

Le logement social en tant que « réel service public à caractère social »

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



« Limited to what is necessary »



Mario Monti
Commissaire européen
Concurrence

« Social housing is fully in line with the basic objectives of the EC-Treaty. It is a legitimate element of public policy and as **it is limited to what is necessary** it is in the interest of the Community that social housing is supported ».

State Aid N209/01 SG 2001 D 289528 – 3rd July 2001

- ❑ **EXECUTIF EUROPEEN : pouvoir exclusif de proposition des textes législatifs relevant de la compétence de l'Union adoptés en codécision par le Parlement européen et le Conseil.**

- ❑ **AUTORITE EUROPEENNE DE CONCURRENCE mandatée par le Traité pour garantir une concurrence non faussée au sein du marché intérieur :**

- > **Décisions, Règlements ou Directives de la Commission européenne (sans codécision) :**
 1. Contrôle des aides d'Etat
 2. Erreur manifeste d'appréciation sous le contrôle CJUE
 3. « Réel SIEG » – art.106 TFUE
 4. Notification, plainte, saisine d'office

- ❑ **Activités économiques « classiques » : application des règles de concurrence et du marché intérieur**
- ❑ **Activités économiques qualifiées de SIEG (obligation extracontractuelle de fournir le service) : application des règles de concurrence et du marché intérieur si elles ne remettent pas en cause le bon accomplissement des missions d'intérêt général imparties au SIEG (dérogation) :**
 - Agréments HLM (droits spéciaux / régimes d'autorisation) : exclusion de la directive Services
 - Aides de toute nature (aides d'Etat / compensation de service public pouvant couvrir 100% des coûts d'exécution du SIEG) – exemption de notification sous condition (décision nov 2005)
- ❑ **Conditions objectives :**
 - Mission(s) d'intérêt général (SRU)
 - Obligation(s) de service public (CCH)
 - Opérateurs officiellement mandatés (SRU – CUS)
- ❑ **Contrôle de non abus de l'usage de cette dérogation SIEG**

4 exigences / SIEG



1. Caractère de nécessité du besoin à satisfaire
2. Caractère particulier de la mission d'intérêt général impartie ou des missions imparties
3. Obligations spécifiques de service public imposées découlant des missions imparties
4. Entreprises chargées de la gestion du SIEG > mandatement (obligation extracontractuelle de fournir le service à tout utilisateur éligible)

2001-2009 : « pratique décisionnelle constante »



- ❑ **DG COMP Decision on State Aid in IRL (2001)** "Beneficiaries of these measures are **socially disadvantaged households** whose economic circumstances do not permit them to purchase or rent houses on the open market". **(Irish conception of social housing)**
- ❑ **DG COMP letter to the NL (2005)** : « Public service have a social character. The definition of SH undertaking activities must have a direct link with **socially disadvantaged households**, social housing for others households is not a public service, an overcapacity of supply of SH must be avoided by the selling of those dwellings ». **(transposition of the Irish conception to the Dutch one)**
- ❑ **DG COMP Monti-Kroes package of november 2005** : « undertakings in charge of social housing providing housing :
 - for **disadvantaged citizens**,
 - or **socially less advantaged groups** which due to solvability constraints are unable to obtain housing at market conditions »
- ❑ **DG EMPL SSIG Communication (2006)** : « social housing as housing for **disadvantaged persons** or **socially less advantaged groups** »
- ❑ **DG COMP Decision on NL (2009)** : "Limitation of social housing to a clearly defined target group of **disadvantaged citizens** or **socially less advantaged groups**"



« le service public présente un caractère social ; la définition doit par conséquent établir un lien direct avec les ménages socialement défavorisés »



« les coopératives du logement sont tenues de loger en priorité, mais non pas exclusivement, des ménages socialement défavorisés et sont autorisées à attribuer des logements à des personnes / ménages aux revenus plus élevés ».

« **LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES, SOUHAITANT souligner l'importance des services d'intérêt général, SONT CONVENUES des dispositions interprétatives ci après, qui sont annexées au TUE et au TFUE:**

ARTICLE PREMIER : Les valeurs communes de l'Union concernant les SIEG au sens de l'article 16 TFUE comprennent notamment:

- ❑ - le **rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire** des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les SIEG d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs;
- ❑ - la **diversité des SIEG** et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes;
- ❑ - 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;



Les services sociaux d'intérêt général relatifs au logement

- ❑ « La définition retenue par la communication, à savoir « *logement destiné aux personnes défavorisées ou aux groupes moins avantagés* » pose problème de manière générale car elle ne garantit pas de traiter toutes les exclusions résultant du fonctionnement du marché immobilier, compte tenu de sa formulation « résiduelle ».
- ❑ Par ailleurs, elle ne permet pas d'appréhender des missions sociales essentielles telles que la contribution à la nécessaire mixité sociale des villes et quartiers ou à la recherche de la diversité de l'habitat, missions dévolues en France par le législateur notamment aux organismes d'Hlm. »

Comité de protection sociale de l'UE

Réponse de la France au questionnaire sur les SSIG

Mars 2007

Swedish case : 3 options



- ❑ 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 SIEG 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 SIEG et séparation comptable des deux activités),
- ❑ maintenir le caractère universel du 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 SIEG et d'aides d'Etat spécifiques - banalisation).

- ❑ 2002 – 2004 : Notification du régime d'aide par le gouvernement
- ❑ Plainte d'opérateurs privés
- ❑ Lettre de la Commission de 2005
- ❑ Négociations
- ❑ 2009 : Proposition de révision des règles d'attribution du gouvernement
- ❑ 2009 : Décision de compatibilité de la Commission européenne
- ❑ 2010 : saisine CJCE par un collectif de fondations de logement social
- ❑ 2012 : arrêt CJCE (TPI)

33.000 euros

SIEG Art.106.2

non SIEG Art.107



Conceptions du logement social

Résiduelle
UK-IRL-ITA-PT- nouveaux EM

Généraliste
AT-D-ESP-FIN-FR-LUX-B
Plafond de revenus ou priorité

Universelle
NL-S-DK-GR
Pas de plafonds de revenus
+ réservation contractuelle

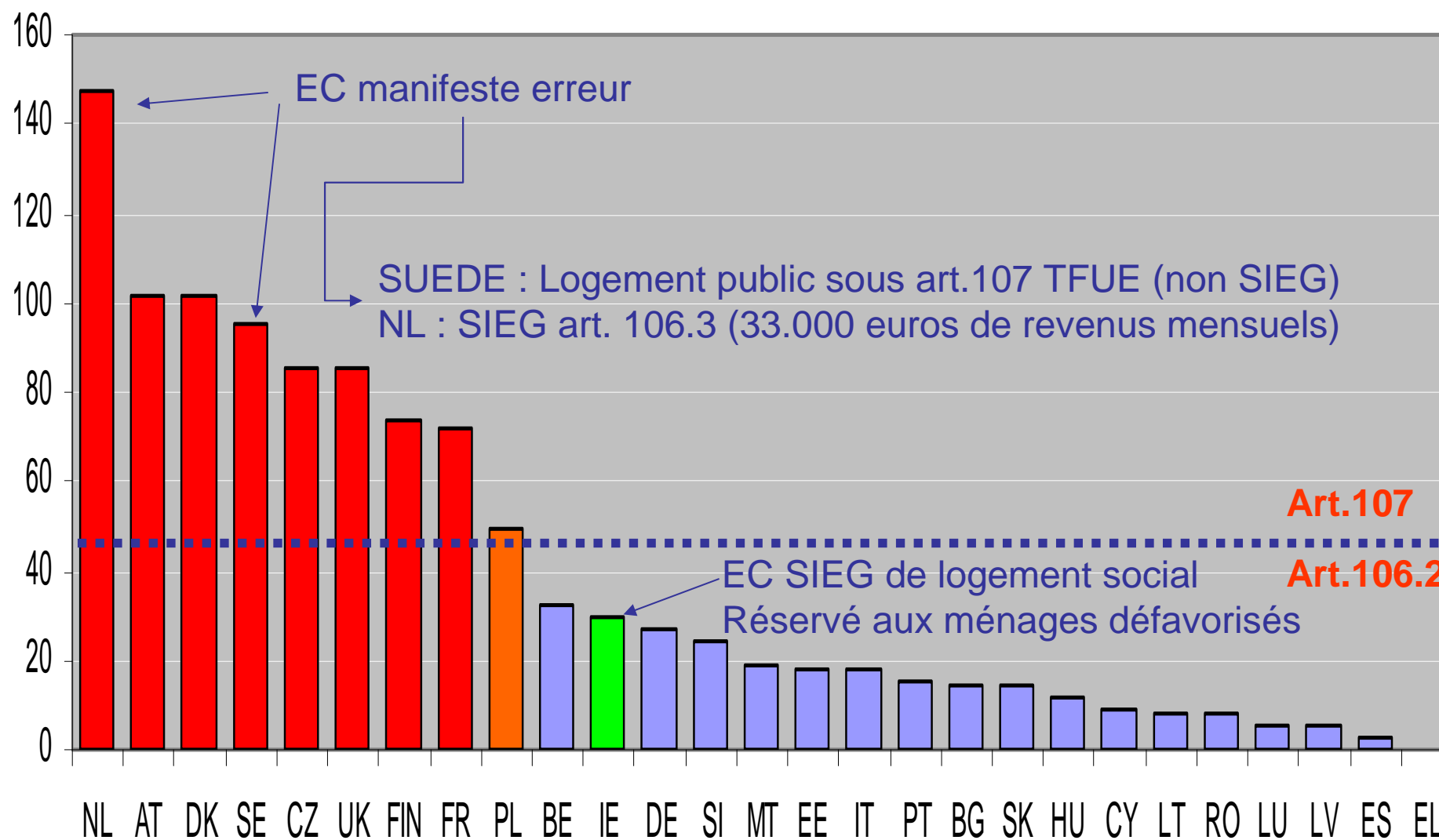
MARCHE DU LOGEMENT

Exclusion

Exclusion + difficultés d'accès
y compris les salariés

Exclusion + difficultés d'accès + autres (péréquation – mixité)

Logement social / 1000 hab - SIEG



- ❑ **Logement social défini exclusivement par un groupe de bénéficiaires a priori ?**
- ❑ **Logement social défini en fonction de besoins à satisfaire quels que soient les groupes de bénéficiaires (critères objectifs de priorité)?**
- ❑ **Hiérarchie des missions d'intérêt général (mixité et diversité de l'habitat) ?**
- ❑ **3 données non maîtrisées par la Commission:**
 - 1. Mutabilité du logement social**
 - 2. Disparités croissantes des besoins en logement sur une base territoriale**
 - 3. Élargissement du champ des besoins en zones tendues**

- ❑ **Suède : logement public ne relève plus d'un SIEG : banalisation des opérateurs communaux (compétence), égalité de traitement entre opérateurs, droit commun des aides d'Etat (notification, temporaires, intensité d'aide plafonnée), unification du système de régulation des loyers.**
- ❑ **Pays-Bas : introduction d'un plafond de revenus de 33.000 euros, exclusion de l'accès au logement social de 46% des ménages (pbl classes moyennes, marge d'attribution hors plafonds de 10% sous critères objectifs et transparents de priorité**

1. Le logement est un bien essentiel, l'objectif de satisfaction des besoins en logement pour tous ne peut relever d'une erreur manifeste de SIEG.
2. Il revient aux Etats-membres de définir les missions d'intérêt général du logement social et les obligations de service public qui en découlent, les politiques d'attribution des logements sociaux relèvent des obligations de service public,
3. La Commission doit respecter l'ensemble des conceptions du logement social en tant que préférence collectives, et le principe de sa mutabilité,
4. La mixité sociale et urbaine et l'inclusion sociale durable doivent être reconnues en tant que missions d'intérêt général,
5. L'exigence de continuité financière du logement social et de péréquation doit être intégrée à l'analyse de son champ d'intervention.

Commissaire Laszlo Andor, Parlement européen 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 États membres eux-mêmes ».*