



# Promouvoir un cadre favorable au développement du logement social

Le logement social s'inscrit pleinement dans les objectifs de base du traité instituant les Communautés Européennes. 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**.

**Les organismes Hlm remplissent une mission d'intérêt général afin d'accueillir dans la mixité et la dignité TOUS ceux qui ont du mal à accéder à un logement décent aux conditions du marché.**

- Favoriser l'intégration sociale, urbaine et économique des plus fragiles en leur ouvrant accès à TOUS les quartiers et en évitant de les cantonner dans un habitat réservé aux catégories les plus pauvres.
- Répondre aux attentes des catégories populaires, des familles comme des jeunes et des personnes âgées.
- Agir en opérateurs de la cohésion urbaine et sociale, prévenir les déséquilibres qui pénalisent les territoires concentrant les populations en difficultés, œuvrer pour résoudre les problèmes de ces quartiers et développer des villes du « vivre ensemble ».

Projet pour le Mouvement Hlm 25/09/2008

## Le logement social un **service d'intérêt économique** général reconnu...

### ... en France

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13/12/2000 qualifie les missions des organismes Hlm de service d'intérêt général :

- construction, acquisition, amélioration, attribution, gestion et cession de logements locatifs à loyers plafonnés destinés à des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds fixés par l'Etat ;
- réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds fixés par l'Etat ;
- gestion de copropriétés en difficultés.

D'autres missions d'intérêt général imparties aux bailleurs sociaux visent à favoriser la mixité sociale et la diversité de l'Habitat : aménagement, accession et prestations de services.

### ... en Europe

Les services d'intérêt économique général (SIEG) ont une place particulière dans le débat européen en tant que valeurs communes de l'Union et services essentiels à la cohésion sociale et territoriale. Les SIEG sont définis, organisés et financés par les Etats membres. Ils doivent respecter les règles européennes de concurrence et de marché intérieur, pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à l'accomplissement de la mission d'intérêt général.

De nombreux travaux, textes et arrêts européens tentent de clarifier ces relations assez complexes. Le dernier et pas le moindre constitue des avancées significatives : la possibilité de légiférer au niveau européen sur les SIG et le protocole qui leur est dédié dans le Traité de Lisbonne.

### Chiffres clés

- 10 millions de personnes logées
- 4,2 millions de logements sociaux
- 450 000 ménages accueillis chaque année
- 11 000 administrateurs bénévoles
- 70 000 salariés

### Protocole SIG

**Le Traité de Lisbonne a introduit de nouvelles dispositions relatives aux services d'intérêt général**

### Représentation auprès de l'UE :

**Marchés publics** : règles spécifiques adaptées aux marchés de travaux pour les projets de logements sociaux complexes (Article 34 Directive 2004/18 CE, 2004).

**Services sociaux** : le logement social est reconnu comme un service social d'intérêt général par les institutions européennes (livre blanc sur les SIG de 2004, Communications CE de 2006 et 2007).

**Aides d'état au logement social** : décision d'exemption de notification des aides publiques aux organismes de logement social, déclarées compatibles a priori avec le marché commun en raison de leur mission d'intérêt général (CE 28/11/2005, 2005).

**Taux réduits de TVA** : possibilité d'appliquer un taux réduit de TVA pour la livraison, la

# Un droit européen clair, stable et sûr, applicable au logement social

L'application du droit européen de la concurrence et du marché intérieur aux SIEG et donc au logement social peut soulever certaines interrogations voire tensions. C'est pourquoi il est nécessaire d'offrir à cette activité d'intérêt général un cadre favorable et clarifié. L'activité des organismes Hlm requiert une pérennité et une stabilité afin d'accomplir les missions d'intérêt général qui leur ont été confiées.

Le droit européen a intégré cette nécessité et a évolué sur certains sujets. Ces clarifications apportent une sécurité juridique supplémentaire aux bailleurs sociaux. Cependant certaines zones de tensions persistent et demandent une action pragmatique.

## Aides d'état : poursuivre la sécurisation des financements accordés aux organismes Hlm

Les aides d'état sont interdites par le Traité. Pour autant, elles peuvent être déclarées compatibles sous conditions mais la notification préalable à la Commission est nécessaire en l'absence de décision de compatibilité a priori.

Les organismes Hlm bénéficient d'une multiplicité d'aides publiques pour accomplir leurs missions. L'obligation de notification préalable n'était donc pas tenable. Ces aides au logement social ont ainsi été intégrées à la décision du 28 novembre 2005 relative aux SIEG.

- **L'article 14 introduit la possibilité pour les institutions européennes de légiférer pour déterminer les principes et fixer les conditions de fournir, organiser et financer les services d'intérêt économique général.**
- **Le Protocole 26 établit 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 réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs.**

Les aides accordées aux bailleurs sociaux sont considérées comme des compensations de service public compatibles a priori avec le marché commun. Elles sont exonérées de notification préalable. Pour autant un contrôle a posteriori de juste compensation de ces aides reste toujours possible.

### Décision CE d'exemption de notification : conditions d'application

**La responsabilité du SIEG, qui est qualifié comme tel par l'Etat membre, doit être confiée à une entreprise au moyen d'actes officiels qui doivent indiquer :**

- la nature et la durée des obligations de service public ;
- les entreprises et le territoire concerné ;
- la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés ;
- les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
- les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations.

## 10 ans de présence active à Bruxelles

construction, la rénovation et la transformation de logements fournis dans le cadre d'une politique sociale (Annexe 3 de la Directive 2006/112, 2006).

Directive « Bolkestein » : exclusion du logement social du champ d'application de la directive services (directive 2006/123 CE, 2006).

Performance énergétique : éligibilité des investissements en matière de performance énergétique et d'énergie renouvelable dans le logement social (Révision du règlement FEDER, 2008).

Accès au logement : éligibilité des interventions dans le domaine du logement des communautés marginalisées (Révision du règlement FEDER, 2010).

## Evaluation de la décision relative aux aides d'état : soutenir concrètement les bailleurs sociaux

Cette décision doit faire l'objet d'une évaluation en 2011. Les points sur lesquels l'évaluation de la décision portera en matière de logement social sont :

- **La définition de la mission d'intérêt général : réaffirmer la compétence des autorités nationales, régionales et locales**

A l'occasion de contrôles opérés par la Commission sur les aides attribuées aux entreprises de logement social, la tentation est grandissante de définir une notion communautaire de leur mission qui serait uniquement celle de l'accueil des populations défavorisées. Sans remettre en cause l'importance de cet objectif, il est nécessaire d'insister sur la variété des missions d'intérêt général des bailleurs sociaux pour remplir efficacement leur rôle sur un marché du logement défaillant. L'accueil de ceux qui ne peuvent pas accéder au logement aux conditions de marché, le développement urbain durable, la recherche de la mixité et de la diversité sont autant d'objectifs qui sont utiles à la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne et qui sont reconnus par différents Etats membres et attribués par eux aux organismes de logement social.

**Le respect du principe de subsidiarité et les différentes dispositions communautaires relatives aux SIEG, comme le Protocole du Traité de Lisbonne, insistent sur la compétence**

**des autorités publiques nationales et locales à définir la mission d'intérêt général, un contrôle des financements au niveau européen ne peut remettre en cause des objectifs légitimes de politique de logement.**

L'évaluation de la décision de 2005 sur les aides d'état doit prendre en compte la diversité des missions imparties par les Etats-membres aux entreprises de logement social.

- **Le calcul de la compensation : des éclaircissements nécessaires**

Les organismes Hlm percevant une multiplicité d'aides. Les conditions d'application de cette décision relatives au calcul de la compensation continuent de soulever des incertitudes.

Actuellement, le financement des missions des bailleurs sociaux s'effectue par opérations. Ils subissent un contrôle a posteriori sur l'utilisation des fonds attribués sur une très longue durée, dans le respect de l'obligation de l'équilibre budgétaire. Comment alors prendre en compte la totalité du parc d'un bailleur social, les péréquations financières qui s'effectuent pour son financement dans son ensemble, et le bénéfice social de son action a priori dans les calculs de compensation ? L'évaluation de la décision doit permettre d'y apporter des propositions efficaces.

### Le « cas » néerlandais

Les bailleurs sociaux néerlandais ont une tradition d'action large sur le marché du logement. Ils possèdent dès lors un stock important de logements sociaux pour accueillir les plus vulnérables mais aussi l'ensemble de la population afin d'apporter une réelle mixité sociale.

Pour remplir leurs obligations en matière d'aides d'état, les régimes de financement des bailleurs sociaux ont été notifiés à Bruxelles.

A la suite de différents échanges, allant même jusqu'à la demande de la Commission européenne de céder une partie du parc social qui serait trop important, une décision européenne a été rendue en décembre 2009. Cette décision a pour effet d'avoir modifié la définition ouverte du logement social. En effet, des conditions d'accès nouvelles ont été introduites, notamment des conditions de ressources, afin de correspondre à une vision communautaire de ce que doit être le logement social, et particulièrement l'accueil des plus défavorisés. La vocation de loger l'ensemble de la population n'a pas satisfait les autorités européennes comme objectifs de politique publique.

Cette décision ne correspondant pas aux attentes des citoyens néerlandais, différents recours ont été introduits devant le juge européen pour refuser à l'exécutif communautaire la possibilité de redéfinir les missions d'intérêt général du logement social.

D'ailleurs, c'est dans ce contexte particulier que le gouvernement néerlandais avait demandé avec succès l'inclusion d'un nouveau Protocole sur les SIG dans le Traité de Lisbonne.

## Qualité des services sociaux : promouvoir un cadre pertinent et adaptable

Depuis 2004, une catégorie spécifique de SIEG, les services sociaux, dont le logement social, a été reconnue.

Le traité de Lisbonne insiste sur la nécessité d'assurer « un niveau élevé de qualité, de sécurité des SIEG ainsi qu'un caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».

Différentes initiatives européennes ont été lancées en vue de soutenir cette démarche :

- le Comité de Protection sociale, représentant les Etats membres pour les Affaires sociales, doit élaborer d'ici fin 2010 un cadre volontaire sur les principes de qualité de ces services ;
- un accord de travail du Comité européen de normalisation, bénéficiant des financements du programme PROGRESS, auquel a participé l'USH, sur un cadre volontaire applicable à l'ensemble des services sociaux doit être soumis à adoption en septembre prochain.

### Eléments proposés dans les différents cadres volontaires sur la qualité

Les caractéristiques du prestataire : bonne gouvernance, bonne gestion transparence des comptes, concertation.

- Les bénéficiaires : droits, liberté de choix, participation
- Les employés des prestataires : compétences, qualifications, conditions de travail
- Les caractéristiques du service : personnalisé, complet
- Les résultats : évaluation

Pour garantir un cadre applicable et efficace à l'ensemble des acteurs sociaux ainsi qu'aux organismes de logement social, possédant des particularités propres, les accords volontaires sont une voie privilégiée, dès lors qu'ils garantissent une **flexibilité et une adaptabilité suffisante**.

## Logement social et marchés publics : promouvoir une application pragmatique et utile

Les organismes Hlm relèvent, depuis une décision du juge communautaire de 2001, de la notion de pouvoirs adjudicateurs et doivent respecter les règles européennes en matière de marchés publics, règles qui soulèvent certaines incertitudes.

Marchés publics de travaux et de services, concessions, PPP, ou In House sont autant de notions qui nécessitent des clarifications pour sécuriser les actions des bailleurs sociaux.

### ● Aménagement urbain et droit communautaire

- Le « tout marché », une application européenne trop restrictive de ces notions : une opération d'aménagement urbain est souvent complexe, fait intervenir différents partenaires, dont les bailleurs sociaux et les collectivités, sur une période pas toujours facile à déterminer notamment en

raison de la complexité de la question foncière. La requalification de l'aménagement en marché unique n'a donc pas de sens (cf. arrêt CJCE Auroux-Commune de Roanne). L'action envisagée ne constitue pas une mission unique, simple et définie strictement à l'avance déléguée à un seul prestataire mais demande souplesse et adaptation dans le respect des règles de transparence et de mise en concurrence.

- Les concessions, un cadre communautaire à préciser : un projet de clarification, par directive, est à l'étude depuis de nombreuses années. Il a fait l'objet d'une consultation publique et devrait voir le jour fin 2010. Pour autant, il est nécessaire de souligner que l'intérêt de la notion est celui de la flexibilité. Proposer un cadre proche de celui des appels d'offre des marchés publics n'aurait pas de sens pour promouvoir un pragmatisme nécessaire.

### Arrêt CJCE H. Müller, juin 2006

Un pas décisif a été fait par le juge européen, la propension à qualifier tous les actes des pouvoirs adjudicateurs en marchés publics a été limitée. La vente de terrain et l'exercice des compétences d'urbanisme des autorités publiques ne constituent pas des marchés.

### ● Coopération entre bailleurs sociaux et droit communautaire

La coopération entre organismes Hlm est nécessaire et soutenue afin de rationaliser les actions et de mutualiser les moyens. Mais la délégation d'activités d'organismes Hlm à une entité distincte dans un but de coopération se retrouve dans le débat de l'application des règles de marchés publics, notamment celui du In House.

Malgré sa reconnaissance, (fourniture de services par les autorités publiques grâce à une entité distincte qu'elles contrôlent sans appliquer les règles de marchés publics - Arrêt CJCE Teckal, 1999), les restrictions jurisprudentielles apportées limitent son utilisation :

- les autorités publiques doivent disposer sur l'entité distincte d'un pouvoir analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services ;
- cette entité doit réaliser l'essentielle de son activité avec les autorités qui la contrôlent.

Quelques éclaircissements ont été apportés mais restent insuffisants : l'intercommunalité a été reconnue comme relevant de la notion de In House, les autorités publiques exerçant un contrôle conjoint sur l'entité intercommunale (Arrêts CJCE Coditel, Sea Srl).

Il est important de sécuriser au niveau communautaire ces développements, et de favoriser l'utilisation de la notion de In House dans les collaborations entre organismes Hlm.

# Une europe qui soutient le développement du logement social

L'engagement quotidien des organismes Hlm nécessite un cadre communautaire d'intervention favorable et pérenne, assurant une clarté et une sécurité suffisante pour satisfaire à la réalisation de leur mission d'intérêt général.

## Nos propositions

- **Soumettre toute proposition législative et toute nouvelle norme européenne à un test d'impact** sur les conditions d'accomplissement des missions d'intérêt général en direction des citoyens dans leur territoire de vie.
- **Assouplir les exigences communautaires du contrôle** de juste compensation conditionnant l'application de la décision de compatibilité des aides d'état au service d'intérêt général compte tenu du nombre d'opérateurs locaux concernés et de l'impossibilité matérielle de mettre en œuvre ces contrôles.
- **Soutenir les échanges de bonnes pratiques et de politiques** en matière de qualité des SIG, d'adaptation à l'évolution des besoins des citoyens et d'exigence d'accessibilité financière et territoriale.
- **Soutenir l'action de l'intergroupe de Parlement Européen sur les SIG** pour assurer un traitement horizontal du dossier par le Parlement et des différentes commissions compétentes.

Plus d'informations :

[www.projethlm.org](http://www.projethlm.org)

[www.union-habitat.org/europe](http://www.union-habitat.org/europe)

## Contacts :

### Dominique Dujols

L'Union sociale pour l'habitat  
14 rue Lord Byron  
75008 Paris  
+331 40 75 68 40  
dominique.dujols@union-habitat.org

### Laurent Ghékiere

L'Union sociale pour l'habitat  
Représentation auprès de l'UE  
Square de Meus 18 - B 1050 Bruxelles  
+322 213 84 41  
laurent.ghekiere@union-habitat.org



## Les grands enjeux 2009/2014 pour l'habitat social

**Différents éléments du nouveau contexte institutionnel communautaire doivent permettre de consolider la cadre juridique applicable au logement social en tant que SIEG à finalité sociale :**

- le rôle renforcé du parlement européen avec la généralisation de la codécision ;
- l'article 14 du traité de Lisbonne et le protocole SIG ;
- le nouvel objectif de cohésion territoriale ;
- la force contraignante de la Charte de droits fondamentaux.



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](http://www.union-habitat.org)

Septembre 2010

Brochure réalisée par Virginie Toussain,  
Représentation auprès de l'Union Européenne,  
L'Union sociale pour l'habitat,  
[virginie.toussain@union-habitat.org](mailto:virginie.toussain@union-habitat.org)