

Promouvoir le logement social à Bruxelles

Représentation auprès
de l'Union européenne

Rapport
d'activité
2010-2011



L'UNION
SOCIALE
POUR
L'HABITAT





La crise a illustré un énorme échec du marché, pas seulement dans le secteur financier, mais aussi dans le secteur du logement, et il est apparu très clairement que les forces du marché ne pouvaient à elles seules résoudre ces problèmes, non seulement pour ceux qui sont extrêmement pauvres, mais également pour des catégories plus larges de la population. C'est la raison pour laquelle je tiens à m'opposer très clairement à tout principe qui restreindrait le concept de logement social aux seules catégories les plus pauvres de la société, en particulier par rapport à la diversité des pays européens et au principe de subsidiarité.



László Andor

Commissaire Emploi-affaires sociales lors du débat en séance plénière du Parlement européen sur la définition européenne du logement social, Strasbourg le 18 mai 2010

Sommaire

- p.02 Présentation du rapport 2010-2011
- p.04 **I : VEILLE LEGISLATIVE**
- p.06 **II : LOBBYING**
- p.12 **III : EXPERTISE**



Parce que l'**avenir** du logement social se joue également à **Bruxelles**



Thierry Bert
Délégué Général

Notre présence à Bruxelles est nécessaire.

Nous ne pourrions assurer pleinement notre rôle sans prendre part activement aux débats communautaires, aux côtés de la Commission et du Parlement européens, que ce soit en matière d'aides d'Etat, de taux réduits de TVA, de coopération public-public entre organismes d'Hlm ou encore de marchés publics et de concessions.

Nous ne pourrions assurer notre rôle sans promouvoir à Bruxelles notre conception du logement social, de la cohésion sociale et territoriale, face au droit de la concurrence et à la vision parfois restrictive de la Commission quant au champ de nos missions d'intérêt général.

Cette présence permanente est d'autant plus nécessaire que les organismes d'Hlm prennent aujourd'hui une part croissante à la mise en œuvre, dans les territoires, des politiques européennes en matière notamment de lutte contre l'exclusion, de cohésion sociale et territoriale, de développement local et de lutte contre le changement climatique.

Le Traité de Lisbonne est venu renforcer ces objectifs propres à une économie sociale de marché. La crise économique et financière a prouvé quant à elle l'urgence de procéder à un rééquilibrage entre libertés économiques et régulation des forces du marché.

Grâce à l'Europe et à notre action de conviction auprès de la Commission européenne, près d'un milliard d'euros d'investissements en matière de performance énergétique des logements sociaux ont été générés en France au titre du FEDER. 50 000 ménages vont ainsi bénéficier d'une réduction sensible de leurs charges locatives et près de 15 000 emplois ont été créés dans les territoires.

Ce rapport d'activité de notre représentation permanente à Bruxelles permet de mieux cerner les enjeux de notre présence à Bruxelles et d'identifier les priorités à venir.

Le contenu de ce rapport me conforte dans la décision que j'ai prise dans le cadre de la réorganisation de l'Union sociale pour l'habitat, de renforcer cette dimension européenne de notre action et d'en assurer un pilotage direct tant les dossiers en présence sont déterminants pour l'avenir de notre Mouvement.

Notre mission à Bruxelles

La mission de la représentation de l'Union sociale pour l'habitat auprès de l'Union européenne consiste à veiller à ce que l'Europe concoure au développement du logement social :

- parce que nous partageons ses objectifs de cohésion sociale et territoriale ;
- parce que nous partageons ses valeurs communes d'universalité, d'accessibilité, de sécurité, de qualité, de non-discrimination et de transparence en matière d'accès aux biens essentiels, tel le logement ;
- parce que nous inscrivons notre intervention sur le marché du logement au titre de la mise en œuvre effective des droits fondamentaux et de la satisfaction d'un besoin social de base et vital.

Notre action à Bruxelles

Elle consiste à veiller au quotidien :

- à ce que le droit communautaire du marché intérieur et de la concurrence ne remette pas en cause le bon accomplissement des missions d'intérêt général imparties aux organismes d'Hlm par le législateur français ;
- à ce que les politiques et les financements communautaires contribuent, dans les territoires, au développement du logement social.

2001 - 2011

10 ans de présence sur Bruxelles

Depuis le 1^{er} janvier 2001, l'Union sociale pour l'habitat dispose d'une Représentation auprès de l'Union européenne.

L'incidence du droit communautaire sur l'encadrement législatif du logement social étant croissant, nous avons pour mandat de prendre part activement au débat communautaire sur les thèmes d'intérêt du logement social en établissant un dialogue permanent avec les institutions communautaires, membres de la Commission européenne et Parlementaires européens, ainsi qu'avec les principaux réseaux, lobbies et autre think tank présents à Bruxelles.

Nous participons ainsi activement au processus législatif communautaire et avons pour mission de contribuer, en

toute transparence, à alimenter la réflexion des institutions européennes sur les thèmes d'intérêt du logement social et des organismes d'Hlm.

Nous développons également une expertise en matière de comparaison des politiques d'habitat dans l'Union européenne et d'évolution du droit communautaire applicable aux services d'intérêt général.

A ce titre, nous collaborons activement aux travaux des intergroupes « services publics » et « Urban-Logement » du Parlement, à ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le logement et la cohésion sociale et de la Commission Economique pour l'Europe des Nations unies sur les lignes directrices sur le logement social.

Des incidences structurantes du **droit communautaire** sur les organismes d'Hlm

Selon le Conseil d'Etat, le logement social relève d'une activité de nature économique au sens des Traités. Les dispositions du droit communautaire lui sont dès lors applicables. Les règles du marché intérieur et de la concurrence, notamment les règles relatives au contrôle des aides d'Etat, s'y appliquent.

Les critères de qualification d'une activité économique sont donc remplis malgré la finalité sociale de la mission d'intérêt général imparties aux organismes d'Hlm, l'absence de but lucratif et le réinvestissement de leurs résultats d'exploitation dans la construction de nouveaux logements sociaux.

Par ailleurs, la Cour de Justice de l'Union européenne a qualifié les organismes d'Hlm de pouvoirs adjudicateurs car relevant de la notion communautaire « d'organismes de droit public ». Les dispositions du droit communautaire

des marchés publics, des concessions, des PPP et des coopérations public-public leur sont donc applicables, la Cour de Justice ayant considéré que l'Etat assurait sur les organismes d'Hlm un réel contrôle sur leur gestion, indépendamment de leur statut public ou privé.

Enfin, le logement social relève en droit français d'un service d'intérêt général (loi solidarité et renouvellement urbains) dont les conditions d'exercice de ses missions est en débat en droit communautaire, notamment quant à la définition du champ du logement social et quant aux conditions de compatibilité des aides d'Etat sous la forme de compensation de service public. L'opportunité d'aller vers un encadrement communautaire spécifique aux services sociaux d'intérêt général est aujourd'hui clairement posée par le Parlement européen.

2010-2011

Infléchir l'encadrement communautaire du logement social dans l'acte pour le marché unique et valoriser le rôle des organismes d'Hlm dans la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne et de sa stratégie pour 2020

La prise en considération des spécificités du logement social dans le droit communautaire, notamment les modalités de régulation, d'exécution, de programmation et de financement des missions d'intérêt général, a constitué l'axe central de notre action depuis le dernier congrès de Strasbourg.

L'acte pour le marché unique, proposé par Michel Barnier, constitue le cadre général dans lequel vont s'inscrire les révisions des directives marchés publics et TVA ainsi que les décisions sur les aides d'Etat au logement social. Nous avons contribué activement à l'ensemble des consultations publiques lancées par la Commission ainsi qu'aux rapports du Parlement européen et du Comité des Régions.

Mais les missions d'intérêt général du logement social contribuent par ailleurs à la réalisation des objectifs du Traité, notamment en matière de renforcement de la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne. Il est important que les politiques communautaires puissent prendre en considération le levier que représente le logement social dans la réalisation de certains objectifs des Traités, y compris en matière de changement climatique et de performance énergétique. La mobilisation du FEDER par les organismes d'Hlm en faveur de la rénovation thermique des logements est de ce point de vue tout à fait exemplaire et sert de référence à la prochaine réforme des fonds structurels 2014-2020.

Ce rapport d'activité retrace une année de présence sur Bruxelles et identifie les principaux enjeux en présence du programme législatif 2011-2012.

Les 4 fonctions de la représentation auprès de l'UE

- ▶ Veille législative communautaire.
- ▶ Lobbying en direction des instances communautaires.
- ▶ Représentation de l'Union sociale pour l'habitat auprès des lobby européens et autres think tanks présents à Bruxelles.
- ▶ Analyse et veille de l'évolution des politiques du logement social dans les Etats-membres.



Laurent Ghekiere
Représentant de l'Union sociale pour
l'habitat auprès de l'Union européenne

Le débat européen s'est structuré autour de deux communications de la Commission européenne :

- ▶ **la stratégie pour l'Union européenne d'ici 2020 ;**
- ▶ **l'acte pour le marché unique.**



Stratégie EUROPE 2020

Dans la continuité de la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne s'est dotée d'une nouvelle stratégie pour les 10 prochaines années. L'Union doit devenir une économie intelligente, durable et inclusive.

Ce nouveau programme politique comprend 5 objectifs

Emploi

Un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans.

Recherche-développement et innovation

Investissement (fonds publics et privés) de 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et l'innovation .

Changement climatique et énergie

Réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % (voire de 30 %, si les conditions le permettent) par rapport à 1990, utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables à hauteur de 20 % , augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique.

Education

Abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10 %. Un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans.

Pauvreté et exclusion sociale

Réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Acte pour le marché unique

Le débat européen s'est également structuré autour de la proposition de Michel Barnier d'« Acte pour le marché unique ».

En une cinquantaine de mesures, cette proposition vise à relancer le marché intérieur sur base d'une adhésion citoyenne et d'un nouvel équilibre entre les libertés économiques et les exigences de régulation consécutives à la crise économique et financière.

Dans le cadre de cet acte pour le marché unique, un grand nombre de chantiers législatifs ont été ouverts, tant en matière du droit du marché intérieur que du droit de la concurrence.

Ces chantiers législatifs, qui ont fait l'objet de larges consultations publiques auxquelles l'Union sociale pour l'habitat a pris part, concernent directement le secteur du logement social, tant du point de vue de son mode d'organisation que de son mode de financement.

Les principaux chantiers ouverts

▶ Révision des directives marchés publics

Il s'agit d'un exercice de modernisation des directives et de simplification de leurs dispositions, tant du point de vue des seuils que des procédures d'appel d'offre, notamment des clauses sociales et environnementales.

► **Coopération public-public**

Est également posée dans ce contexte la question du droit applicable aux coopérations public-public suite à un arrêt de la Cour de Justice de l'UE particulièrement restrictif, disposition qui devrait être applicable aux coopérations entre organismes d'Hlm dans l'exercice de leurs missions d'intérêt général.

► **Concessions de services**

La Commission a également confirmé son attention de proposer une directive sur les concessions de services de façon à expliciter les conditions d'application des principes fondamentaux des traités de transparence, non discrimination et d'égalité de traité mais sans pour autant introduire une obligation de procédure d'appel d'offre.

► **TVA – Taux réduit logement social**

La question du renforcement de l'harmonisation des taux de TVA au sein du marché intérieur est également sur la table des négociations, et notamment les questions du maintien des taux réduits de TVA et de leur application au logement social de manière optionnelle.

► **Crédit immobilier**

Une proposition de directive est annoncée par la Commission visant à promouvoir les crédits transfrontaliers et à uniformiser notamment les modalités de calcul des taux d'intérêt des prêts immobiliers.

► **Bâle III**

Les accords internationaux de Bâle III relatifs aux règles prudentielles en matière bancaire feront également l'objet d'une directive européenne de mise en application dans l'Union européenne. La question de son application au financement du logement social est posée dans les Etats-membres ne disposant pas de circuits spécifiques de financement du logement social.

► **Révision de l'encadrement des aides d'Etat aux services d'intérêt économique général**

Suite à l'évaluation de la décision adoptée en novembre 2005, la Commission souhaite simplifier les conditions de compatibilité a priori des aides d'Etat sous la forme de compensations de services et focaliser son contrôle sur les services publics ayant un réel impact sur les échanges intracommunautaires. Cette révision concerne le régime d'encadrement des aides d'Etat aux organismes d'Hlm.

Surveillance macroéconomique de la zone euro

Vers une régulation des marchés immobiliers imposée par Bruxelles ?

La Commission européenne, l'Euro groupe, composé des représentants des pays membres de la zone euro ainsi que la Banque Centrale Européenne ont décidé de renforcer la surveillance macroéconomique de la zone euro de façon à prévenir toute nouvelle crise financière. La surveillance des marchés immobiliers, notamment en Espagne et en Irlande, a été pleinement intégrée à ce processus et la Commission européenne a déjà adressé à de nombreux Etats-membres, des recommandations de neutralisation des bulles immobilières et de suppression des aides fiscales à l'accès à la propriété.

Performance énergétique

A noter également les propositions de directives de la Commission en matière de performance énergétique des bâtiments et d'efficacité énergétique. Celles-ci visent à imposer un niveau minimum de performance énergétique à atteindre pour toute construction neuve ou toute réhabilitation de bâtiments existants. La proposition de directive sur l'efficacité énergétique introduit une obligation de rénovation thermique de 3% du parc public par an, obligation s'appliquant en France aux organismes d'Hlm. En cohérence avec ces obligations, la Commission propose aux Etats-membres d'affecter au minimum 20% de leur enveloppe FEDER 2014-2020 à la performance énergétique et aux énergies renouvelables et a annoncé qu'elle remettrait en cause le plafond actuel de 4% de l'enveloppe FEDER nationale en matière de performance énergétique dans le logement social.

Le traité de Lisbonne et les avancées pour le logement social

Services d'intérêt économique général

Le Traité a introduit un nouvel article 14 rappelant l'importance des SIEG pour l'Union européenne et créant la possibilité de légiférer pour déterminer les principes et fixer les conditions de fournir, organiser et financer les SIEG. De plus, un protocole spécifique a été ajouté afin d'établir le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser ces services d'une manière qui répondent autant que possible aux besoins des utilisateurs.

Droits fondamentaux

Le Traité a intégré la Charte européenne des droits fondamentaux, qui reconnaît l'accès aux SIEG et l'aide au logement comme droits des citoyens européens, lui conférant aussi une réelle valeur juridique.

Clause sociale horizontale

Le Traité prévoit que toutes les politiques et les actions de l'Union soient définies en tenant compte des exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

L'Union sociale pour l'habitat a pris une part active au débat communautaire et aux consultations publiques lancées par la Commission européenne sur les principaux chantiers législatifs ouverts.



Thierry Repentin, Parlement européen, décembre 2010.

Le **débat** communautaire et les **consultations publiques**

Acte pour le marché unique

L'adhésion citoyenne au marché unique doit reposer sur une approche positive des services d'intérêt général par le droit du marché intérieur et non pas en tant que dérogation à son application. Le marché intérieur doit contribuer au développement des services d'intérêt général, contribuer à garantir un accès universel à des services de base et à promouvoir la satisfaction des besoins sociaux dans les territoires. La modernisation des règles en

matière de marchés publics et de contrôle des aides d'Etat doit s'inscrire dans un objectif de développement des services d'intérêt général et de réduction des coûts de transaction générés par ces procédures. La coopération public-public doit être promue en tant qu'élément de modernisation des opérateurs et condition d'une meilleure efficacité économique et sociale.

Aides d'Etat aux organismes de logement social

La compatibilité a priori des aides publiques accordées aux organismes de logement social avec les règles du Traité et l'exemption de notification de ces aides doivent être reconduites en 2012. Les premières propositions de la Commission européenne vont dans ce sens. Toutefois certaines adaptations sont nécessaires, à l'exemple d'une

définition du logement social intégrant l'ensemble des missions d'intérêt général imparties, en matière de calcul des compensations en cas d'aides à l'investissement et de modalités de prévention des éventuelles surcompensations.

Définition européenne du logement social

La Commission européenne n'est pas compétente pour définir les missions imparties aux organismes de logement social et la nature des ménages prioritaires, cela relève de la compétence exclusive des Etats-membres et doit être défini sur base des besoins en logement tels

qu'ils s'expriment localement. Reprise de ces principes par le Comité des Régions (rapport Lambertz), par le Parlement européen (rapport De Rossa) et par plus de 200 députés européens ayant cosigné une déclaration écrite sur le logement social.

Taux réduits de TVA au logement social

Les exonérations des loyers doivent être maintenues ainsi que les taux réduits dont bénéficient les organismes d'Hlm dans la mesure où ces taux réduits n'entravent pas le fonctionnement du marché intérieur. Les organismes disposent d'un ancrage local reconnu et leurs bénéficiaires sont définis en fonction de priorités d'accès et de besoins réels en logements non satisfaits par les seules forces du

marché. Ces taux réduits relèvent d'un dispositif d'aide publique relatif à une politique sociale et sont nécessaires à l'accomplissement des missions d'intérêt général des organismes d'Hlm.

Marchés publics

La notion de pouvoirs adjudicateurs, les distinctions entre marchés publics de services et ceux de travaux doivent faire l'objet de clarification afin d'apporter une véritable sécurité juridique aux organismes d'Hlm dans leurs différents achats publics. Les seuils doivent être relevés et l'utilisation de la procédure négociée généralisée pour aboutir à une utilisation plus efficace et moins coûteuse de ces procédures.

Coopération entre organismes de logement social

Dans un contexte de mutualisation des moyens entre organismes d'Hlm, impulsée par les pouvoirs publics, les groupements de mise en commun de ressources internes doivent être clairement exclus de l'application des directives marchés publics. Dans la mesure où de telles conventions de mise en commun sont conclues sur la base d'un remboursement de la charge inhérente à chaque signataire au prorata de l'utilisation effective de ces ressources.

Accès au logement des communautés marginalisées

Révision du règlement FEDER 2007-2012 par l'éligibilité des projets d'accès au logement des communautés marginalisées, notamment la construction de logements adaptés, la rénovation de logements existants, l'accompagnement social des ménages bénéficiaires, le relogement des ménages mal logés.



Audition de l'USH dans le cadre du « sustainable energy week ».

Rénovation thermique des logements sociaux

L'éligibilité au FEDER des investissements en matière de rénovation thermique des logements sociaux doit être reconduite pour la prochaine période de programmation 2014-2020. Le plafond de 4% de l'enveloppe FEDER nationale doit être supprimé et les procédures de montage

de dossiers doivent être simplifiées. L'Union européenne ne peut imposer des obligations quantitatives en matière d'investissement en rénovation thermique des logements sociaux que si les moyens de les financer sont mis à disposition des organismes d'Hlm.

Définition européenne du logement social – rapport Lambertz

Le Comité des régions :

- ▶ demande à la Commission d'étendre cet exercice de clarification aux valeurs communes de l'Union en matière de service public telles que définies par le Traité de Lisbonne, notamment un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs, et notamment la valeur commune de l'Union d'accès universel appliquée au champ des services publics à caractère social ;
- ▶ regrette dans ce contexte la vision restrictive développée par la Commission dans de récentes décisions en

matière de compatibilité des aides d'Etat accordées aux organismes de logement social dans un nombre croissant d'Etats membres, et en particulier dans les cas E 2/2005 et N 642/2009 sur le logement social aux Pays-Bas, dans lesquelles la Commission remet en cause, à travers le recours au seul critère de seuils de revenus très bas, le principe de la mixité sociale dans le logement social ;

- ▶ invite la Commission à reconsidérer sa position dans le cadre du recours actuellement présenté devant la Cour de justice de l'Union européenne.

D'un congrès à l'autre : un an de présence dans

Septembre 2010

Congrès de l'USH à Strasbourg, intervention de Karima Delli, Députée européenne, Vice-présidente de l'intergroupe Urban en charge du logement, en plénière du Congrès, sur les enjeux européens pour le logement social.

Octobre 2010

L'USH est désignée expert du Comité des Régions pour la préparation de son rapport sur « l'acte pour le marché unique » proposé par Michel Barnier (rapport Destans).

3^{ème} forum européen sur les services sociaux d'intérêt général en présence des Commissaires Almunia (concurrence) Andor (affaires sociales) et Barnier (marché intérieur). L'USH est sollicitée pour intervenir lors de l'atelier sur les aides d'Etat. Le Forum propose 15 mesures concrètes d'adaptation du droit communautaire aux spécificités des services sociaux d'intérêt général.

Novembre 2010

Réunion de l'intergroupe services publics du Parlement européen consacrée aux spécificités des services sociaux d'intérêt général.

Enquête de la Commission européenne sur le financement du logement social au Luxembourg suite à une plainte de promoteurs privés pour distorsion de concurrence.

Décembre 2010

Audition de Thierry Repentin et de six directeurs d'Associations régionales Hlm par le Parlement européen sur la mise en œuvre en France de la mesure d'ouverture du FEDER à la rénovation thermique des logements sociaux.

Janvier 2011

Entrée en vigueur du plafond de revenus de 33 000 euros dans l'accès au logement social aux Pays-Bas, introduit à la demande de la Commission européenne.

Entrée en vigueur de la réforme du logement public en Suède suite au contentieux communautaire. Maintien de l'accès universel au logement des sociétés communales mais au prix de leur banalisation et de la suppression des compensations de service public.

Proposition de déclaration écrite du Parlement européen sur la définition européenne du logement social, 224 députés s'engagent pour un accès universel au logement social et le respect de la subsidiarité par la Commission européenne.

Février 2011

Audition de l'USH par le Comité de coordination des Fonds structurels représentant les 27 Etats-membres et la Commission européenne sur la mise en œuvre en France de la mesure d'ouverture du FEDER à la rénovation thermique des logements sociaux.

Réunion de travail avec la DG Regio sur la réforme de la politique de cohésion et la suppression du plafond de 4 % pour la rénovation thermique des logements sociaux.

Mars 2011

Réunion de travail avec la DG concurrence sur les modalités de calcul de l'absence de surcompensation en matière d'investissement en logement social.

Avril 2011

Révision du règlement FEDER 2007-2013 ouvrant le FEDER aux investissements en matière d'accès au logement des communautés marginalisées.

Le Commissaire Almunia (concurrence) lance sa réforme de la décision sur les aides d'Etat aux services d'intérêt économique général, comprenant le logement social. Vers une simplification des contrôles des services publics locaux et sociaux.

Intervention de l'USH à la demande de la Commission européenne au « sustainable energy week » sur l'utilisation du FEDER en matière de financement de la rénovation thermique des logements sociaux.



le débat communautaire

Mai 2011

Rapport de Thierry Repentin au Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, sur l'évaluation à mi-parcours de l'ouverture du FEDER à la rénovation thermique des logements sociaux : 50 000 logements rénovés, 1 milliard d'investissements générés, 15 000 emplois locaux créés. Proposition de l'USH de supprimer le plafonnement du FEDER à 4% des enveloppes nationales.

Adoption par le Bundesrat, Chambre des Länder allemands, d'une résolution demandant à la Commission de reconsidérer sa définition restrictive du logement social dans le cadre du contrôle des aides d'Etat.

Prêts de 125 millions d'euros de la Banque européenne d'Investissement pour le financement du logement social en Catalogne.

L'USH est désignée expert pour le Comité des Régions pour la préparation de son rapport sur la révision de la décision sur les aides d'Etat aux services d'intérêt économique général (rapport Lambertz).

Juin 2011

Proposition de directive relative à l'efficacité énergétique rendant obligatoire d'ici 2014 la rénovation thermique de 3% des logements sociaux et des bâtiments publics par an.

En marge du conseil européen Energie, ARTE info consacre un reportage sur la rénovation thermique d'un quartier Hlm de Boulogne-sur-Mer cofinancée par le FEDER.

Proposition du budget européen 2014-2020 par la Commission prévoyant que chaque Etat-membre devra consacrer au minimum 20% de sa dotation FEDER aux investissements en matière de performance énergétique et d'énergies renouvelables.

Rapport du Comité des Régions sur les aides d'Etat aux services d'intérêt économique général (rapport Lambertz) demandant à la Commission de revenir sur sa définition restrictive du logement social.

Lors d'un débriefing sur la consultation marchés publics, la Commission européenne confirme sa volonté d'élargir la notion de coopération public-public établie par la Cour de Justice et de l'exclure du champ d'application des directives marchés publics.

La Commission européenne renonce à légiférer sur l'accessibilité bancaire en raison de l'opposition de certains Etats-membres et des lobbies bancaires.

Juillet 2011

Rapport du Parlement européen sur les services sociaux d'intérêt général (rapport De Rossa) affirmant le caractère de service universel des services sociaux et d'accès indépendamment des revenus.

Le Commissaire Almunia (concurrence) confirme devant le Parlement sa volonté de reconduire l'exemption de notification des aides d'Etats aux organismes de logement social hors seuil de chiffre d'affaire et de montant d'aide – proposition attendue pour septembre.

Le Commissaire Hahn (cohésion) confirme sa décision de supprimer le plafond de 4% de l'enveloppe FEDER 2014-2020 pour les investissements en matière de rénovation thermique des logements sociaux – proposition de règlement FEDER attendue pour fin septembre.

Consultation publique sur les entreprises sociales et les financements solidaires.



Audition de l'USH par le parlement européen sur la performance énergétique.

2001-2011 : 10 ans de présence de l'Union sociale pour l'habitat sur Bruxelles

Un cadre législatif communautaire reconnaissant les spécificités du logement social

Plusieurs de nos revendications directes ou de nos propositions soutenues collectivement, en partenariat avec d'autres lobby et think tank, ont été prises en considération par le législateur communautaire :

- ▶ **l'exigence d'une sécurité juridique** accrue pour le logement social et les autres services sociaux d'intérêt général dans le cadre du débat parlementaire sur la Communication de la Commission européenne sur les services sociaux d'intérêt général (rapport Rapkay, Hasse Ferreira, et De Rossa) ;
- ▶ **l'exclusion du logement social de la directive sur les services dans le marché intérieur** à l'initiative du Parlement européen en première lecture, directive dite « Bolkestein » dont les dispositions ne permettaient pas de prendre en considération les spécificités d'organisation du logement social, notamment en matière de régulation des opérateurs par agrément préalable (agrément Hlm), de programmation territoriale de l'offre et de correction de l'asymétrie d'information entre les bailleurs et les locataires. L'application de cette directive au logement social aurait conduit à soumettre les agréments Hlm à l'approbation préalable de Bruxelles car étant considérés comme un obstacle à la liberté d'établissement du Traité et à la liberté de prestation de services ;
- ▶ **la reconduction des taux réduits de TVA** pour les dépenses d'entretien dans le logement social dans le cadre de la prorogation des dispositions temporaires de l'annexe K de la 6^{ème} directive TVA (services à forte intensité de main d'œuvre) ;
- ▶ **la décision de la Commission européenne de compatibilité a priori des aides d'Etat accordées aux organismes d'Hlm** hors seuil d'aide et de chiffre d'affaire et l'exemption de notification de ces aides sous conditions de transparence, de mandatement des entreprises de logement social et de juste compensation des aides publiques. En l'absence d'une telle décision de compatibilité a priori, les aides publiques de toute nature, directes et indirectes, auraient dû être préalablement notifiées à Bruxelles ou octroyées par appel d'offre de façon à ne pas être considérées comme des aides d'Etat. A ce titre l'intégration dans le droit communautaire de la notion « d'entreprises de logement social chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général » a permis la reconnaissance de l'existence d'opérateurs dédiés au logement social dans le droit de la concurrence. De même, la qualification du logement social de service d'intérêt économique général (SIEG) dans le cadre de cette décision publiée au Journal officiel de l'UE, permet l'application du principe établi par le Traité de primauté de l'accomplissement des missions du logement social sur les règles de concurrence et du marché intérieur (principe découlant de l'article 106-§2 du Traité) ainsi que la reconnaissance du droit à l'accès au logement social en tant que SIEG découlant de l'article 34 de la Charte des Droits fondamentaux de l'UE ;

- ▶ **la qualification du logement social de service social d'intérêt général (SSIG)** dans le cadre d'une communication de la Commission européenne et la reconnaissance de son rôle spécifique dans la mise en œuvre des Droits fondamentaux, des objectifs de cohésion du Traité et des systèmes nationaux de solidarité et de protection sociale ;
- ▶ **l'adoption d'une Charte européenne du logement** par l'intergroupe Urban-Logement du Parlement et d'un rapport d'initiative sur la politique du logement et la politique régionale (rapport Andria) ;
- ▶ **la mise en place d'un intergroupe sur la question du logement** au sein du Parlement européen proposée par l'Union sociale pour l'habitat dans le cadre de la campagne des européennes de 2004, et présidé par Jean-Marie Beaupuy, Député français MODEM, adjoint au Maire de Reims, ainsi que la reconduction de l'intergroupe pour la mandature 2009-2014 et sa coprésidence en charge du logement confiée à Karima Delli, Députée française Europe Ecologie ;
- ▶ **la mise en place d'un intergroupe sur la question des services publics** au sein du Parlement européen proposée par l'Union sociale pour l'habitat dans le cadre de la campagne des européennes de 2009, intergroupe soutenu officiellement par Michel Barnier et présidé par Françoise Castex, Députée française socialiste et dont l'Union sociale pour l'habitat a été désigné expert.

Nos résultats en matière de financement européen du logement social

- ▶ **Eligibilité au Règlement FEDER 2007-2013** des actions en faveur du logement des groupes vulnérables (amélioration, relogement, construction de logements adaptés, accompagnement social et inclusion sociale).
- ▶ **Eligibilité au Règlement FEDER 2007-2013** des actions en faveur de la performance énergétique et du développement des énergies renouvelables dans le logement social à concurrence de 8 milliard d'euros pour l'UE27, dont 320 millions d'euros pour la France. Une première vague de programmation de 140 millions d'euros a généré un investissement d'un milliard d'euros en France en faveur de la rénovation thermique de 50 000 logements sociaux.
- ▶ **Reconduction de l'éligibilité au Règlement FEDER 2007-2013** des actions intégrées de renouvellement urbain en vue d'un développement urbain durable dans les zones urbaines en difficulté à l'initiative de l'intergroupe Urban-Logement du Parlement européen ;
- ▶ **Eligibilité au FEDER 2000-2006** des actions intégrées de renouvellement urbain dans les zones urbaines en difficulté.
- ▶ **Extension des prêts de la banque européenne d'investissement (BEI) au financement du logement social** dans le cadre du programme d'action spécial Amsterdam (PASA) et de son intégration dans la politique générale de la BEI.

Les **grands** **dossiers** de la **rentrée 2011**



La rentrée 2011 sera particulièrement dense en matière de propositions législatives de la Commission européenne et d'arbitrage du Conseil et du Parlement européens dans le cadre de la codécision.



Sont inscrits au programme législatif 2011-2012

- ▶ **La révision de la décision communautaire de compatibilité des aides d'Etat aux organismes d'Hlm** : proposition annoncée pour septembre 2011 en vue de son entrée en application au 1^{er} janvier 2012.
 - ▶ **La proposition de directive sur les concessions de services** : proposition annoncée pour septembre 2011 et qui sera adoptée par le Conseil et le Parlement européens courant 2012.
 - ▶ **La révision des directives marchés publics (volet exclusion des coopérations entre organismes d'Hlm)** : proposition annoncée fin 2011 et qui sera adoptée par le Conseil et le Parlement européens courant 2012 ou en 2013.
 - ▶ **La révision de la directive TVA et de l'encadrement des taux réduits au logement social** : proposition annoncée pour 2012 et qui sera adoptée par le Conseil et le Parlement courant 2012 ou en 2013.
- ▶ L'arrêt de la Cour de Justice de l'UE dans l'affaire opposant les fondations de logement social hollandaises à la Commission européenne quant au **caractère universel de l'accès au logement social** et dont l'Union sociale pour l'habitat est partie prenante en qualité de tiers intéressé (arrêt dans affaire T202-10 attendu courant 2012).
 - ▶ **La révision du règlement FEDER pour 2014-2020 et des conditions d'éligibilité des projets de rénovation thermique et de renouvellement urbain par les organismes d'Hlm** : proposition de règlement FEDER annoncée pour septembre 2011 et qui sera adoptée par le Conseil et le Parlement européens courant 2012. Cette proposition de règlement devrait reprendre à son compte notre proposition de suppression du plafond des 4% de l'enveloppe FEDER pour les investissements en matière de rénovation thermique des logements sociaux et introduire une obligation d'affecter au moins 20% de l'enveloppe FEDER nationale à la performance énergétique et aux énergies renouvelables.
 - ▶ **L'adoption par le Conseil et le Parlement européens de la proposition de directive sur l'efficacité énergétique** qui impose aux organismes d'Hlm de rénover thermiquement 3% de leur parc de logement social par an à partir de 2014.
 - ▶ Une Communication sur les services d'intérêt économique général du Président de la Commission européenne José Manuel Barroso établissant **un nouveau cadre de qualité pour les services d'intérêt général** : communication annoncée pour fin 2011.



Les enjeux d'une **définition européenne** du logement social en tant que service d'intérêt général

Une expertise reconnue et exploitée par les institutions communautaires et européennes

L'expertise développée par l'équipe de la Représentation auprès de l'UE, tant du point de vue du droit communautaire que des politiques et des financements de l'UE, contribue également à influencer le débat européen. A de nombreuses reprises, le Parlement européen, le Comité des Régions et la Commission européenne, mais également le Conseil de l'Europe, ont fait appel à la Représentation auprès de l'UE en qualité d'expert, dans la préparation de leurs rapports et avis, notamment :

- ▶ Parlement européen (rapport Hutchinson, Charte européenne du logement de l'intergroupe Urban-Logement, l'intergroupe services publics, expert auprès du bureau de l'intergroupe) ;
- ▶ Conseil (audition par les 27 ministres européens du logement lors de la réunion de conseil informel de Marseille les 26 et 27 novembre 2008 ;
- ▶ Comité des Régions (rapport Lambertz sur les aides d'Etat sous la forme de compensation de service public, rapport Destans sur le Single Market Act, rapport Destans sur les services sociaux d'intérêt général, rapport Lafay sur la place du logement dans la démarche sociale européenne) ;
- ▶ Commission européenne - DG EMPL (Rapport « vers une Europe des solidarités : le logement », publié dans un supplément à la revue Europe sociale, Office des publications officielles des Communautés européennes), DG REGIO, audition par les membres du COCOF (Comité de coordination des fonds structurels), composé de représentants de 27 Etats-membres et de la Commission européenne ;
- ▶ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (rapport Jacquard - résolution sur une politique dynamique du logement en Europe) ;
- ▶ Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (Genève) - task force logement social, guide opérationnel pour la mise en place d'une politique de logement social.

Le débat européen sur la définition du logement social, à savoir la nature des missions particulières imparties aux organismes de logement social par les Etats-membres, a été porté pour arbitrage devant les juges de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)¹.

L'arrêt du Tribunal de première instance de la CJUE relatif aux missions d'intérêt général imparties au logement social est attendu courant 2012. Quelle qu'en soit la teneur, il devrait faire jurisprudence pour l'ensemble des services sociaux d'intérêt général.

Ce recours, engagé par un collectif de 133 fondations de logement social hollandaises contre une décision de la Commission européenne², porte sur deux questions majeures pour l'avenir du logement social dans l'Union européenne :

- ▶ **une question de forme** : celle de la compétence de la Commission, en qualité d'autorité européenne de concurrence, à contester, au titre du contrôle communautaire des aides d'Etat, le bien fondé du caractère d'intérêt général de missions particulières imparties au logement social par un législateur national ;
- ▶ **une question de fond** : celle du caractère exclusif et statique de la conception du logement social développée par la pratique décisionnelle de la Commission en tant que « réel service public à caractère social » fondé a priori sur un groupe de bénéficiaires et non pas sur l'exigence universelle de satisfaction des besoins en logements tels qu'ils s'expriment sur le marché.

Ce débat peut paraître a priori théorique et purement formel en l'absence de compétence communautaire en matière de politique du logement.

Il va toutefois conduire un Etat-membre, en l'occurrence la Suède, à réformer en profondeur l'organisation de son secteur du logement social en procédant à la libéralisation du logement public communal.

Il a par ailleurs conduit le gouvernement hollandais à devoir négocier avec la Commission européenne l'introduction d'un plafond de revenus dans un système caractérisé par le principe d'accès universel conformément à son acte fondateur, la loi sur le logement de 1901.

Comment en sommes-nous arrivés là alors même que le logement social relève de la compétence exclusive des Etats-membres conformément au principe de subsidiarité du Traité ?

Pour comprendre les raisons d'un tel débat, il convient de faire un détour par les subtilités du droit communautaire de la concurrence applicable au logement social en tant que service d'intérêt économique général.

La notion de service d'intérêt économique général (SIEG) appliquée au logement social

Le logement social relève de la notion de SIEG en droit communautaire.

Il s'agit en effet d'une activité visant un objectif d'intérêt général, en l'occurrence la mise en œuvre du droit au logement pour tous, face à la défaillance des seules forces du marché à satisfaire cette préférence collective et ce droit fondamental reconnu au niveau international.

Le logement social est soumis à ce titre à des obligations spécifiques découlant des missions qui lui sont imparties par les pouvoirs publics. Ces obligations spécifiques sont qualifiées d'« obligations de service public » en droit communautaire. Elles se traduisent par exemple par une obligation faite aux organismes de logement social de construire des logements sociaux à un prix donné, à les attribuer en priorité à des ménages en fonction de leur besoin en logement, à garantir à ces ménages une sécurité d'occupation des logements par des baux à durée indéterminée ou encore à réinvestir leurs résultats d'exploitation dans le financement de nouveaux logements sociaux.

Cette qualification du logement social de SIEG permet aux Etats-membres de déroger aux règles de droit commun de la concurrence et du marché intérieur dès lors que cette dérogation est justifiée par le bon accomplissement des missions particulières imparties aux opérateurs chargés explicitement de la gestion du logement social.

En effet, conformément aux dispositions du Traité, et notamment aux articles 14 et 106.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le bon accomplissement des missions d'intérêt général imparties aux

organismes de logement social en tant que SIEG prime sur l'application des règles de la concurrence et du marché intérieur.

L'encadrement des opérateurs de logement social

A titre d'exemple, la grande majorité des opérateurs de logement social de l'Union européenne est agréée par les pouvoirs publics nationaux ou régionaux et reçoit des subventions pour construire des logements sociaux à des prix abordables. Ces agréments préalables que l'on qualifie en droit communautaire de « droits spéciaux » ou de « régimes d'autorisation » et ces subventions, que l'on qualifie de « aides d'Etat », sont a priori interdits par les Traités. L'agrément préalable constitue en effet un obstacle aux libertés économiques fondamentales d'établissement et de libre prestation de services au sein du marché intérieur. Il doit être justifié par une « raison impérieuse d'intérêt général » ou être nécessaire et proportionné au bon accomplissement d'une mission d'intérêt général.

Le financement des opérateurs de logement social

Les subventions au logement social peuvent relever du principe d'interdiction des Traités car elles sont susceptibles d'induire un avantage économique pour l'organisme bénéficiaire, avantage économique contraire au principe de concurrence non faussée au sein du marché intérieur. Le fait que ces agréments et subventions soient considérés par l'Etat-membre comme nécessaires et proportionnés au bon accomplissement des missions d'intérêt général imparties aux organismes de logement social, permet de les rendre compatibles avec les dispositions du Traité, sous certaines conditions³.

Une qualification du logement social de SIEG indispensable

La qualification de SIEG du logement social et des organismes qui en sont chargés est donc nécessaire à la sécurité juridique en droit communautaire des modes d'encadrement des opérateurs et de financement des programmes de logements sociaux dans les Etats-membres.

Cette qualification de SIEG par un Etat-membre doit reposer sur un acte officiel contraignant définissant la nature des missions d'intérêt général imparties aux organismes de logement social, la nature des obligations de service public qui en découlent, la nature des droits spéciaux octroyés et leur territoire d'application ainsi que les paramètres de calcul des compensations de service public octroyées aux organismes de logement social et les conditions de respect du principe d'interdiction de toute surcompensation.

Mais dès lors que cette qualification de SIEG par l'Etat-membre conditionne un principe de dérogation aux dispositions générales du Traité, la Commission européenne

dispose d'un pouvoir de contrôle et d'appréciation de l'erreur manifeste dans la qualification du SIEG, c'est-à-dire d'un pouvoir de contrôle de l'abus éventuel qui peut être commis en matière de qualification de SIEG par un Etat-membre.

Jusqu'à présent, ce pouvoir de contrôle d'erreur manifeste avait été utilisé par la Commission européenne pour contester le bien fondé de la qualification de SIEG de secteurs entiers tels que la sidérurgie en Pologne ou encore le tourisme en Grèce.

1. Affaire T202-10.

2. Aide d'Etat, cas n°E 2/2005.

3. Voir notamment la décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'ex article 86, paragraphe 2, du traité CE (article 106.2 TFUE) aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. Cette décision, notifiée sous le numéro C(2005) 2673 (2005/842/CE), est applicable au logement social en tant que SIEG.

Une contrôle d'erreur manifeste infra-sectoriel

Mais pour la première fois, la Commission exerce son pouvoir de contrôle non pas en contestant le bien fondé de la qualification d'un secteur donné, en l'occurrence celui du logement, mais sur la base de la définition d'un périmètre donné au sein de ce secteur, en référence à une frontière à définir entre les segments privés et sociaux du marché du logement.

Il convient de noter que l'établissement de cette frontière n'est pas fondé sur l'analyse des besoins réels en logement mais en référence à une catégorie de ménages dits « défavorisés » compte tenu du caractère social du service public.

Un logement social disposant d'une vocation de service universel relève-t-il d'un abus manifeste de la qualification de SIEG en droit communautaire ?

Telle est la question posée aux juges de Luxembourg par le collectif de fondations de logement social hollandaises en réaction à la pratique décisionnelle constante de la Commission européenne en matière d'abus de la qualification de SIEG de logement social.

Selon la Commission, parce qu'un service public dispose d'un caractère social, il doit être défini, c'est-à-dire délimité dans son champ d'intervention, par un lien direct avec des personnes défavorisées.

En l'absence d'un tel lien direct, en l'occurrence une mission d'intérêt général définie globalement en référence à la mise en œuvre du droit au logement pour tous à vocation de service universel, la Commission considère qu'il s'agit d'une erreur manifeste d'appréciation de la qualification de SIEG. L'application de cette conception que nous qualifierons de « résiduelle » appliquée au logement social et à l'ensemble des services sociaux par la Commission, n'a posé aucun problème à la République

de l'Irlande lors de la notification de son régime d'aide au logement social en 2001⁴. Le ciblage des dispositifs d'aide au logement social sur les personnes les plus défavorisées dans un pays composé de plus de 80 % de propriétaires occupants et faiblement urbanisé, correspond parfaitement à la conception résiduelle de la Commission européenne et à sa logique de ciblage.

D'autre part, la question est également posée de sa compétence, et de la pertinence, à imposer aux Etats-membres ses propres critères de délimitation des deux segments de marché en limitant le périmètre du segment social à la satisfaction des besoins en logement de la demande émanant des seuls ménages défavorisés.

Il en a été de même de la notification par le Royaume-Uni de son régime d'aide à l'accession sociale à la propriété en Ecosse, réservé à tout ménage pouvant démontrer qu'à deux reprises, sa demande de prêt immobilier avait été refusée par une banque commerciale⁵.

Il en est autrement des Etats-membres disposant d'une conception universelle du logement social, voire du logement public, à l'exemple des Pays-Bas et de la Suède et dont la représentativité du secteur est bien plus significative en terme de régulation des marchés du logement⁶.

La question reste également posée dans les Etats-membres disposant d'une conception généraliste du logement social, c'est-à-dire intermédiaire entre les conceptions résiduelle et universelle⁷. L'accès au logement social y est certes défini en référence à des plafonds de revenus, mais dont les niveaux pourraient être contestés car ne

Positionnement des Etats-membres

Le Danemark se trouve dans une situation similaire mais également le Royaume-Uni en matière de logements locatifs sociaux, qui bien que disposant de critères sociaux de priorité construits sur la base d'un système de points, n'impose formellement aucun plafond de revenus dans l'accès au logement locatif social et public.

La question reste également posée dans les Etats-membres disposant d'une conception généraliste du logement social, c'est-à-dire intermédiaire entre les conceptions résiduelle et universelle⁷. L'accès au logement social y est certes défini en référence à des plafonds de revenus, mais dont les niveaux pourraient être contestés car ne

4. Aide d'Etat N 209-2001, décision du 3 juillet 2001.

5. Aide d'Etat N 497-2001, décision du 13 novembre 2001.

6. 35 % du parc de logements aux Pays-Bas, 22 % en Suède.

7. Voir à cet égard la typologie présentée dans Ghekierre L., « Le développement du logement social dans l'Union européenne », Recherches et Prévisions, n 94, décembre 2008, pp. 21-34 :

- « une conception résiduelle du logement social dont les missions sont strictement définies en référence au logement des personnes défavorisées et des groupes sociaux clairement identifiés en raison de leur exclusion effective ou potentielle du marché du logement » ;
- « une conception généraliste du logement social dont les missions sont définies plus globalement en référence au logement des personnes ayant des difficultés à accéder à un logement aux conditions du marché en raison de l'insuffisance de leurs revenus » ;
- « une conception universelle du logement social, parfois qualifiée de « logement d'intérêt public », caractérisée par l'absence de ciblage sur une demande sociale donnée, et qui a pour mission de fournir un logement en direction de l'ensemble de la demande, demande sociale incluse, en complément de l'offre présente sur le marché ».

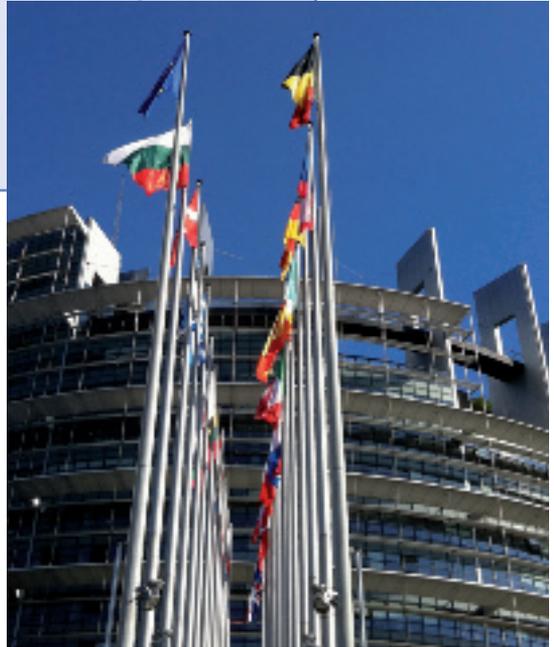
REPRÉSENTATIVITÉ (parc locatif social en % du parc total de logements)				
Très faible moins de 5 %	Faible de 5 % à 9 %	Moyenne de 10 à 19 %	Forte de 20 % à 29 %	Très forte 30 % et plus
Grèce 0 %	Italie 5 %	Pologne 12 %	Danemark 20 %	Pays-Bas 35 %
Espagne 1 %	Allemagne 6 %	Finlande 18 %	Rép. tchèque 20 %	
Lettonie 1 %	Malte 6 %	Suède 18 %	Autriche 21 %	
Lituanie 2 %	Belgique 7 %	France 19 %	Royaume-Uni 21 %	
Luxembourg 2 %	Estonie 7 %			
Roumanie 2 %	Irlande 8 %			
Bulgarie 2 %				
Chypre 3 %				
Portugal 3 %				
Hongrie 4 %				
Slovaquie 4 %				
Slovénie 4 %				

constituant pas le nécessaire « lien direct avec les groupes sociaux défavorisés » exigé par la Commission européenne.

Dès lors que le logement social est également ciblé sur les « key workers » et les fonctionnaires de base des collectivités territoriales ou des services publics locaux (policiers, pompiers, infirmiers, conducteurs d'autobus, facteurs, etc.), peut-on encore parler de personnes défavorisées ?

L'accès au logement social doit-il être défini ex ante sur la base du caractère défavorisé de la personne éligible ou ex post sur la base de son exclusion effective du marché du logement, compte tenu de l'écart avéré entre les niveaux de prix sur un marché donné et le pouvoir d'achat du ménage concerné ?

L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Grèce, la Finlande, la France, l'Italie et le Luxembourg illustrent



parfaitement cette conception généraliste ou intermédiaire entre la conception résiduelle de la Commission et la conception universelle du logement social propre aux Pays-Bas et aux pays scandinaves membres de l'UE et de l'AELE comme la Norvège par exemple.

L'erreur manifeste d'appréciation en question

En l'absence de lien direct avec les ménages défavorisés, ces conceptions universelles du logement social portées par les Pays-Bas et par la Suède au titre du logement public, ont été considérées par la Commission européenne comme une erreur manifeste de qualification de SIEG.

Une seule alternative s'offre à ces deux Etats-membres, sauf à contester cette pratique décisionnelle devant la Cour de justice de l'Union européenne :

- ▶ soit faire évoluer leur système de logement social vers un système résiduel en lien direct avec les ménages défavorisés et maintenir la qualification de SIEG justifiant les dispositifs de régulation et de financement des organismes de logement social. Tel est le choix des Pays-Bas qui a pris l'option d'entrer en négociation avec la Commission en proposant l'introduction d'un plafond de revenus ;
- ▶ soit maintenir leur caractère de service universel en sortant le logement social de la qualification de SIEG et en renonçant ainsi aux dérogations aux dispositions de droit commun du marché intérieur et de la concurrence en matière notamment d'agrément et de droits spé-

ciaux octroyés aux opérateurs ainsi qu'au régime de subvention au logement social sous la forme de compensation de service public. Tel est le choix de la Suède qui a procédé à une libéralisation de son logement public par la suppression des droits spéciaux octroyés aux sociétés communales de logement. Cette décision a été prise sur la base d'un consensus interne à l'ensemble des acteurs, y compris aux sociétés communales en question. La mise en place d'un ciblage social tel qu'imposé par la Commission européenne avait été exclue unanimement par l'ensemble des acteurs car contraire aux préférences collectives de la sociale démocratie. Cette libéralisation du secteur du logement public s'accompagnera d'une obligation de notification à la Commission des aides d'Etat au logement qui devront être limitées dans le temps et plafonnées en référence à une intensité d'aide maximale définie par des cartes régionales établies par la Commission.

Un Etat-membre peut-il disposer de trop de logements sociaux ?

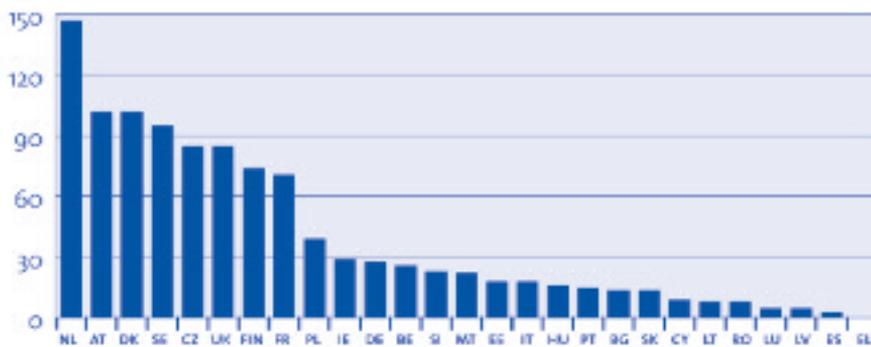
Au-delà de la réforme du logement social et de son ciblage social, les Pays-Bas doivent faire face à une autre exigence de la Commission européenne : celle d'adapter l'offre actuelle de logement social au nouveau périmètre du SIEG de logement social.

En d'autres termes, compte tenu du plafond de revenu instauré, il y aurait une « offre surabondante de logements sociaux » selon les propos de la Commission et il serait par conséquent nécessaire de procéder à son adaptation. En d'autres termes, de vendre les logements locatifs sociaux surabondants et les réinsérant dans le marché concurrentiel aux conditions du marché.

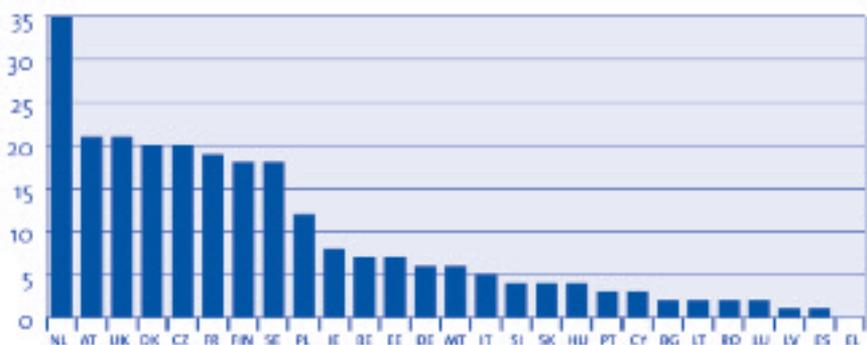
Ainsi, non seulement les catégories de ménages à revenus intermédiaires seront exclues de l'accès au logement social et devront s'en remettre au marché privé qui n'est pas structuré pour les accueillir, mais le rôle régulateur et modérateur des prix sur le marché exercé par le segment du logement social sera également remis en cause par une réduction de son offre et une dérégulation de la formation de son prix.

C'est donc bien le fonctionnement général du marché du logement hollandais qui sera impacté par cette décision communautaire⁸.

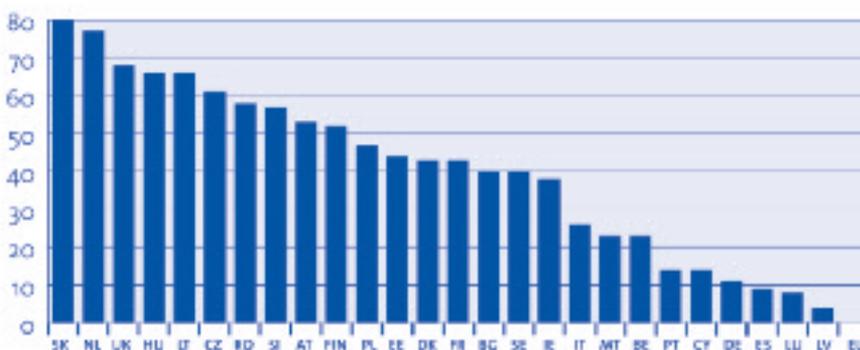
PARC DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX
POUR 1 000 HABITANTS (2000-2005)



PARC DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX
EN % DU PARC TOTAL DE LOGEMENTS (2000-2005)



PARC DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX
EN % DU PARC DE LOGEMENTS LOCATIFS (2000-2005)



8. Rey-Lefebvre I., « Un pays peut-il avoir trop de logements sociaux ? », Le Monde, 31 mai 2010.

Un débat européen qui fait écho à celui de la mutabilité du logement social dans les Etats-membres

Ce débat, porté à Bruxelles en 2002 à l'initiative du gouvernement hollandais par la notification volontaire de son régime de financement du logement social, fait écho à un débat plus profond, présent dans de nombreux Etats-membres.

Est posée en effet la question de la mutabilité du logement social en lien direct avec l'évolution de la manifestation de l'intérêt général en matière de satisfaction des besoins en logement.

L'histoire du logement social en Europe témoigne de l'évolution permanente des missions imparties au logement social par les Etats-membres, depuis la révolution industrielle, en passant par les trente glorieuses, les crises de sous-emploi et la montée en puissance de l'exclusion sociale qui leur ont succédé.

Cette histoire témoigne également de la coexistence de conceptions du logement social très diverses dans les Etats-membres, allant du caractère de service universel dans les pays scandinaves au strict traitement curatif de ménages exclus du marché du logement dans les nouveaux Etats-membres et les pays anglo-saxons.

Mais ces manifestations de l'intérêt général, quelle que soit leur diversité, semblent désormais être soumises à de nouvelles exigences, à de nouveaux équilibres à établir, et par conséquent à de nouveaux arbitrages.

La montée en puissance de la reconnaissance individuelle du droit d'accès à un logement, voire de son opposabilité en droit sur une base individuelle, la formalisation légale du principe d'interdiction de discrimination dans l'accès au logement et ses déclinaisons sous la forme de contentieux sur des cas concrets d'attribution de logements sociaux, constituent en effet une nouvelle donne, notamment en matière de politique d'attribution et de peuplement et par conséquent de formalisation de critères objectifs d'accès et de priorité.

Elles appellent à une clarification des règles d'attribution fondées désormais sur un degré de priorité de demandes individuelles (critères objectifs préalables de priorité) et non plus sur des règles générales d'attribution qui s'expriment sous la forme de critères généraux d'éligibilité (plafonds de revenus, statut d'occupation...) et de listes d'attente opaques.

Elles appellent surtout à une transparence des critères objectifs de priorité et d'attribution d'une offre de logements sociaux sur un territoire, offre rendue elle-même transparente pour le demandeur qui exige désormais un libre choix de son lieu de vie.

La recherche de nouveaux équilibres entre cette individualisation du droit au logement et l'affirmation de préférences collectives telles que la cohésion sociale, la mixité ou la lutte contre la ségrégation sociale, élevées au rang de principes mais sans véritable déclinaison opérationnelle, est au cœur de cette mutabilité du logement social.

Cette nécessaire adaptabilité du logement social à l'évolution des besoins d'intérêt général et de la demande sociale, appelle des changements en termes de gouvernance, d'organisation, de transparence et de financement du logement social.

Elle induit surtout une réflexion plus profonde sur la nature des missions d'intérêt général qui lui sont imparties, sur leur priorisation opérationnelle, leur ancrage et déclinaison territoriale qui va à l'encontre de l'imposition depuis Bruxelles, d'un système unique fondé d'avantage sur une idéologie que sur une connaissance des besoins réels en logement.

Cette mutabilité reste toutefois trop fortement contrainte par la dimension patrimoniale du logement social et l'inertie toute particulière du parc de logements existants à l'évolution de la demande et des besoins, tant d'un point de vue de sa localisation que de son adaptation physique.



L'effet indéniablement accélérateur de la crise

La crise économique et financière est venue accélérer ce mouvement d'un triple point de vue.

La crise des subprime, l'éclatement de la bulle immobilière et leurs conséquences en chaîne ont, dans un premier temps, remis à l'agenda politique la question d'une meilleure régulation des marchés du logement et d'une consolidation des fonctions généralistes du logement social en tant qu'élément régulateur et contracyclique des forces du marché.

Illustrations concrètes : la ville de Vienne a majoré les plafonds de revenus à l'accès au logement social en réponse à la crise. Le Grand Londres a renforcé ces dispositifs propres à l'accès au logement social des « key workers ».

On retrouve par ailleurs ces réflexions dans les dernières propositions de la Commission en matière de « smart regulation », de pacte de stabilité et de gouvernance économique à l'horizon 2020, ainsi que dans le discours du Commissaire européen Lazlo Andor devant le Parlement européen.

La régulation des marchés du logement et le monitoring des phénomènes de bulle immobilière devraient être prochainement intégrés dans le pacte de stabilité de la zone euro.

Par ailleurs, les mesures d'austérité budgétaire vont mécaniquement conduire les Etats-membres à cibler les interventions publiques sur les besoins d'intérêt général les plus immédiats tout en cherchant à optimiser leurs investissements passés en matière de logement social. Ciblage sur les plus défavorisés, vente des logements locatifs sociaux, captation des fonds propres des opérateurs sont autant de manifestations concrètes de ces mesures d'austérité et d'optimisation budgétaire.

Le jugement de l'erreur manifeste de la qualification du SIEG du logement social aux Pays-Bas

La capacité de l'Union européenne à remettre en cause un système de logement social d'un Etat-membre est dans ce cas précis explicite.

Non seulement, la Commission européenne considère que la définition néerlandaise du logement social établie dans la loi de 1901 relève d'une « erreur manifeste de qualification du service d'intérêt général du logement social », mais elle demande aux Pays-Bas de procéder à la vente des logements sociaux ne répondant pas à cette qualification de service d'intérêt général et étant considérés par la Commission « en surcapacité ».

En réponse à une notification du gouvernement, la Commission européenne a en effet conditionné la conformité du système de financement du logement social hollandais au respect d'un principe de base établi en 2001 sur le cas de l'Irlande⁹.

En effet, la Commission européenne n'a pu que constater en réponse à la notification que « les corporations de logement sont tenues lors de la location de logements sociaux d'accorder la priorité aux personnes trouvant difficilement un logement adapté du fait de l'insuffisance de leurs revenus ou d'autres circonstances. »

Mais la Commission européenne a constaté également que « leurs activités de logement ne restent pas non plus limitées aux socialement défavorisés. En cas de surcapacité de logements sociaux, les corporations de logement louent les logements sociaux à des personnes bénéficiant de revenus plus élevés, les concurrents commerciaux non bénéficiaires de l'aide publique étant ainsi défavorisés ». Et d'en conclure que « la possibilité de louer des logements sociaux à des groupes aux revenus plus élevés doit être considérée comme une erreur ma-

nifeste du service d'intérêt général du logement social » d'autant que l'aide publique, limitée à une garantie publique de second rang et à une défiscalisation des Corporations de logement, est réservée à ces seules Corporations ce qui induit une distorsion de concurrence vis-à-vis de leurs concurrents sur le marché du logement.

Compte tenu du fait que le service d'intérêt général dispose d'un caractère social, « la définition des activités des Corporations de logement doit donc conserver un lien direct avec les ménages socialement défavorisés et non pas uniquement avec la valeur maximum des logements ». La Commission européenne estime ainsi clairement « que la location de logements aux ménages autres que socialement défavorisés ne peut être considérée comme un service d'intérêt général ». Et de conclure en ces termes : « une surcapacité excessive et structurelle des logements sociaux doit donc être évitée par la vente de ces logements sociaux, et la surcapacité doit rester limitée à un pourcentage réduit de l'ensemble de ceux-ci ».

Si la Commission européenne est effectivement compétente en matière de contrôle de l'erreur manifeste de la qualification de service d'intérêt général, son analyse du « caractère social » du service d'intérêt général remet en question le principe d'accès universel applicable aux services sociaux définis par les Etats-membres et plus globalement aux services d'intérêt général dans l'Union européenne. Elle entre également en tension avec le principe de subsidiarité et la libre définition des services d'intérêt général par les Etats-membres et les autorités publiques compétentes.

9. Commission européenne, Direction Générale de la concurrence, Bruxelles, le 14. 07. 2005, 0 / 55413, COMP H1FSP / lc (2005) A / 30854 D / 1001.

La crise sociale qui découlera de ces mesures d'austérité appliquées aux budgets sociaux ne fera qu'accentuer cette remise à plat de la manifestation de l'intérêt général.

Mais le principe de mutabilité du logement social en tant que SIEG ne se pose pas exclusivement en termes d'adaptation à la manifestation de l'intérêt général en lien avec les besoins en logement, entre régulation des marchés du logement et ciblage sur les personnes les plus dans le besoin.

Il implique surtout qu'aucun obstacle juridique ne vienne s'opposer aux changements à accomplir sur la base de la réalité de l'évolution de l'intérêt général ou de son expression législative, y compris et c'est nouveau, sur une base territoriale et sur des marchés locaux du logement de plus en plus disparates.

Tel est l'enjeu réel de l'arrêt du Tribunal de première instance attendu pour 2012 face à l'approche statique des missions imparties au logement social portée par la Commission européenne.

Mais la décision qui découle de ce jugement de l'erreur manifeste consistant à exiger des Corporations de logement de vendre les logements sociaux dit en surcapacité excessive et structurelle est abusive et orientée idéologiquement. Car aucune disposition du droit communautaire n'interdit à une entreprise de logement social de gérer à la fois des logements sociaux sous obligations de service public et des logements libres de toute obligation spécifique. Dès lors que les dispositions de la directive transparence¹⁰ sont respectées, à savoir la tenue d'une comptabilité séparée entre les deux activités et l'affectation exclusive des aides d'Etat sous forme de compensation au segment d'intérêt général, l'obligation de mise en vente est injustifiée et disproportionnée.

Par ailleurs, dans un contexte de quasi suppression des aides d'Etat au logement social aux Pays-Bas, la péréquation financière est nécessaire afin d'assurer la continuité du service d'intérêt général du logement social et la production de nouveaux logements sociaux à prix abordables.

La Commission européenne l'admet ensuite dans sa décision en affirmant que les Corporations de logement hollandaises peuvent louer sur le marché du logement un pourcentage admissible de logements sociaux dit en surcapacité au titre du service d'intérêt général dès lors que les bénéfices de cette activité sont réaffectés au financement de la mission d'intérêt général et viennent par conséquent en déduction des aides d'Etat nécessaires au titre de la compensation.

Toutefois, la Commission ne précise pas cette notion de pourcentage admissible mais cette possibilité offerte introduit une certaine marge de manœuvre dans la définition du périmètre du service d'intérêt général du logement social et dans la délimitation de la frontière entre



les activités relevant du service d'intérêt général et celles relevant du service d'intérêt privé.

En réponse à cette injonction et après plusieurs années de négociations avec les services de la Commission, le gouvernement hollandais a proposé une réforme du logement social par l'introduction d'un plafond de revenu unique de 33 000 euros par ménage et l'attribution de 10 % de l'offre nouvelle hors plafonds mais sous critères objectifs de priorité.

Ces propositions du gouvernement hollandais ont été acceptées par la Commission par décision du 15 décembre 2009¹¹ et devaient être mises en œuvre au 1^{er} janvier 2010.

Les élections législatives et la nomination d'un nouveau gouvernement de coalition ont retardé l'entrée en vigueur de cette réforme alors que les opérateurs, bailleurs sociaux, locataires et collectivités locales, demandent au gouvernement de rouvrir les négociations avec la Commission européenne. A suivre...

Nous retiendrons de ce premier cas d'étude le fait que la Commission ne fonde pas son appréciation de l'erreur manifeste sur une analyse des besoins réels en logement aux Pays-Bas mais sur la définition ex ante d'un groupe cible définissant en lui-même le périmètre d'intervention du logement social indépendamment des situations de tension sur les marchés locaux du logement.

10. Directive 2005/81/CE relative à la transparence des relations financières entre les Etats-membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises.

11. Aides d'Etat E 2/2005 et N 642/2009, décision C (2009) 9963 final du 15/12/2009.

Garantir l'accès universel au logement social : la stratégie des acteurs suédois

Selon deux plaintes déposées à la Commission européenne par la Fédération européenne de la propriété immobilière, les aides d'Etat accordées aux sociétés communales de logement, pour faire face aux restructurations des sociétés dans les marchés régionaux en dépression ou pour développer l'offre de logements accessibles dans les marchés tendus comme dans la région de Stockholm, ne sont pas compatibles avec les règles de concurrence et doivent être remboursées.

En effet, la Suède ne qualifie pas explicitement ces sociétés communales de logement d'entreprises de logement social, pas plus que le logement public de service d'intérêt général du logement social.

Il s'agit d'une conception universelle du logement social, ouverte par définition à l'ensemble de la demande et ayant pour vocation de réguler le marché du logement et de faire obstacle à la spéculation immobilière.

En effet, l'organisation du marché du logement suédois est caractérisée par l'existence d'une offre de logements locatifs publics fournie sans plafond de revenus par des sociétés communales de logement détenues à 100% par les collectivités locales.

La particularité de ce système réside dans le fait que les négociations des évolutions annuelles des loyers dans ce parc public entreprises entre les sociétés communales de logement et les associations de locataires, servent de base à la définition par les tribunaux d'une indexation des loyers dans le parc locatif privé.

Si les communes disposent d'un droit de réservation sur une partie du parc de logements afin de loger des ménages en difficulté, l'accès au logement public ne fait pas l'objet de critère spécifique d'attribution mais d'une simple gestion de listes d'attente en fonction de la date d'inscription.

La commission parlementaire ad hoc désignée par le gouvernement afin de proposer des éléments de réponse à la mise en demeure de la Commission européenne a émis trois options possibles :

- circonscrire le système communal de logement au périmètre du logement social tel que développé par la Commission européenne de façon à résoudre la question des aides d'Etat dans le cadre de la compensation d'un service d'intérêt général de logement social ;
- mettre en place un système mixte de logements publics communaux – logement social + logement public ouvert –, en introduisant une frontière entre les deux

segments et en limitant les aides d'Etat au segment du logement social (qualification partielle de service d'intérêt général et séparation comptable des deux activités) ;

- maintenir un système ouvert de logement public communal pleinement intégré au marché, ne bénéficiant d'aucune aide d'Etat spécifique et respectant le principe d'égalité de traitement vis-à-vis des acteurs privés présents sur ce marché (absence de qualification de service d'intérêt général et d'aides d'Etat spécifiques).

Sur la base de ces trois options, un consensus s'est dégagé autour de cette dernière solution, la notion de logement social étant étrangère à la culture et aux traditions universalistes de l'intervention de la puissance publique dans le marché du logement.

Cette solution est en effet la plus proche de la réalité et du rôle effectif des sociétés communales de logement qui sont des généralistes de l'habitat locatif pour tous.

Ce positionnement explicite dans le marché du logement en tant qu'opérateur à part entière, interdit de fait tout aide d'Etat spécifique à ce secteur.

En effet, les plaintes des investisseurs privés avaient contesté :

- la légalité des aides d'Etat ponctuelles versées par les communes suédoises à leurs sociétés de logement en difficulté, notamment dans le nord et le centre du pays en raison de la désertification de ces zones et de la vacance structurelle des logements. Contrairement aux mesures en faveur des personnes âgées, ces aides d'Etat n'ont pas été notifiées par la Suède et elles ne peuvent être justifiées au titre des compensations en raison de l'absence de qualification de service d'intérêt général du logement public communal dans le droit interne suédois ;
- la légalité des aides d'Etat permanentes accordées aux sociétés communales de logement (subventions, garantie publique des emprunts, lucrativité limitée (plafonnement des dividendes versées à la Commune) et de la distorsion de concurrence induite par le système de régulation des loyers dans le parc locatif privé. Ce dernier est en effet basé sur les accords intervenus entre les associations locales de locataires et les sociétés communales de logement dans la fixation des loyers et leur évolution annuelle dans le parc public.

La Commission ayant jugé les deux plaintes recevables, elle a adressé au gouvernement suédois une lettre de mise en demeure sur ces deux cas.

Ce précontentieux communautaire reste très spécifique et s'explique par la particularité du système suédois de régulation du marché locatif basé sur l'existence d'un secteur public du logement pleinement intégré au marché car ouvert à tous et ayant pour objet de réguler le

marché locatif privé et non pas de se limiter à satisfaire les besoins en logement des personnes qui en sont exclus ou qui y éprouvent des difficultés d'accès.

Ce système est assimilable de fait à un service d'intérêt général du logement, visant à satisfaire l'ensemble de la demande en imposant une régulation collective par une politique tarifaire fondée sur un accord entre les représentants des locataires et les sociétés communales de logement qui sert de référence aux tribunaux en cas de contentieux sur le marché privé.

Cette politique tarifaire relève bien de fait d'une obligation de service public, de même que les mécanismes d'attribution des logements publics par liste d'attente et non par sélection des risques clients.

Les plaintes de la Fédération européenne de la propriété immobilière adressées à la Commission européenne ont visé, comme souvent, à provoquer un arbitrage interne sous la pression de la Commission en l'absence de toute acceptation de changement par les autorités nationales.

Ainsi, face à l'absence de volonté d'assouplissement du système de régulation des loyers par le gouvernement, la Fédération suédoise de la propriété immobilière, par l'intermédiaire de sa Fédération européenne, a utilisé les dispositions du droit communautaire en matière d'aide d'Etat pour justifier la réforme du système au nom des règles européennes de concurrence et s'assurer du soutien de la Commission européenne dans ses fonctions d'autorité de concurrence.

Le nouveau gouvernement conservateur, plus réceptif à ces demandes mais extrêmement prudent quant à leurs conséquences sociales et électorales en cas d'augmentation sensible des loyers, a souhaité qu'une solution interne soit trouvée pour le futur sur la base d'un compromis entre l'ensemble des parties prenantes (Fédération des locataires, Fédération des sociétés communales de logement et la Fédération de la propriété immobilière).

Cette dernière a finalement accepté de retirer sa plainte si ses revendications d'assouplissement de la régulation des loyers étaient prises en compte...

La loi, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011, va procéder à une libéralisation du secteur public du logement en supprimant les droits spéciaux des sociétés communales de logement et en permettant à tout opérateur d'accéder aux aides au logement social. Par ailleurs, les négociations obligatoires entre les bailleurs publics et les locataires seront étendues aux bailleurs privés de façon à minorer la dérégulation du marché locatif et la progression des loyers.

Il ressort de l'analyse du cas suédois qu'il existe aux côtés d'un service d'intérêt général du logement social défini en référence à la satisfaction d'une demande sociale plus ou moins large (défavorisés, groupes cibles, ménages



sous plafonds de revenus), un service d'intérêt général du logement défini en référence à la satisfaction de la demande globale de logement, y compris la demande sociale, par le développement d'une offre publique de logements complémentaire à celle du marché et visant à assurer une forme de régulation tant par les quantités offertes que par les prix de référence.

Il convient également de noter que la conception universelle du « service d'intérêt général du logement suédois » n'a pas empêché le processus de ségrégation sociale et raciale de sévir dans le parc de logement communal.

Le phénomène de relégation dans les grands quartiers périphériques des années 60 et 70 des suédois pauvres et des immigrés existe bien, certes dans un contexte de maintien de la paix sociale et de fort investissement dans ces quartiers.

Mais les questions de ségrégation spatiale, d'accès à la ville et d'intégration économique par l'emploi restent posées pour ces populations malgré la conception universaliste du logement public et le rejet du concept de logement social au nom de la mixité et de la diversité sociale dans l'habitat.

De fait, dans ces quartiers périphériques en banlieue de Stockholm par exemple, la distinction entre service d'intérêt général du logement social et logement d'utilité publique apparaît bien conceptuelle face aux dynamiques de ségrégation spatiale et sociale en présence et à leurs conséquences en termes d'exclusion et d'érosion de la cohésion sociale.

« L'intérêt général, c'est un cercle dont on connaît le centre mais pas les circonférences »¹²

La particularité du droit communautaire applicable aux SIEG, et du principe de dérogation aux règles de concurrence et du marché intérieur qui le sous-tend, réside dans le fait qu'il contraint les Etats-membres à délimiter les circonférences de l'intérêt général, a fortiori en cas de marché dual segmenté entre un secteur social ou public et un secteur libre.

Mais la Commission, en tant qu'autorité européenne de concurrence, dispose-t-elle pour autant de la compétence d'imposer aux Etats-membres d'établir une circonférence au logement social en référence à une catégorie exclusive de ménages préalablement définie en raison du caractère social du service public ?

Le développement durable du logement social dans l'Union européenne suppose avant tout que les Etats-membres soient garantis par le droit communautaire – non pas en dérogations successives à des dispositions générales mais dans le cadre de dispositions adaptées et stables –, d'être en capacité :

- ▶ de définir librement le périmètre et les missions spécifiques du logement social, de les adapter à la nature des besoins et à leurs évolutions sur les marchés locaux du logement, en concertation avec les acteurs et les parties prenantes, et notamment les ménages bénéficiaires ;
- ▶ de définir et d'imposer des obligations de service public portant sur la nature du service et sa qualité, notamment son accessibilité financière, les conditions de sélection des ménages bénéficiaires et de leur implication, leur sécurité d'occupation, etc. ;
- ▶ de définir et d'imposer des obligations de service public tenant au fonctionnement des entreprises de logement social en termes de spécialisation, de non lucrativité, de réinvestissement des résultats dans le logement social, d'ancrage local et de présence pérenne dans les territoires auprès des ménages bénéficiaires, de gouvernance partenariale et participative ;

- ▶ d'assurer le financement du logement social et la viabilité économique du secteur à long terme ;
- ▶ de garantir la continuité effective du service dans les territoires de vie et son accès universel en tant que service d'intérêt général.

Cet ensemble d'exigences d'intérêt général découle de l'engagement, pris au niveau communautaire par les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis lors du Conseil européen de Nice de mettre en œuvre des « politiques ayant pour objectif l'accès à chacun à un logement décent et salubre ».

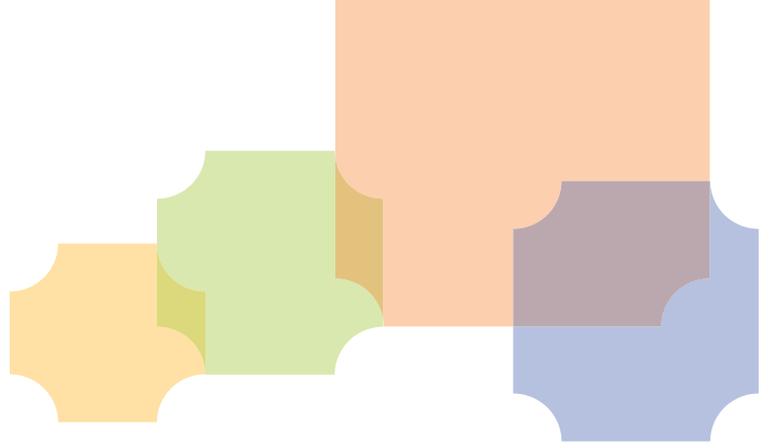
Il s'inscrit également dans la mise en œuvre effective de leurs engagements internationaux en matière de respect du droit au logement.

Quel qu'en soit le véhicule juridique ou politique, ces exigences d'intérêt général doivent être explicitement reconnues par le droit communautaire comme relevant en soi de l'intérêt de la Communauté européenne et ne pouvant être affectées dans une mesure contraire à cet intérêt communautaire.

Quel qu'en soit le véhicule, il faut que le droit communautaire reconnaisse l'absence d'opposition entre l'intérêt général des Etats-membres, qui consiste à développer le logement social et l'intérêt de la Communauté, qui doit veiller à ce que ce développement ne soit pas entravé par ses propres règles de façon à ce qu'il puisse pleinement contribuer à l'accomplissement des missions que les Etats-membres lui ont confiées par les Traités.

Quel qu'en soit le véhicule, il faut, à l'exemple de l'exclusion du logement social de la directive services par le

12. Citation de René Descartes (1596-1650).



Parlement européen, qu'un arbitrage politique du législateur communautaire intervienne par une mise en balance des objectifs parfois contradictoires du Traité et par la définition de priorités dans l'application de ces objectifs, car tel est par définition le rôle du législateur communautaire.

Et de reprendre à la lettre la citation de Mario Monti, ancien Commissaire européen à la concurrence, qui, en tant que garant de l'intérêt général de la Communauté, affirmait que « *le logement social s'inscrit pleinement dans les objectifs de base du Traité instituant la Communauté européenne. Il constitue un élément légitime de politique publique et, limité à ce qui est nécessaire, il est dans l'intérêt de la Communauté de soutenir le logement social* ».

Non seulement il est dans l'intérêt de la Communauté de soutenir le logement social, mais il relève de l'intérêt de la Communauté qu'il se développe, qu'il se modernise à l'initiative des Etats-membres, de leurs autorités publiques compétentes au niveau local, des entreprises de logement social et des habitants afin de relever les nouveaux défis en présence pour le XXI^{ème} siècle, et notamment celui d'un développement urbain durable de l'Union européenne.

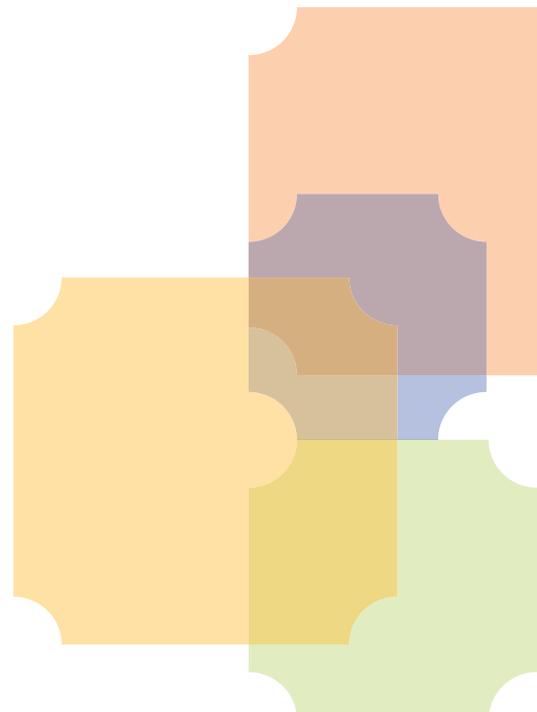
Dans les discours politiques, au regard des conséquences de l'épisode « subprime » sur les finances publiques, cette exigence communautaire de ciblage sur les ménages défavorisés se fait pour le moins plus nuancée, voire contestée au sein même du Collège des Commissaires comme en témoignent les propos du Commissaire Andor en plénière du Parlement européen le 18 mai 2010 :

« La crise a illustré un énorme échec du marché, pas seulement dans le secteur financier, mais aussi dans le secteur du logement, et il est apparu très clairement que les forces du marché ne pouvaient à elles seules résoudre ces problèmes, non seulement pour ceux qui sont extrêmement pauvres, mais également pour des catégories plus larges de la population. C'est la raison pour laquelle je tiens à m'opposer très clairement à tout principe qui restreindrait le concept de logement social aux seules catégories les plus pauvres de la société, en particulier par rapport à la diversité des pays européens et au principe de subsidiarité. J'insiste pour que ces définitions dans ce contexte soient laissées à la compétence des Etats membres eux-mêmes ».

C'est précisément la position défendue par le CECODHAS, Fédération européenne du logement social et par ses membres depuis 2005. Conformément aux dispositions du Traité, elle renvoie la définition du périmètre du SIEG de logement social au niveau local en réponse à la nature évolutive des besoins en logement qui s'expriment sur les marchés locaux du logement. A cet égard l'histoire du logement social en Europe témoigne du caractère évolutif des objectifs assignés par les pouvoirs publics au logement social conformément au principe de mutabilité du service public.

Ainsi, le CECODHAS estime que le périmètre du SIEG de logement social doit pouvoir être établi sur la base des besoins en logement identifiés, de façon dynamique compte tenu de ses dimensions contracyclique et territoriale, et surtout en pleine cohérence avec des préférences collectives définies localement, au sens du protocole SIG du Traité, en matière notamment d'objectifs sociétaux de cohésion territoriale et sociale, de lutte contre la ségrégation sociale et de mixité¹³.

Il reviendra aux juges de Luxembourg de méditer autour de cette citation de Descartes et de trancher sur le fond de cette affaire suite à leur saisine par un collectif de 133 fondations de logement social hollandaises.



13. Voir la résolution du CECODHAS de soutien au recours CJUE de ses membres hollandais dans l'affaire T202-10 adoptée le 29 octobre 2010. En ligne sur le site <http://www.housingeurope.eu>



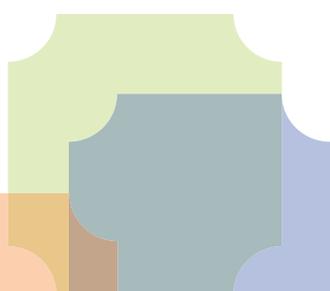
© Tous droits réservés

L'Union sociale pour l'habitat
14, rue Lord Byron
75008 Paris

Coordination
Laurent Ghekiere

Conception graphique
Foka Kampinga-Pettenati

Impression
DejaGLMC



l'Europe
s'engage
en France
pour la performance économique
et le logement social



L'Union sociale pour l'habitat présente auprès de ses partenaires à Bruxelles

- Membre fondateur du CECODHAS (Fédération européenne du logement social), membre du Comité exécutif, Présidence du groupe affaires urbaines, rapporteur du groupe marché intérieur.
- Vice présidence du CEEP France, Centre Européen des Entreprises de service public, partenaire social européen, vice-présidence de la commission services d'intérêt général du CEEP Bruxelles.
- Membre du bureau de Confrontations Europe, think tank présidé par Philippe Herzog, conseiller du Commissaire Michel Barnier.
- Membre fondateur du collectif SSIG (services sociaux d'intérêt général).
- Rapporteur de la Commission Europe du CNH, Conseil national de l'Habitat, présidée par Bernard Coloos, FFB.

Représentation auprès de l'UE : Qui fait quoi ?



Laurent Ghekiere

Représentant de l'USH auprès de l'Union européenne
Relations avec les institutions communautaires
laurent.ghekiere@union-habitat.org



Carine Puyol

Chargée de mission, politiques et financements européens
carine.puyol@union-habitat.org



Virginie Toussain

Juriste, droit du marché intérieur et de la concurrence
virginie.toussain@union-habitat.org

Internet : <http://union-habitat.eu>



Contact :

L'Union sociale pour l'habitat - Représentation auprès de l'UE
Square de Meus 18, B-1050 Bruxelles
Tel + 322 213 84 40
e-mail : ue@union-habitat.org
<http://union-habitat.eu>

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

UNION NATIONALE DES FÉDÉRATIONS D'ORGANISMES HLM

14, rue Lord Byron • 75384 Paris cedex 08

Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83

www.union-habitat.org

Septembre 2011

Publications récentes

- **Bilan à mi-parcours de l'utilisation du FEDER pour la performance énergétique du logement social**

USH
Juin 2011



- **Performance énergétique des logements sociaux**

USH
Septembre 2010



- **Promouvoir un cadre favorable au développement du logement social**

USH
Septembre 2010



- **Promouvoir l'accès au logement : année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

USH
Février 2010



- **Loger l'Europe : le logement social dans tous ses Etats**

Ouvrage collectif
MEDDAT-DIHAL
La documentation française
Juin 2011

