux de rendement calculé sur base du marché, des bonnes pratiques en vigueur dans le secteur et des risques encourus. Mais cela ne signifie pas que les sociétés de logement publiques doivent maximiser leurs bénéfices.

**Les foyers accèderont-ils au logement social au même prix ?**

Ces mesures n'ont pas d'effet immédiat sur les niveaux des loyers mais les écarts entre les loyers devraient s'accroître progressivement : les loyers augmenteront plus vite dans les zones résidentielles les plus agréables alors qu'ils n'augmenteront pas ou peu dans les zones moins agréables.

Le système de fixation des loyers a également été ajusté pour se conformer aux règles européennes. En Suède, les loyers sont fixés lors de négociations entre le bailleur et le Syndicat des locataires. Ce système de négociation est maintenu mais un changement majeur est introduit : les sociétés de logement publiques renoncent à leur rôle normatif dans ces comparaisons. L'objectif de cette modification était de freiner les augmentations de loyer dans le secteur privé. Désormais, pour les loyers négociés, les comparaisons devront être réalisées dans des appartements comparables du secteur public ou privé. Apparemment, ce changement est une porte ouverte à de nouvelles augmentations de loyer. Toutefois, dans les faits, ces augmentations dépendront respectivement de la force relative du Syndicat des locataires et des bailleurs. Et n'oubliez pas qu'en Suède, le Syndicat des locataires est un organisme très puissant qui compte plus d'un demi-million de membres.

**Si une future législation européenne sur les aides d'Etat allouées aux services d'intérêt économique général comprend une définition élargie du logement social, reverrez-vous votre décision sur les compensations ?**

Nous ferions usage de ce nouvel élargissement. Mais cela ne signifie pas nécessairement que nous devrions revoir cette décision. La nouvelle loi prévoit déjà que les subventions compatibles avec les règles européennes pourraient être maintenues. Avec l'élargissement de la portée des compensations pour les SIEG dans le secteur du logement, l'octroi de ces subventions pourrait s'inscrire dans le cadre d'une solution à la fourniture de logements publics sur les marchés en déclin où il est impossible de fournir un logement abordable aux conditions du marché. ■



## LE POINT DE VUE DU SECTEUR PRIVÉ

# Réserver le logement social aux plus défavorisés

Par Florence Martin

En définissant le service public du logement social par son lien avec le caractère « défavorisé » des demandeurs, la Commission européenne a tranché en faveur d'une approche dite « résiduelle » qui donne pour l'instant gain de cause aux acteurs privés du secteur de l'immobilier. Réserver l'accès des logements sociaux aux seules personnes les plus économiquement défavorisées permet ainsi au secteur privé d'être en mesure de capter le marché des locataires plus aisés. C'est, bien entendu, le cœur du désaccord entre les acteurs privés et les acteurs du secteur social public.

Les opérateurs du privé se disent victimes de distorsion de concurrence si une partie des logements sociaux est allouée à des locataires disposant pourtant d'un niveau de revenus suffisants pour accéder au marché commercial puisque le secteur public y bénéficie de compensations financières de service public. Au principe de subsidiarité, censé laisser chaque Etat membre décider des critères d'accession aux logements sociaux, et à l'argument de la mixité sociale permise par un accès universel au logement, l'immobilier privé répond par le principe de l'égalité de traitement.

Ainsi, la European Landowners Organisation (ELO) plaide qu'« il ne faut pas cacher derrière l'argument de la mixité sociale pour masquer des distorsions de concurrence ». Pour ELO l'accès des personnes les plus défavorisées à un logement décent à prix modéré est d'autant plus légitime que cela permet de « communautariser le risque des impayés plutôt que de le faire porter par un propriétaire individuel ». Pour satisfaire le reste de la demande, l'Union Européenne des Promoteurs Constructeurs (UEPC) demande lui aussi que cesse le monopole au secteur public. Ses membres veulent être traités à égalité et estiment que la compensation de service public devrait pouvoir être accordée à tous les acteurs immobiliers, quel que soit leur statut, privé ou public.

### LES SOLUTIONS

Les représentants de l'immobilier privé réclament également de la « mobilité ». Autrement dit, qu'un logement social ne doit pas être attribué à vie, mais que

sa location doit évoluer en fonction des revenus des locataires et de la taille de la famille. L'ELO dénonce des situations où un ménage se voit attribuer « une habitation de 200m<sup>2</sup> pour héberger une famille avec quatre enfants, mais y rester une fois les enfants partis ». Il faut, juge l'ELO, « fluidifier le parcours du logement social ».

L'ELO défend dès lors le modèle allemand. Dans cet Etat membre, les bailleurs (qui peuvent être n'importe quel propriétaire), s'engagent à limiter le loyer pour les locataires les plus défavorisés, mais bénéficient alors de subventions ou d'exonérations d'impôts. Cette aide est perçue de manière temporaire, soit le temps de l'amortissement du logement, entre 12 et 20 ans selon les Länder. La subvention publique vise à combler la différence entre les loyers perçus et le montant normal de la location par rapport au marché commercial. Cette subvention diminue chaque année tandis que, parallèlement, les loyers augmentent peu à peu jusqu'à atteindre le loyer au prix du marché.

Pour le Cecodhas, la fédération européenne du logement social, ce système souffre, en revanche, d'un manque d'offres d'habitations à prix modérés.

Filiep Loosveldt, de l'UEPC, suggère, quant à lui, de subventionner la demande plutôt que l'offre. L'aide serait alors attribuée non plus aux logeurs, mais aux logés défavorisés. La somme reçue les aiderait à payer le loyer ou rembourser un crédit hypothécaire. Libre à eux de choisir où se loger, sur le marché public ou privé. M. Loosveldt ajoute que le déblocage des fonds pourrait de plus être « conditionné à des critères de qualité sur l'habitation ». Ce système est estimé d'autant plus efficace par l'UEPC qu'il mettrait fin aux interminables listes d'attente.

### POURQUOI AVOIR PORTÉ PLAINTE ?

#### • En Suède

C'est le système suédois du principe de la « valeur utilitaire » qui a poussé la Fédération Européenne des Propriétaires Immobiliers (EPF) à porter plainte auprès de la Commission européenne en juillet 2002 et, ainsi, amener le sujet pour la première fois sur la scène européenne. Ce principe veut que les habitations de même valeur

utilitaire soient proposées aux mêmes loyers. Ainsi, comme l'explique Michael MacBrien, Directeur Général de l'EPF, en cas de conflit bailleur/locataire, le juge décide du loyer en se fondant sur la somme demandée par les entreprises de logement social. « C'est le secteur public qui fixe le loyer de référence alors qu'il bénéficie de subventions » s'indigne-t-il. Cette plainte pour concurrence déloyale devait être traitée au niveau européen, d'après M. MacBrien, puisque « depuis une quinzaine d'années, les bailleurs investissent au-delà des frontières nationales, des ressortissants d'autres Etats Membres que la Suède sont aussi discriminés ».

#### • Aux Pays-Bas

N'ayant pas su convaincre le Parlement néerlandais, IVBN, l'Association des Investisseurs Institutionnels néerlandais, a porté la plainte auprès de la Commission européenne en 2007. La DG Concurrence, sous la conduite de Neelie Kroes, déjà informée par le gouvernement néerlandais (à l'époque de coalition libérale), avait en réalité déjà des doutes quant à la compatibilité des subventions avec les règles en matière d'aides d'Etat.

Pour Frank van Blokland, Directeur de l'IVBN, les sociétés de logement social étaient « engagées dans des activités commerciales bien loin de leurs cœurs de métier ». Elles se sont diversifiées « vers des activités lucratives » telles des investissements dans des structures de commerce. A la question de savoir s'il est possible de déterminer clairement pour quel type d'activité les sociétés de logement social bénéficient de subventions, M. van Blokland répond par la négative. Et ajoute que « visiblement le gouvernement n'a pas pu donner de réponse satisfaisante à la Commission ». S'il reconnaît que la décision de décembre 2009 a permis de renforcer les contrôles sur les subventions, il conteste qu'il soit toujours possible de louer 10 % des logements sociaux aux personnes plus aisées touchant plus de 33 000 euros de revenus annuels. D'autre part, le loyer maximum pour une habitation sociale étant fixé à 650 euros, l'IVBN craint que les loyers soient maintenus artificiellement bas; alors qu'ils représentent 2,3 millions sur un marché locatif estimé à 3 millions de biens. ■

ENTRETIEN AVEC LASZLO ANDOR, COMMISSAIRE À L'EMPLOI, AUX AFFAIRES SOCIALES ET À L'INCLUSION

**« La nature spécifique des services sociaux est déjà largement prise en compte »**

Par Sophie Petitjean

*Le logement social relève de la compétence des gouvernements nationaux ou régionaux, mais certaines décisions dans ce secteur sont peu ou prou susceptibles d'être influencées par les politiques européennes. Le commissaire européen Laszlo Andor, chargé de l'emploi et des affaires sociales, a fait valoir à diverses occasions qu'il considérait le logement social comme un outil important dans la lutte contre la précarité. Il a notamment rappelé que l'objectif visant à aider 20 millions de personnes à sortir de la pauvreté d'ici 2020 constituait l'une des grandes priorités de l'UE, et qu'il lui appartenait de veiller à ce que cette influence soit positive. Le commissaire affirme que cette préoccupation se traduit d'ailleurs dans les récentes initiatives législatives de l'UE, qu'il s'agisse des fonds structurels ou des règles en matière d'aides publiques. Mais, en dépit de cette appréhension favorable, Laszlo Andor refuse toujours d'envisager un cadre spécifique pour les services sociaux.*

**L'Europe est face à une crise du logement social en raison d'une demande croissante et d'une baisse du financement. Comment la Commission appréhende-t-elle ce problème ?**

La crise financière est étroitement liée à une crise du logement. Les déséquilibres dans le secteur du logement sont en partie les causes et les conséquences des turbulences financières. Il est clair que la politique du logement relève de la compétence des gouvernements nationaux ou régionaux, mais certaines décisions peuvent être influencées par la politique européenne. Tout d'abord, la Commission a proposé de porter le pourcentage d'allocations du Fonds social européen (FSE) en faveur de l'inclusion sociale de 13 % actuellement à plus de 20 % après 2013. Et les règles du Fonds régional (FEDER) ont été modifiées en 2010 pour permettre à l'ensemble des États membres d'investir dans le logement pour les communautés marginalisées des zones rurales et urbaines.

Au niveau de l'UE, nous agissons aussi dans le domaine de du « sans-abrisme », notamment par l'échange de bonnes pratiques et

des recommandations aux États membres. Par exemple, il leur a été recommandé de développer des stratégies globales sur les sans-abri au-delà de la simple fourniture de logements temporaires ou de crise, des politiques progressivement plus complètes conçues pour aider les gens à passer à un logement social ou permanent.

D'autres politiques de l'UE touchent aussi au logement, par exemple, les règles européennes sur les aides d'État pour les services d'intérêt général et la directive TVA.

**Notre analyse fait état d'une certaine fragmentation de la politique européenne (par exemple, encouragement au partenariat public-public vs. concurrence). Pourquoi ne coordonnez-vous pas ce domaine, puisqu'il relève de votre portefeuille ?**

Le logement social est une question complexe, qui implique différents domaines, relevant de commissaires différents. Les décisions sont prises par les membres de la Commission européenne collectivement. Voilà comment nous nous assurons que les politiques qui touchent à différents domaines (tels que l'innovation, le développement urbain, la cohésion) sont cohérentes et que chaque secteur est soigneusement examiné. En outre, le Parlement européen et le Comité des Régions ont été activement impliqués dans la conception et la mise en œuvre concertée d'une approche plus cohérente.

**Justement, le Comité des Régions et le Parlement européen ont déjà appelé à de nombreuses reprises l'UE à reconnaître les spécificités des services sociaux d'intérêt général, sans succès. Pourquoi cette opposition ?**

L'écrasante majorité des États membres classe le logement social comme d'« intérêt économique général » et les règles de l'UE prennent déjà largement en compte la nature spécifique des services sociaux. En particulier, le traité garantit que la mission spécifique d'intérêt général est prise en compte lors de l'application des règles du traité.

Concernant les règles sur les aides d'État, la Commission a adopté un ensemble de mesures en 2005 (le « paquet SIEG » ou

« Monti-Kroes ») qui clarifient et simplifient les circonstances dans lesquelles l'octroi, par les pouvoirs publics d'États membres, d'une aide pour le financement de services d'intérêt économique général (SIEG) peut être compatible avec le traité.

La directive Services, qui s'applique à certains services sociaux, contient un certain nombre de dispositions qui permettent aux États membres de tenir compte des spécificités des services sociaux d'intérêt général (SSIG).

En outre, les autorités publiques jouissent d'une large marge de manoeuvre dans le secteur des services sociaux puisque seules certaines dispositions de la directive marchés publics ainsi que les principes de transparence et de non-discrimination du Traité s'appliquent aux contrats de services sociaux.

C'est pourquoi nous croyons qu'il ne faut pas de cadre juridique spécifique de l'UE pour les SSIG.

Toutefois, afin de mieux adapter les règles de l'UE aux spécificités des services sociaux, la Commission examine actuellement - après une vaste consultation publique - les règles sur les aides d'État et les marchés publics. Dans ce débat, je cherche à obtenir que, par exemple, des considérations sociales puissent être utilisées comme critères d'attribution, ou que le prix ne soit pas le seul critère pour le choix d'un prestataire de service.

**Envisagez-vous de mettre en place un groupe de travail de haut niveau pour trouver des solutions aux problèmes des SSIG, comme l'avait demandé le Parlement en juillet (rapport De Rossa) ?**

La Commission a mené des consultations approfondies sur la réforme à la fois des aides d'État et des règles sur les marchés publics. Mais ce dialogue doit respecter les différents rôles des institutions impliquées. C'est pourquoi nous pensons qu'il serait préférable d'utiliser les structures existantes, dont le Comité de la protection sociale (CPS), pour poursuivre la discussion avec les parties prenantes, plutôt que de créer un nouveau groupe de travail multipartite de haut niveau rassemblant des députés européens, différents commissaires, le Conseil et les parties prenantes. ■

ENTRETIEN AVEC THIERRY REPENTIN, PRÉSIDENT DE L'USH

## « Le logement social est davantage intégré dans les politiques de l'UE qu'il y a 10 ans »

Réalisé par Sophie Petitjean

L'Union sociale pour l'habitat (USH), qui fédère quelque 800 organismes français de logement social, dispose depuis dix ans d'une représentation permanente à Bruxelles. Et depuis 2001, le contexte a largement évolué, affirme son Président. Thierry Repentin constate, en effet, une prise en considération de plus en plus élevée de cette question dans les politiques communautaires. Il relève en outre que la crise va confronter l'offre de logements et son accessibilité financière à de nouveaux défis auxquels l'UE se devra de répondre. L'USH défend un modèle de logement social qui s'adresse aux personnes dans le besoin qui éprouvent des difficultés d'accès à un logement décent à un prix abordable. Et ce, en évitant la spécialisation sociale de certains immeubles, quartiers ou territoires et en préservant la mixité et la cohésion sociales.

**Après dix ans de présence à Bruxelles, comment caractériseriez-vous l'évolution des débats européens sur le logement social ?**

Ce qui m'a le plus surpris, c'est, d'une part, la rapidité d'évolution et l'impact du droit de l'UE sur le logement social - je pense notamment aux règles du marché intérieur et des aides d'Etat - et d'autre part, l'inscription progressive du logement social dans les politiques communautaires, notamment celles de cohésion économique et sociale et de lutte contre les changements climatiques. L'effet de levier de ces politiques sur les territoires, à travers le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), a été réel depuis la mise en œuvre du Plan de relance présenté par le Président Barroso en 2008.

Taux réduits de TVA, exclusion du logement social de la directive « services », exemption de notification des aides d'Etat en faveur des organismes d'habitations à loyers modérés (HLM), éligibilité de la rénovation thermique des logements sociaux et de l'accès au logement des groupes défavorisés aux financements du FEDER, etc. Autant d'exemples aussi de notre pleine et entière implication dans le processus législatif communautaire.

Ce que je constate surtout, c'est l'imbrication de plus en plus étroite entre ce qui se

passé dans les territoires et ce qui se passe à Bruxelles. Cela traduit un degré d'intégration européenne de plus en plus élevé. Les deux crises auxquelles nous sommes aujourd'hui confrontés, la crise du marché et la crise des Etats et de leur dette, renforcent encore cette



Thierry Repentin, président de l'USH, Sénateur de Savoie, audition de l'intergroupe Urban du 9 décembre 2010

imbrication du local et de l'Europe, y compris dans la définition même du logement social et de son rôle face à la défaillance des marchés du logement.

**Les récentes décisions de la Commission européenne aux Pays-Bas et en Suède n'ont pas satisfait l'USH. Quel rôle l'UE doit-elle jouer selon vous ?**

Selon nous, la Commission, en tant qu'autorité européenne de concurrence, n'est pas compétente pour définir a priori, unilatéralement et sans contrôle démocratique, les missions imparties aux organismes de logements sociaux par les législateurs nationaux ou régionaux. Je doute que le Conseil et le Parlement européens, s'ils avaient eu à se prononcer, auraient suivi la Commission dans son analyse du service public du logement social et de son périmètre d'intervention dans le marché. Ces deux enjeux renvoient à des préférences collectives ancrées localement que seuls les co-législateurs communautaires sont en capacité d'intégrer. En tout état de cause, cette pratique décisionnelle a touché aux fondamentaux du logement social : loger les personnes dans le besoin, par la mixité sociale, dans le respect d'obligations de service public (accessibilité financière des logements, règles et de procédures d'attribution en terme de priorité d'accès, sécurité d'occupation des logements). Elle pose la question du déficit démocratique qui caractérise ce

type de décision européenne en l'absence de cadre législatif de référence. La question de l'opportunité d'un cadre législatif propre aux services sociaux d'intérêt général reste donc posée de ce point de vue. Je partage pleinement la vision de Vladimir Spidla, ancien Commissaire à l'emploi et aux affaires sociales, que nous y arriverons tôt ou tard. Question de maturation politique d'un sujet complexe et particulièrement sensible.

**Perspectives : quels sont les autres grands défis à surmonter pour le logement social ?**

Nous sommes face à un enjeu concret majeur : celui de répondre aux besoins croissants en logements abordables des citoyens européens confrontés à la crise économique et à la montée du chômage

et de l'exclusion alors que nous sommes, nous-mêmes, directement frappés par les mesures d'austérité budgétaire et de réduction des fonds publics alloués au logement social. La crise de la dette appelle de nouvelles réponses structurelles aux besoins croissants en logements abordables. La régulation des marchés du logement est un passage obligé face aux conséquences désastreuses des cycles immobiliers et des phénomènes de « bulles », pour la stabilité de la zone euro mais, surtout, pour les ménages à revenus modestes. La consolidation de circuits spécifiques de financement du logement social est également nécessaire face au retrait des banques et à la volatilité des taux d'intérêt.

L'Europe peut agir très concrètement, en promouvant par exemple de nouveaux instruments financiers « solidaires » et en organisant une meilleure surveillance macroéconomique de ces « bulles immobilières ».

Nous sommes également face à des enjeux nouveaux. Citons la lutte contre la « pauvreté énergétique » qui se développe et la nécessité de rénover le parc de logements sociaux pour renforcer sa performance énergétique, mais aussi le vieillissement de la population, l'adaptation des logements et le développement de nouveaux services aux personnes dépendantes, l'accès au logement des jeunes qui sont les premières victimes de la crise et de l'exclusion du marché de l'emploi. Là aussi, l'Europe peut jouer un rôle moteur. ■



**AIDES D'ETAT/LOGEMENT SOCIAL**

**Contestation : Le logement social n'est pas le seul concerné**

Par Florence Martin

Les autres services d'intérêt général à vocation sociale qui croisent d'une manière ou d'une autre le secteur privé dans leurs activités soulèvent des questions de même nature que le secteur du logement social. Ainsi, par exemple, les hôpitaux sont-ils logés à la même enseigne par rapport aux subventions reçues comme compensation de service public. Ils sont d'office exemptés d'obligation de notification à la Commission européenne, sans condition de seuils de financement.

Hôpitaux comme logement social ont été

confrontés aux mêmes types de questions lorsque des fédérations de cliniques privées à but lucratif de France et d'Allemagne, invoquant une concurrence déloyale, ont contesté auprès de la Commission européenne les aides allouées au secteur public. Celle-ci les a pourtant déboutées, parlant, comme le rapporte Pascal Garel, Directeur Général de la fédération européenne des hôpitaux et soins de santé, d'un « *malentendu* » sur la compréhension du fonctionnement du système.

En Belgique, Assuralia, l'union professionnelle des compagnies d'assurances privées,

a porté en 2006 une affaire du même type devant la Commission, estimant que les assurances hospitalisation des « Mutuelles » leur font une concurrence déloyale. La Commission a relevé que ces entités étaient, en effet, dispensées d'agrément préalable et a mis l'Etat belge en demeure de rétablir une saine concurrence. Au grand dam des Mutuelles qui jugeaient que leur assurance hospitalisation relevait d'une philosophie différente. Des négociations engagées en 2008 entre les deux parties et le gouvernement belge ont permis d'aboutir à une solution traduite dans la loi du 26 avril 2010. ■



[www.europolitique.info](http://www.europolitique.info)

**Oui, je souhaite m'abonner à EUROPOLITIQUE :**

**6 mois**, soit 112 numéros (version papier + HTML + PDF) au prix de **955 €<sup>(1)</sup>**.

**1 an**, soit 223 numéros (version papier + HTML + PDF) au prix de **1820 €<sup>(1)</sup>**.

**6 mois**, soit 112 numéros ( PDF + HTML) au prix de **860 €<sup>(1)</sup>**.

**1 an**, soit 223 numéros ( PDF + HTML) au prix de **1640 €<sup>(1)</sup>**.

Je souhaite recevoir *Europolitique* en :  français  anglais

**Je souhaite recevoir un numéro gratuit de EUROPOLITIQUE en:**  français  anglais

Nom : ..... Prénom : .....

Organisation : ..... Activité : .....

Fonction : ..... TVA :  Non,  Oui : N° .....

Adresse : .....

Code Postal : ..... Ville : .....

Date et signature : ..... Pays : .....

Tél : ..... Fax : .....

E-mail : .....

**Merci de retourner ce coupon dûment complété par courrier à : *Europolitique*  
Rue d'Arlon, 53 / B-1040 Bruxelles ou par fax au : +32 (2) 732 67 57.**

**AIDEZ-NOUS À MIEUX VOUS CONNAÎTRE**

**VOTRE ACTIVITÉ**

- Ambassades
- Associations, fédérations, syndicats, fondations, ONG
- Chambres de commerce
- Consultants et avocats
- Entreprises
- Finance, banque, assurance
- Institutions européennes
- Instituts de recherche, bureaux d'étude, universités
- Médias et communication
- Ministères et parlements nationaux
- Missions, représentations auprès de l'UE
- Autres : .....

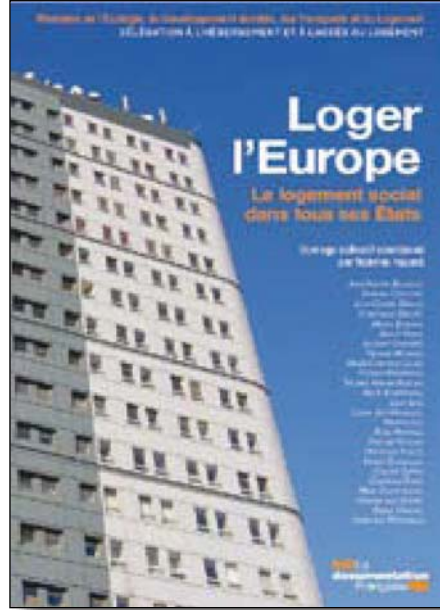
**VOS INTÉRÊTS**

- Agro-industrie et agriculture
- Concurrence
- Consommateurs
- Énergie
- Environnement
- Finance, fiscalité et économie
- Industries et Entreprises
- Justice et affaires intérieures
- Médias  PME
- Politique européenne générale
- Relations UE-pays tiers
- Science et Recherche
- Sécurité et Défense
- Social et Emploi
- Société de l'information
- Transports
- Autres : .....

Si l'adresse de facturation est différente de l'adresse de livraison, merci de nous l'indiquer. Veuillez payer à réception de la facture et noter que tout abonnement qui n'est pas annulé par écrit (les e-mails ne sont pas acceptés) au moins un mois avant son expiration sera automatiquement renouvelé.

(1) Prix public hors TVA et frais de port inclus. Pour les abonnements multiples et les licences multi-utilisateurs, nous consulter. Toute commande non renseignée correctement ne sera pas prise en compte. Tout abonnement implique pour l'abonné la pleine acceptation des conditions générales de vente disponibles sur <http://www.europolitique.info>. Pour vous permettre de vous tenir au courant de nos activités, nous gardons vos coordonnées dans les fichiers de EIS, Rue d'Arlon 53, B - 1040 Bruxelles. Offre réservée aux nouveaux abonnés. Conformément à la loi, vous pouvez accéder à ces données, en demander la rectification et consulter le Registre de la Commission de la Vie Privée.

AP09



## Loger l'Europe

Le logement social dans tous ses États

Délégation interministérielle à l'hébergement  
et à l'accès au logement

Ouvrage collectif coordonné par Noémie Houard

Dans le champ du logement social et du logement des personnes dites défavorisées, qui décide, pour quelle cible ? Comment s'articulent les différents niveaux de gouvernement et les multiples instances de production de règles ? Quelles en sont les conséquences sur le public-cible du logement social ? Sous les effets de la crise, des orientations européennes et de facteurs internationaux, de la montée en puissance des niveaux infra et supranationaux et du rôle croissant des acteurs

privés dans les politiques publiques, les systèmes du logement social se sont parfois métamorphosés et les réponses proposées par les pays ont pu varier en fonction de leur histoire et de leur régime de protection sociale respectifs. Ainsi, à la seule lecture des récentes décisions communautaires, il semble que l'Union européenne tende à promouvoir une conception selon laquelle le logement social doit être destiné aux personnes les plus en difficulté qui ne peuvent pas se loger sur le marché en raison de leurs faibles ressources. Quant à la crise économique et financière, elle a vraisemblablement accentué les tendances déjà présentes depuis plusieurs années. Ces évolutions dans l'action publique posent de manière évidente la question du sens du logement social, de sa gouvernance et du lien avec le logement des personnes dites défavorisées.

La première partie analyse le système du logement social dans des pays représentatifs des différents régimes de protection sociale (Royaume-Uni, Allemagne, Finlande, Espagne, République tchèque, Pays-Bas, France). La seconde partie interroge la question de l'existence d'un modèle européen de logement social en adoptant une approche transnationale et pluridisciplinaire. Enfin, la troisième partie porte plus particulièrement sur le modèle français, l'enjeu étant d'interroger la pertinence de cette notion et d'observer les diverses facettes des politiques publiques conduites en France en matière de logement social.

*Les auteurs : Jean-Philippe Brouant, Darinka Czischke, Jean-Claude Driant, Christiane Droste, Marja Elsinga, Benoît Filippi, Laurent Ghekiere, Noémie Houard, Marie-Christine Jaillet, Thomas Kirszbaum, Thomas Knorr-Siedow, Matti Kortteinen, Jesús Leal, Claire Lévy-Vroelant, Martin Lux, Peter Malpass, Pascale Pichon, Nicholas Pleace, Harry Schulman, Claude Taffin, Christian Tutin, Mari Vaattovaara, Gerard van Bortel, Didier Vanoni, Christine Whitehead.*

### Loger l'Europe

Le logement social dans tous ses États

Réf. 9782110084675

392 pages - 20 €

à La **documentation** Française

Accueil commercial  
Téléphone 01 40 15 70 10