

Collection **Europe**

LE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL dans l'Union européenne

Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire

LAURENT GHEKIERE

PRÉFACE DE MICHEL DELEBARRE

L'ESSENTIEL DE L'OUVRAGE



DEXIA



LE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL DANS L'UNION EUROPÉENNE

Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire

Sommaire général de l'ouvrage

Chapitre I

L'encadrement communautaire du logement social : l'art et les limites de la dérogation

1. Le logement social dans le droit communautaire dérivé
2. Le logement social dans la *soft law* de la Commission européenne
3. Le logement social vu du Conseil européen
4. Le logement social vu du Parlement européen
5. Le logement social vu de la Cour de Justice
6. Le logement social dans le projet de Traité constitutionnel

Chapitre II

Le logement social dans les 27 États membres : conceptions et caractéristiques comparées d'un service d'intérêt général

1. Deux siècles de logement social en Europe : évolution et adaptation d'un service d'intérêt général à son environnement
2. Le logement social en tant qu'instrument de politique du logement
3. Les conceptions du logement social
4. Les missions spécifiques du logement social
5. Les obligations de service public
6. Les modalités de financement et de compensation des obligations de service public

Chapitre III

Quelle gouvernance du logement social dans l'Union européenne ?

1. Les autorités publiques compétentes
2. Les modalités d'exécution des missions
3. Les entreprises chargées du logement social
4. Les relations avec les ménages bénéficiaires du logement social
5. La régulation du logement social

Chapitre IV

Repenser le logement social dans l'Union européenne : modernisation ou marchandisation ?

1. L'exigence d'une viabilité économique
2. Valorisation patrimoniale et vente des logements locatifs sociaux
3. Responsabilité sociale des entreprises ou entreprises sociales ?
4. Communautés et développement urbain durables : l'inscription dans une approche intégrée
5. Repenser le logement social : cinq grands défis pour le 21^e siècle

Chapitre V

Développement du logement social et intérêt communautaire : quel véhicule ?

1. La montée du contentieux communautaire et de l'insécurité juridique
2. « *Limité à ce qui est nécessaire* » : la proportionnalité en question
3. De l'intérêt communautaire européen
4. Quel point d'équilibre et qui doit le déterminer : le commissaire, le juge, le législateur ou le citoyen ?

Annexes

1. Le logement social dans les 27 États membres : essai de typologie
2. Charte européenne du logement de l'intergroupe Urban-Logement du Parlement européen
3. Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : *Pour une politique dynamique du logement, facteur de la cohésion sociale au niveau européen*

L'ESSENTIEL DE L'OUVRAGE

Les tensions enregistrées sur les marchés du logement dans les villes européennes et le décrochage de l'évolution des prix de l'immobilier de celle du pouvoir d'achat des ménages européens ont rouvert le dossier de l'accessibilité du logement. La relance d'une offre de logements accessibles relève d'une priorité commune à bon nombre de gouvernements européens de Londres à Rome, en passant par Madrid et Paris, toutes couleurs politiques confondues, quel que soit le niveau de développement économique et social atteint, dans les nouveaux États membres comme dans les anciens.

LE LOGEMENT SOCIAL : UNE RÉPONSE À LA DÉFAILLANCE DES MARCHÉS

Gordon Brown a fait ainsi de l'accessibilité du logement le premier engagement de son mandat avec l'éducation et la santé, et prévoit la construction d'une vingtaine de villes nouvelles écologiques en réponse à une préoccupation majeure des Britanniques, classe moyenne comprise. Au Royaume-Uni en effet, 90 000 familles sans-abri vivent dans des foyers temporaires et 1,7 million de ménages sont inscrits sur les listes d'attente du logement social. Alors que 223 000 nouveaux ménages se forment chaque année, la construction plafonne à 160 000 logements, générant de fait un déficit de 63 000 logements par an.

En Belgique, la région de Bruxelles n'échappe pas à la règle : 5 000 nouveaux logements sociaux y sont programmés dans un plan d'urgence que vient de lancer le gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale. En Italie, les grandes lignes d'un nouveau plan national pour le logement social ont été adoptées le 16 mai 2007 lors d'une conférence de concertation entre le gouvernement central, les régions italiennes et les acteurs concernés en vue de relancer la production d'une offre de logements sociaux dans les villes italiennes.

Premières victimes visibles de cette défaillance du marché, les jeunes, qui sont clairement exclus de l'accès au logement, contraints de cohabiter avec leurs parents comme en Espagne ou de co-louer des logements non décents en Angleterre. Les mouvements de protestation des jeunes, tels les collectifs *Jeudi Noir* en France et *Por una vivienda digna* en Espagne qui dénonce la « violence immobilière », témoignent de la gravité de la situation dans certains États membres. Ces actions de mobilisation rejoignent, au delà de l'Europe, celles du mouvement de jeunes *Not buy house* en Chine, prônant sur des blogs spécialisés le boycott de l'achat de tout logement pour faire retomber la spéculation.

L'Union européenne, et notamment le Conseil composé des 27 Chefs d'État et de gouvernement, n'est pas restée insensible à cette situation. Le Conseil « Emploi, politique sociale, santé et consommateurs » a ainsi élevé la question des sans-abris et de l'exclusion liée au logement au rang de priorité dans le cadre de la stratégie d'inclusion sociale et de protection sociale de l'Union européenne. Il en est de même dans le cadre de l'adoption des perspectives financières pour l'Europe, où les Chefs d'État et de gouvernement des dix nouveaux États membres ont fait bloc et obtenu du Conseil européen sous Présidence britannique que la modernisation du logement social soit éligible à la politique de cohésion 2007-2013, une première dans l'histoire de la politique régionale communautaire. Enfin, le Parlement européen a adopté le 10 mai 2007 un rapport sur la politique du logement et la politique régionale demandant notamment à la Commission européenne d'approfondir la question de la dimension communautaire de la crise du logement et de ses effets et s'engageant à adopter une « *déclaration européenne sur le logement* ».

Dans les capitales européennes, dans les programmes gouvernementaux ou les politiques locales, voire les campagnes électorales et au sein même des institutions communautaires, notamment du Conseil et du Parlement européen, la question du développement du logement social est donc ouvertement posée.

Sous ses divers visages au sein de l'Union européenne, le logement social accueille d'ores et déjà 22 millions des ménages et son développement, à la croisée de l'intérêt général défini par les États membres et de l'intérêt général de la Communauté européenne est de nouveau à l'agenda politique.

UN DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL PARADOXALEMENT SOUS CONTROLE

Paradoxalement à cette prise de conscience politique par le Conseil et le Parlement européen, le contentieux communautaire lié au logement social se développe et l'insécurité juridique progresse pour les autorités publiques compétentes, les opérateurs qui en ont la charge et les ménages bénéficiaires. Un nombre toujours croissant d'États membres en viennent à notifier leur système de financement et d'aide au logement social à la Commission européenne afin de prévenir tout risque de contentieux, à l'exemple de la Suède et de son nouveau régime d'aide à la construction de résidences-services pour personnes âgées. Et pour cause ! Le droit communautaire constitue désormais un moyen à part entière de lobbying pour certains opérateurs privés de faire évoluer leur droit interne, de contraindre leur législateur national et de le contraindre, au nom de l'intérêt communautaire, du respect de la concurrence, ... et de leurs intérêts particuliers à déréguler les marchés du logement, à renoncer à certains leviers ou à certaines interventions.

Ainsi, l'achèvement du marché intérieur et l'application extensive des règles de concurrence, notamment des dispositions relatives au contrôle des aides d'État, n'épargnent plus le secteur du logement social, son mode d'organisation, ses modalités de financement et, par là, les conditions de son développement.

Par la notification des systèmes de financement du logement social à l'initiative des États membres et la progression du contentieux communautaire, l'Union européenne se trouve ainsi en capacité de redéfinir le périmètre du service d'intérêt général du logement social et de contester certaines conceptions historiques du logement social des États membres pourtant profondément ancrées dans leur modèle social, comme aux Pays-Bas.

Les décisions de la Commission se fondent sur des référentiels datant de 1957 et du Traité de Rome qui n'ont pas été pensés pour être appliqués à des domaines tels que le logement social. Elles ont été rendues sans réelle évaluation *ex ante* de leur incidence ni sur le marché du logement, ni sur la mise en œuvre effective du droit au logement et des exigences de mixité et de diversité sociales par exemple.

L'exécutif européen semblerait ainsi faire encore peu de cas de l'histoire plus que bicentenaire du logement social en Europe, de l'évolutivité des missions qui lui sont confiées dans le temps et surtout de la diversité des situations nationales et de leur ancrage local et culturel dans les systèmes de protection sociale et de redistribution de revenus des États membres.

UN SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL À GÉOMETRIE VARIABLE

Apparu dans la seconde moitié du 21^e siècle avec la révolution industrielle, le logement social s'est développé dans la plupart des pays européens, le plus souvent sous l'impulsion d'initiatives privées à caractère philanthropique ou hygiéniste, pour remédier aux conditions de logement insalubres de la main d'œuvre ouvrière. Les autorités publiques vont rapidement relayer ces initiatives privées et leur donner un cadre législatif, bien évidemment emprunt de la tradition culturelle et sociale des différents États membres, qui constitue encore généralement aujourd'hui le fondement de leur intervention en matière d'habitat.

Ainsi, selon leur niveau d'intervention sur le marché du logement et l'ampleur des missions qu'elles ont assignées au logement social, on peut distinguer trois conceptions du logement social en Europe :

- **une conception résiduelle** qui vise à prendre en charge une demande sociale circonscrite aux ménages les plus défavorisés et exclus d'un marché du logement généralement caractérisé par une forte prédominance de propriétaires-occupants et un secteur locatif privé non régulé ;

TYPOLOGIE DES CONCEPTIONS DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES 27 ÉTATS MEMBRES		
Conception RÉSIDUELLE	Conception GÉNÉRALISTE	Conception UNIVERSELLE
Demande sociale ■ Ménages défavorisés ■ Groupes cibles exclus	Demande sociale ■ Ménages défavorisés ■ Groupes cibles exclus ■ Ménages à faibles ressources	Demande globale ■ Tout ménage
MISSION ESSENTIELLE		
■ Répondre à l'exclusion du marché du logement	■ Répondre aux difficultés d'accès au marché du logement	■ Favoriser l'accès pour tous à un logement décent
CARACTÉRISTIQUES DU MARCHÉ DU LOGEMENT		
■ Forte prédominance de l'accession ■ Faiblesse du locatif privé qui est dérégulé	■ Prédominance de l'accession à la propriété ■ Existence d'un secteur locatif privé ■ Prédominance du secteur privé dans le marché locatif	■ Faiblesse de l'accession à la propriété ■ Existence d'un secteur locatif privé régulé ■ Prédominance du secteur locatif social dans le marché locatif
POLITIQUE TARIFAIRE		
■ Loyers aux coûts ou loyers en fonction des revenus ■ Aides sociales pour les ménages	■ Loyers plafonnés fixes ou loyers en fonction des revenus ■ Aides personnelles au logement (en fonction des revenus)	■ Loyers aux coûts ■ Aides personnelles au logement ■ Garantie de paiement des loyers pour les plus défavorisés
SÉCURITÉ D'OCCUPATION		
■ Baux à durée indéterminée* pour le logement locatif social		
CLASSIFICATION DES ÉTATS MEMBRES		
Bulgarie Chypre Estonie Hongrie Irlande Malte Lettonie Lituanie Roumanie Royaume-Uni** → Slovaquie	← Allemagne Autriche ← Belgique Espagne (accession) Finlande → France Grèce (accession sociale / salariés) ← Italie ← Luxembourg ← Pologne Portugal République tchèque Slovénie	← Danemark Pays-Bas Suède

← → Sens des évolutions récentes.

* à l'exception des nouveaux régimes de logement social dans quelques nouveaux États membres où les durées de bail sont très réduites (Estonie, Lettonie, République tchèque, Roumanie, Slovaquie).

** en dépit d'un parc locatif social important, car qu'il s'agisse des locataires en place ou des nouvelles attributions, le parc est désormais spécialisé envers les personnes en difficulté.

- **une conception généraliste**, également tournée vers une demande sociale mais élargie à l'ensemble des ménages disposant de ressources limitées et qui contribue, par l'ampleur de l'intervention publique, à peser sur le niveau global de l'offre de logements, notamment en termes de quantité et de prix ;
- **une conception universelle** qui vise à permettre à l'ensemble de ménages de se loger, à la fois par une offre de logements complémentaire à celle présente sur le marché mais surtout par une régulation de l'ensemble du marché du logement.

Ces différentes conceptions du logement social, conjuguées – voire partiellement issues – à une tradition culturelle en matière d'habitat et d'intervention publique ont conduit à la constitution de parcs locatifs sociaux d'ampleurs très variées. Ainsi, le parc locatif social représente-t-il 35 % des logements aux Pays-Bas et plus des trois quarts du parc locatif alors qu'il est totalement inexistant en Grèce, et réduit à 1 % des logements en Espagne, deux pays où la propriété est traditionnellement le mode d'occupation largement dominant et constitue l'objectif essentiel – voire exclusif – de l'aide sociale au logement.

La répartition des compétences en matière de logement entre les différentes autorités publiques nationales varie également d'un État membre à l'autre. On observe toutefois un profond mouvement de décentralisation des politiques de logement des autorités centrales au profit des autorités régionales et locales dans la définition du logement social, ses modes d'organisation, de régulation et de financement.

Les modalités de gestion du logement social sont également très diverses, allant de la gestion en régie directe par l'autorité publique jusqu'à l'exécution du service par une entreprise – ou même un particulier – non spécifiquement dédiée au logement social, dans le cadre par exemple d'un conventionnement, le plus souvent temporaire, qui confère au logement son caractère « social ». Le mode de gestion le plus courant reste néanmoins l'organisme dédié au logement social et mandaté par l'autorité publique, qu'il soit ou non sous contrôle public.

REPENSER LE LOGEMENT SOCIAL DANS L'UNION EUROPEENNE

L'exclusion de l'accès à un logement décent des ménages défavorisés est plus que jamais d'actualité dans l'Union européenne, en témoignent les décisions du Conseil en matière de stratégie européenne d'inclusion sociale. Pourtant, ce processus de marginalisation s'étend désormais à d'autres groupes sociaux vulnérables tels les jeunes en général, les salariés pauvres, les « *key workers* », les jeunes ménages, les personnes âgées, les familles monoparentales, les familles nombreuses ; dans certains marchés locaux extrêmement tendus, sont même concernées les classes moyennes, que la spéculation immobilière éloigne sans cesse de leur lieu de travail et de la ville centre, ce qui contribue à exporter l'inflation des prix immobiliers vers les villes moyennes ou dans les zones périurbaines.

La flexibilité du marché de l'emploi, la faiblesse et la discontinuité des revenus qu'elle induit pour une catégorie de ménages toujours plus large, ne permettent plus de répondre aux exigences des marchés immobiliers en termes de niveau de captation du pouvoir d'achat. Alimentés ces dernières années par des taux d'intérêt historiquement bas et par un segment de la demande solvable mais dont le taux et la durée d'endettement sont croissants, les marchés du logement ne semblent plus répondre aux signaux de modération émis par la Banque Centrale européenne et les autres banques centrales des États non membres de la zone euro.

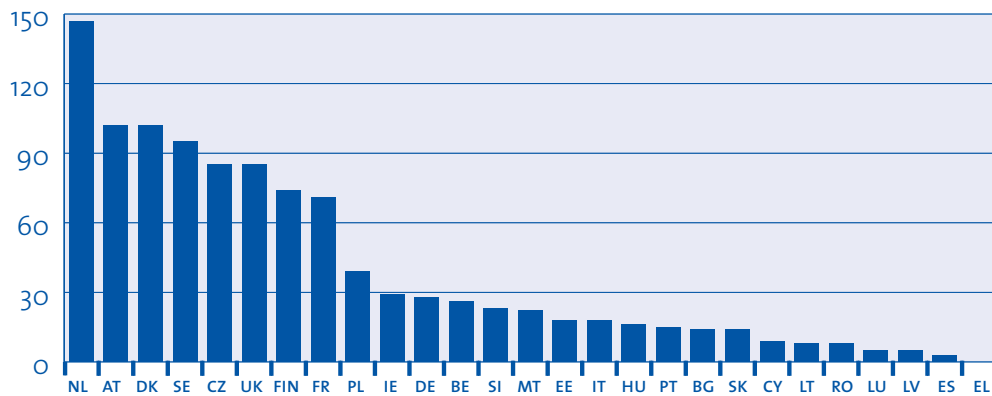
C'est bien ce caractère global – économique et social – de l'exigence d'accessibilité du logement qui conduit aujourd'hui à son inscription à l'agenda politique. Face à cette évolution du champ de la demande sociale à satisfaire et au caractère structurel des facteurs explicatifs de la défaillance du marché, la question de la définition du périmètre d'intervention du logement social est posée dans les États membres.

Élément de solidarité et de redistribution des revenus, le *service d'intérêt général du logement social* ne saurait être figé par un périmètre immuable et reposer sur une base conflictuelle entre l'intérêt général et l'intérêt communautaire européen. De sa capacité à s'adapter à son environnement et à la nature des besoins en logement à satisfaire, dépendra la qualité effective de l'accomplissement des missions d'intérêt général qui ont été confiées à ses opérateurs.

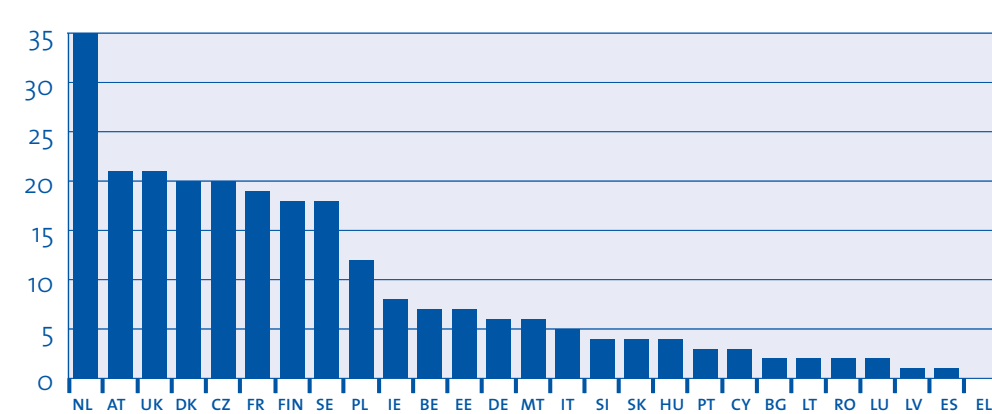
Sigles utilisés pour les États membres de l'Union européenne :

AT : Autriche	ES : Espagne	MT : Malte
BE : Belgique	FIN : Finlande	NL : Pays-Bas
BG : Bulgarie	FR : France	PL : Pologne
CY : Chypre	HU : Hongrie	PT : Portugal
CZ : République tchèque	IE : Irlande	SE : Suède
DE : Allemagne	IT : Italie	SI : Slovénie
DK : Danemark	LT : Lituanie	SK : Slovaquie
EE : Estonie	LU : Luxembourg	RO : Roumanie
EL : Grèce	LV : Lettonie	UK : Royaume-Uni

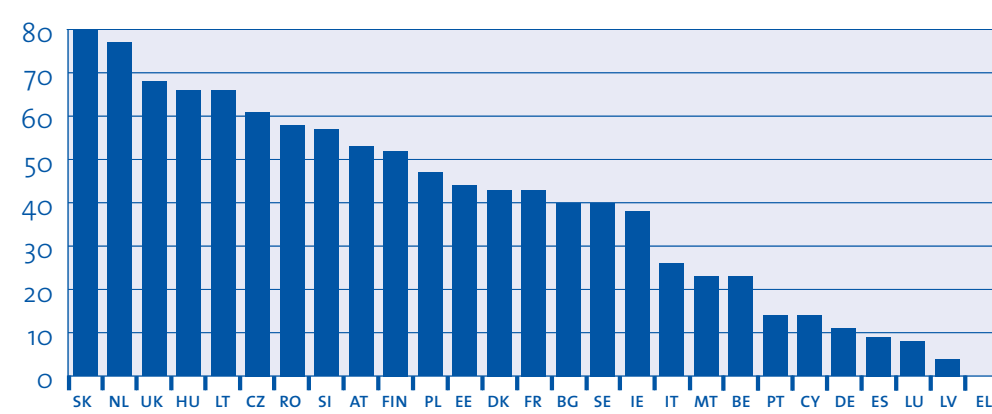
**PARC DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX
POUR 1 000 HABITANTS (2000-2005)**



**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)**



Un ouvrage réalisé en partenariat
entre l'Union sociale pour l'habitat,
le Cecodhas et Dexia



LE DEVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL DANS L'UNION EUROPEENNE – *Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Laurent GHEKIERE, préface de Michel DELEBARRE, Paris, Dexia Editions, septembre 2007, 384 pages, 29 €, ISBN : 978-2-911065-64-4

Ouvrage disponible en français et en anglais

CONTACTS :

Union sociale pour l'habitat : Laurent GHEKIERE,
Représentant de l'Union sociale pour l'habitat auprès
de l'Union européenne, tél. : + 32 2 213 84 41

Dexia Crédit Local : Judith LÉVITAN-DOUSSET,
Direction des Etudes, tél. : + 33 1 58 58 75 12

POUR COMMANDER L'OUVRAGE :

Site internet : www.dexia-editions.com

e-mail : dexiaeditions@clf-dexia.com

Tél. : +33 1 58 58 78 78