



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

Élections européennes 2014

Quel logement social dans l'UE en 2020 ?

Mai 2014

Logement social

Un investissement intelligent pour l'Europe, une plus-value pour la cohésion de ses territoires

Manifeste de l'Union sociale pour l'habitat Mandature 2014-2019

Le logement social dans l'Union européenne

Le logement social permet à 27 millions de ménages à revenus modestes de se loger, soit 12% des ménages européens. 41 400 organismes de logement social sont chargés par les États membres de leur gestion en tant que service public local ayant pour mission de satisfaire les besoins en logement dans les territoires.

Outre leur poids économique dans la filière bâtiment, ces organismes de logement social jouent un rôle important dans la cohésion sociale et la création d'emplois locaux non-délocalisables, par la construction et l'amélioration de la qualité des logements, par leur entretien permanent et le développement de services de proximité aux habitants.

Le logement social s'inscrit pleinement dans les objectifs de base du Traité de l'Union européenne. Il constitue un élément légitime de politique publique. Il est dans l'intérêt de l'Union européenne de soutenir le développement du logement social comme le reconnaît la Commission européenne.

Le logement social en France

755 organismes Hlm logent 4,5 millions de ménages, soit 17% des ménages français. Chaque année, ils permettent à 450 000 ménages à revenus modestes d'accéder à un logement de qualité à un prix abordable. Premiers constructeurs et gestionnaires immobiliers de France, les organismes Hlm ont injecté en 2013 17 milliards d'euros d'investissement dans l'économie locale (construction, acquisition, amélioration et gros entretien). Ils emploient directement 80 000 personnes.

2014-2019 : Les grands défis de la prochaine mandature pour le logement social

La crise impacte les conditions de logement des citoyens européens et le développement de l'offre de nouveaux logements sociaux. Les ruptures de programmation observées chez nos voisins européens sont très inquiétantes. Elles ne permettent plus de répondre aux besoins en logement. Et pourtant, le logement social peut constituer un levier pour sortir de la crise. En France, un plan d'investissement spécifique y contribue.

Le Parlement européen doit veiller à ce que l'Union européenne stimule et soutienne ces efforts d'investissement et que ses politiques n'entravent pas le développement du logement social au niveau local, ni n'altère son accessibilité pour les ménages européens.

Au titre de la gouvernance économique, les recommandations-pays du Conseil européen relatives aux marchés du logement, établies sans codécision du Parlement, exigent la suppression des systèmes de régulation des loyers en Suède et aux Pays Bas, la réduction des aides au logement au Royaume-Uni. Dans le cadre du plan de sauvetage de la Grèce, le logement social a été purement et simplement aboli. Par ailleurs, la conception résiduelle du logement social imposée par la Commission en matière de contrôle des aides d'État, sans consultation du Parlement, s'oppose au modèle social de mixité et de diversité librement défini par les États-membres. La Cour de justice de l'Union européenne devrait prochainement arbitrer cette question de la définition résiduelle du logement social par la Commission.

Le grand défi de cette mandature sera de conquérir de nouvelles compétences du Parlement sur ces politiques de gouvernance économique et de contrôle des aides d'État aux services publics. Elles impactent en effet directement le quotidien des citoyens européens, et notamment leurs dépenses de logement. Autre grand défi en matière de politique de cohésion, l'Union européenne, dans son soutien au développement du logement social, devra changer d'échelle pour aller plus loin en matière de climat, d'inclusion sociale et d'innovation, en synergie avec les interventions de la Banque européenne d'investissement.

2014-2019 : Comment relever ces défis ? Nos 5 propositions

1. Une gouvernance économique réformée.

- Le Parlement européen doit être pleinement associé à la gouvernance économique de l'Union européenne.
- Par un nouveau volet social de cette gouvernance, les investissements en matière de logement social et la régulation des marchés du logement doivent faire l'objet d'un traitement adapté (création de valeur sur les territoires, rénovation thermique, précarité énergétique, dépenses logement des citoyens européens).

2. Un encadrement communautaire favorable au développement du logement social dans le marché intérieur.

- Le processus de simplification du régime des aides d'État au logement social doit être poursuivi et amplifié compte tenu du caractère local de ce service public qui n'affecte pas les échanges entre les États. Le Parlement européen doit être pleinement associé à ce processus législatif conformément au nouvel article 14 du Traité.
- La définition du champ d'intervention du logement social en tant que service d'intérêt général doit relever explicitement de la compétence des États membres et non pas de la Commission européenne. Le Parlement européen doit être le garant du respect de cette compétence.
- Le taux réduit de TVA applicable au logement social en tant que bien de première nécessité doit être maintenu compte tenu de l'exigence d'accessibilité de ce service public affirmée dans le Traité (protocole 26).
- L'exclusion du logement social de la directive services doit être reconduite compte tenu du caractère de nécessité de l'encadrement des entreprises de logement social face à la vulnérabilité des ménages bénéficiaires.

3. Une politique de cohésion à grande échelle pour relever les défis du climat, de l'inclusion sociale et du développement urbain durable.

- Le Parlement européen doit garantir une utilisation optimale des fonds européens 2014-2020 (FEDER et FSE) pour une amélioration énergétique massive des logements sociaux, le développement d'une offre de logements adaptée aux populations marginalisées et le développement urbain durable de l'Union européenne.
- Le Parlement européen doit être le garant de l'évaluation de ces actions et de leur inscription à grande échelle dans les futurs règlements des fonds structurels 2020-2026 en synergie avec les prêts au logement social de la Banque européenne d'investissement.

4. Une stratégie d'inclusion sociale plus ciblée et lisible.

- Le Parlement européen doit promouvoir une initiative européenne pour « Le logement des jeunes » afin de favoriser l'insertion professionnelle en lien direct avec le plan européen de lutte contre le chômage des jeunes.

5. Un débat permanent avec les élus locaux, la société civile et les parties prenantes.

- Le Parlement européen doit reconduire les intergroupes parlementaires « services publics » et « urban-logement » afin de favoriser un débat démocratique en continu sur ces questions essentielles pour le développement du logement social dans l'Union européenne.

Bilan de la mandature 2009-2014 pour le logement social

- Révisions du règlement FEDER 2006-2013 rendant éligibles les dépenses de logement social en matière de rénovation thermique et d'accès au logement des communautés marginalisées (plan de relance économique de 2008).
- Renforcement de ces dispositions dans le nouveau règlement FEDER 2014-2020.
- Reconduction de la décision de la Commission de compatibilité a priori des aides d'État au logement social au titre des compensations de service public et du bon accomplissement de ses missions de service public (art 106.2 TFUE).
- Révision de la directive marchés publics établissant un cadre juridique favorable au développement de la coopération entre organismes Hlm (coopération public-public).
- Rapport du Parlement européen sur le logement social en tant que levier pour sortir de la crise (rapport Delli).
- Rapport du Parlement européen sur les changements démographiques et le logement (rapport Westphal).
- Création de l'intergroupe « services publics » et reconduction de l'intergroupe « urban-logement ».

Fiches - dossiers

Synthèse

- Fiche n°1 : Définition du logement social en tant que service d'intérêt économique général (SIEG), erreur manifeste de qualification, pratique décisionnelle de la Commission européenne : rapport d'évaluation, affaires pendantes, intervention de l'État français
- Fiche n°2 : Compatibilité des aides d'État octroyées aux organismes Hlm : plainte UNPI, avancées de la loi ALUR, contrôle d'absence de surcompensation, comptabilité séparée SIEG – hors SIEG, instruction FEDER
- Fiche n°3 : Taux réduits de TVA : révision du régime communautaire applicable au logement social
- Fiche n°4 : Modernisation du tissu des organismes Hlm : transposition de la directive européenne sur les marchés publics – volet coopération public-public
- Fiche n°5 : Surveillance macro-économique de la zone euro, recommandations-pays : régulation des marchés locatifs, volet social
- Fiche n°6 : Europe 2020 - Politique de cohésion 2014-2020 : engagement du Mouvement Hlm pour une croissance inclusive et durable, décentralisation de la gestion des fonds structurels, programmes opérationnels régionaux

Synthèse

Le logement social est assimilé à un service d'intérêt économique général (SIEG) en droit de l'Union européenne. Il s'agit de tout service soumis à certaines obligations de service public découlant d'une mission particulière impartie. Il est régi à ce titre par des dispositions spécifiques définies aux articles 14 et 106.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et par les dispositions de son protocole 26 dédié aux services d'intérêt général.

Exerçant une activité de nature économique, les règles du marché intérieur et de la concurrence s'appliquent aux organismes Hlm en tant qu'entreprises à part entière fournissant des services sur un marché donné, indépendamment de leur caractère lucratif ou non lucratif.

Mais en qualité d'entreprises chargées de la gestion d'un SIEG, l'accomplissement des missions d'intérêt général imparties aux organismes Hlm par le législateur interne, prime sur l'application de ces règles, dès lors que l'intérêt de l'Union européenne n'est pas mis en cause.

Ce difficile équilibre à établir entre ces règles du marché intérieur et de la concurrence d'une part, l'accomplissement des missions d'intérêt général des organismes Hlm de l'autre et enfin l'intérêt général de l'Union européenne, constitue l'enjeu principal pour le logement social dans l'UE.

Par ailleurs, le logement social constitue un instrument à part entière des politiques de l'Union européenne, en matière de cohésion économique, sociale et territoriale, d'inclusion sociale, de lutte contre le changement climatique, pour le développement urbain durable.

Progressivement, par des actions en lisibilité du rôle des organismes Hlm auprès des institutions de l'Union européenne, le logement social a été rendu éligible aux fonds structurels, aux programmes d'action communautaires, aux prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI).

L'Union européenne vient ainsi en appui aux États membres dans la promotion et le financement du logement social dans les territoires, tant du point de vue de la rénovation thermique, du renouvellement urbain que de l'accès au logement des personnes défavorisées.

Définition du logement social en tant que service d'intérêt économique général (SIEG) Rapport d'évaluation, affaires pendantes CJUE

État de la législation européenne en vigueur

- Le logement social relève de la notion de service d'intérêt économique général (SIEG) en droit de l'Union européenne (UE).
- Le logement social est un service public auquel le législateur français impartit des missions d'intérêt général et impose des obligations de service public (offre de logements, loyer plafonné, critères d'attribution, sécurité d'occupation pour les ménages...).
- A ce titre, le logement social relève de dispositions spécifiques du Traité et du droit dérivé visant à protéger le bon accomplissement des missions d'intérêt général imparties aux organismes Hlm (articles 14 et 106.2 TFUE, protocole n°26 TFUE) en les faisant primer sur l'application des règles européennes de concurrence et du marché intérieur.
- Les aides aux organismes Hlm relèvent du régime des aides d'État sous la forme de compensation de service public. Elles sont compatibles a priori avec les dispositions du Traité et exemptées de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne dès lors qu'elles se limitent à compenser les coûts d'exécution du service public du logement social (décision de la Commission européenne de novembre 2005, renouvelée en décembre 2011 et soumise à évaluation mi-2014).
- L'accès au logement social en tant que SIEG est reconnu comme un droit fondamental de l'UE (art.36 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE), ce droit reconnu par la Charte dispose d'une force juridique analogue à celle des autres dispositions du Traité.
- La jurisprudence constante de la Cour de justice de l'UE confère aux États membres la compétence discrétionnaire de définir, organiser et financer le logement social en tant que SIEG, sous réserve d'erreur manifeste qui est appréciée par la Commission européenne.
- La pratique décisionnelle de la Commission européenne en la matière consiste à vérifier que le service public du logement social est défini « en lien direct avec les personnes défavorisées », en raison du caractère social du service public. En l'absence d'un tel lien direct, il ne peut être qualifié de SIEG par un État membre selon la Commission européenne.
- Cette conception exclusivement résiduelle du logement social par la Commission, qui ne reconnaît pas les missions de mixité sociale et de diversité de l'habitat, est l'objet d'un contentieux devant la Cour de justice de l'Union européenne (affaires pendantes T 202/10 RENV et T 203/10 RENV).

Propositions

- **Affirmer la compétence des États membres à définir le logement social en tant que SIEG et les missions d'intérêt général qui lui sont imparties** dans le cadre du rapport d'évaluation de la décision de décembre 2011.
- **Prendre part aux affaires pendantes (T202/10 RENV et T203/10 RENV)** en affirmant par une résolution du Parlement européen la pleine compétence des États-membres à définir le rôle du logement social et les critères d'attribution des logements sociaux qui en découlent.

Compatibilité des aides d'État octroyées aux organismes Hlm

Plainte UNPI, avancées de la loi ALUR, contrôle d'absence de surcompensation

État de la mise en œuvre de la décision de 2011

- Les aides aux organismes Hlm relèvent du régime des aides d'État sous la forme de compensation de service public. Elles sont compatibles a priori avec les dispositions du Traité et exemptées de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne dès lors qu'elles se limitent à compenser les coûts d'exécution du service public du logement social (décision de la Commission européenne de novembre 2005 renouvelée en décembre 2011).
- L'UNPI a déposé deux plaintes auprès de la Commission européenne considérant que les conditions d'application de cette décision de compatibilité a priori n'étaient pas remplies en France.
- La loi ALUR a intégré la référence explicite à cette décision de 2011 et préciser le rôle de l'ANCOLS en matière de contrôles réguliers d'absence de surcompensation.
- Dans l'attente de la constitution de l'ANCOLS, la MIILOS a procédé à titre exploratoire, à un premier contrôle d'absence de surcompensation sur une vingtaine de programmes de logements sociaux.
- La DATAR, la DHUP et le SGAE préparent une instruction FEDER à destination des autorités de gestion des Fonds structurels afin de préciser le régime d'aide d'État applicable aux projets des organismes Hlm cofinancés par le FEDER et la méthode de calcul de l'absence de surcompensation.

Propositions

- **Poursuivre l'effort de simplification** du régime des aides d'État sous la forme de compensation de service public par un allègement de l'exigence de contrôles réguliers d'absence de surcompensation et l'introduction de dispositions propres au financement des investissements nécessaires à l'exécution du service public.
- **Co-légiférer en matière d'aides d'État sous la forme de compensations de service public** en application de l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Taux réduits de TVA

Maintenir le régime communautaire applicable au logement social

État de la législation européenne en vigueur

- La livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale peuvent faire l'objet de taux réduits selon la directive 2006/112 CE, annexe III. Il s'agit d'une option laissée au choix des Etats-membres. Les organismes Hlm en bénéficient en France, comme dans la plupart des pays de l'Union européenne à l'exception du Danemark, de la Suède et la Finlande.
- Depuis une révision de la directive TVA de 2009, les taux réduits relatifs notamment à « la rénovation et la réparation de logements privés, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni » sont maintenus de façon définitive, étant jusqu'alors autorisés temporairement.
- En décembre 2010, la Commission européenne a présenté un livre vert sur l'avenir de la TVA pour proposer un système simplifié et plus efficace. La question du maintien des dispositions actuelles relatives aux taux réduits est posée. En effet, le cadre actuel propose une liste non obligatoire de taux réduits ce qui pourrait selon la Commission, créer des distorsions de concurrence entre les Etats membres et les différents produits et services en bénéficiant ou non.
- En octobre 2011, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'avenir de la TVA suite à la publication du livre vert de la Commission européenne. Si l'existence des taux réduits n'est pas remise en cause, il y est néanmoins demandé que la Commission européenne réalise un rapport d'ici fin 2013 sur une liste obligatoire de biens et services communs soumis au taux réduit.
- En décembre 2011, la Commission européenne a publié une communication sur l'avenir de la TVA. Une révision de la structure des taux de TVA est nécessaire avec notamment une suppression de certains taux réduits constituant un obstacle au marché intérieur.
- Le Conseil européen de mai 2012 a approuvé l'objectif d'un système de TVA simplifié et efficace mais, sur la question des taux réduits, a rappelé qu'il est de la responsabilité des États membres, en raison de leur caractère optionnel, de recourir aux taux réduits, qui ont des effets positifs ou négatifs, et que d'autres solutions doivent être examinées.

Propositions

- Maintenir un régime de taux réduits optionnels pour les États membres en matière de logement social au titre des biens de première nécessité.
- Acter dans la directive que les différences de traitement de la fourniture de logements sociaux au regard du régime de TVA entre États membres n'affecte pas les échanges intracommunautaires en raison de leur nature immobilière (ancrage territorial).

Modernisation du tissu des organismes Hlm
Transposition de la directive européenne sur les marchés publics
Volet coopération public-public

État de la législation européenne en vigueur

- La jurisprudence de la Cour de justice de l'UE qualifie les organismes Hlm « d'organismes de droit public ». À ce titre, ils relèvent de l'application des directives « marchés publics » et « concessions » en qualité de pouvoirs adjudicateurs, quel que soit leur statut public ou privé.
- Les coopérations entre organismes Hlm de nature verticale (relations entre les organismes Hlm et leurs filiales) et horizontale (mise en commun de moyens entre organismes Hlm), relevaient d'une zone grise en droit de l'UE.
- La jurisprudence de la Cour de justice de l'UE a clarifié ce type de relations de coopération entre autorités publiques. Elle a défini des critères objectifs d'exclusion du champ d'application de la directive « marchés publics ». Mais la Cour ne s'est jamais prononcée sur un cas d'espèce de coopération entre « organismes de droit public ».
- Dans le cadre de la révision de la directive « marchés publics », la Commission européenne a proposé de codifier cette jurisprudence relative aux coopérations entre autorités publiques, dite « coopération public-public », en étendant son application aux coopérations entre « organismes de droit public ».
- Sur proposition de l'État français, le Conseil et le Parlement européens ont trouvé un accord politique quant au champ d'application de cette coopération public-public et aux conditions de son exclusion du champ d'application des directives marchés publics et concessions.
- Ces nouvelles dispositions établissent un cadre juridique stable et favorable au développement de la coopération Hlm nécessaire au bon accomplissement de leurs missions d'intérêt général.

Propositions

- Dans le cadre des travaux engagés par l'État français de transposition de ces directives dans le droit interne, le parlement européen doit veiller à ce que ce cadre juridique favorable au développement de la coopération Hlm soit transposé en des termes identiques et dans l'esprit du compromis du trilogue.

Surveillance macro-économique de la zone euro – recommandations-pays Régulation des marchés locatifs – volet social

État de la législation européenne en vigueur

- Les bulles immobilières américaines et espagnoles ont été des facteurs d'aggravation de la crise économique et financière.
- Le renforcement de la surveillance macro-économique de la zone euro a donc intégré un volet « marchés immobiliers », tant du point de vue de l'évolution des prix des logements que de celle de la dette privée des ménages.
- Cette disposition de surveillance des marchés du logement par la Commission européenne s'accompagne de recommandations adressées aux États membres, notamment en termes de régulation de ces marchés.
- Ainsi, si l'Espagne doit renforcer son offre locative selon Bruxelles, la Suède et les Pays-Bas doivent au contraire la fluidifier en supprimant le contrôle des loyers jugé trop strict pour la Suède, ou en instaurant un loyer en fonction des revenus dans le parc social aux Pays-Bas.
- En l'absence de mise en œuvre de ces recommandations, les États membres sont passibles d'amendes.

Propositions

- Par un nouveau volet social de cette gouvernance économique, les investissements en matière de logement social et la régulation des marchés du logement doivent faire l'objet d'un traitement adapté, notamment en matière de recommandations-pays (prise en compte de la création de valeur du logement social sur les territoires, de la rénovation thermique, de la précarité énergétique et des dépenses logement des citoyens européens).
- Le Parlement européen doit être pleinement associé à la gouvernance économique de l'Union européenne, notamment sur ce volet social.

Europe 2020 - Politique de cohésion 2014-2020
Engagement du Mouvement Hlm pour une croissance inclusive et durable
Décentralisation de la gestion des fonds structurels,
programmes opérationnels régionaux

État de la législation européenne en vigueur

- La stratégie Europe 2020 rejoint notre vision de l'économie sociale de marché pour cette nouvelle décennie. Elle rencontre les grands enjeux du Mouvement Hlm en matière d'exigence :
 - de croissance inclusive et de lutte contre la pauvreté, en permettant l'accès à un logement décent et abordable,
 - d'une économie à fort taux d'emploi afin de favoriser la cohésion sociale et territoriale,
 - de croissance durable, en renforçant la performance énergétique des logements sociaux pour contribuer à une économie plus sobre en carbone tout en luttant contre la précarité énergétique des ménages à revenus modestes.
- De par leur mobilisation au quotidien sur le terrain et leur ancrage local, les 755 organismes Hlm concourent activement au renforcement de la cohésion sociale et territoriale de l'Union et à la réduction des déséquilibres entre les régions par la mise à disposition d'une offre de logements décents et abordables en termes de loyers et de charges de chauffage, en direction des ménages à revenus modestes.
- Compte tenu des missions d'intérêt général imparties aux organismes Hlm et face aux enjeux en présence dans les territoires, l'Union sociale pour l'habitat s'engage à contribuer à la réalisation de cinq objectifs thématiques de la politique de cohésion 2014-2020 :
 - promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté,
 - promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre,
 - soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone,
 - promouvoir l'adaptation au changement climatique et la prévention et la gestion des risques.
 - protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources.

Propositions

- Assurer un suivi de l'intégration au contrat de partenariat France 2014-2020 des mesures relatives :
 - à l'inclusion sociale de populations défavorisées par l'accès au logement,
 - à une rénovation thermique raisonnée et partenariale avec l'État du parc Hlm,
 - à la lutte contre la précarité énergétique,
 - ainsi qu'aux actions intégrées de développement urbain durable des quartiers défavorisés conformément aux propositions de règlements FEDER et FSE de la Commission européenne que la France doit soutenir.Veiller à une bonne intégration de ces dispositions dans les programmes opérationnels régionaux.
- Promouvoir la programmation de mesures multi-fonds associant le FEDER et le FSE sur des actions intégrées d'investissement, d'ingénierie sociale et d'accompagnement social.
- Simplifier les dispositifs de programmation et les obstacles administratifs à la mobilisation des organismes Hlm et favoriser l'ingénierie financière dans la programmation des fonds visant à soutenir les investissements en infrastructures sociales.
- Garantir une utilisation optimale des fonds européens 2014-2020 (FEDER et FSE) pour une amélioration énergétique massive des logements sociaux, le développement d'une offre de logements adaptée aux populations marginalisées et le développement urbain durable de l'Union européenne.
- Être le garant de l'évaluation de ces actions et de leur inscription à grande échelle dans les futurs règlements des fonds structurels 2020-2026 en synergie avec les prêts au logement social de la Banque européenne d'investissement.