



**Direction des relations institutionnelles  
et du partenariat**

14, rue Lord Byron - 75008 Paris  
Tel. : 01 40 75 68 31 - Fax : 01 40 75 79 94  
drip@union-habitat.org

## La politique communautaire et le logement social

### Le point de vue de l'Union sociale pour l'habitat

Le logement n'est pas une compétence communautaire. Jusqu'à présent, aucun Etat membre ne l'a souhaité, même si les nouveaux entrants, confrontés à la situation médiocre de leur patrimoine souhaiteraient bénéficier des aides régionales dans ce domaine.

Cette absence de compétence laisse les gouvernements et Parlements nationaux libres de définir et d'organiser la politique du logement qui leur convient, sous réserve toutefois de respecter l'ensemble des règles communautaires transversales fixées par l'ensemble des Etats-membres dans les traités et le droit dérivé.

C'est là que des questions délicates se posent, car l'Union Européenne s'occupe, à travers les règles de concurrence et de marché intérieur, les politiques d'inclusion sociale, la normalisation en matière de sécurité ou d'environnement, les dispositions concernant les marchés publics, etc., de toutes sortes de domaines qui croisent tôt ou tard les conditions de mise en œuvre des politiques de l'habitat. La stratégie de Lisbonne sur la compétitivité comporte également de nombreuses implications pour ce secteur. Et l'on connaît déjà l'impact sur le secteur de la politique en matière de TVA – pour laquelle une nouvelle décision est attendue fin 2005 concernant le champ d'application du taux réduit.

L'Union sociale pour l'habitat, attentive à cet état de fait, souhaite attirer l'attention sur le contexte européen de plus en plus prégnant pour les politiques de l'habitat, et demande au Parlement - anticipant ainsi sur les pouvoirs que lui confère la future constitution européenne - d'exercer ses prérogatives afin de permettre de concilier au mieux construction européenne et politique sociale du logement.

Sans prétendre à l'exhaustivité des situations, ni à l'approfondissement des questions soulevées, elle souhaite illustrer son propos en présentant quatre « dossiers d'actualité » qui constituent autant d'enjeux essentiels pour l'avenir du logement social. Le point commun entre ces dossiers est un environnement juridique instable du à l'insuffisante prise en compte des exigences propres à ce service d'intérêt général, mais aussi la possibilité d'y remédier dans le respect des traités, si la volonté politique existe.



Ces quatre enjeux (détaillés dans les fiches jointes en annexe) sont :

## **1/ La politique européenne d'encadrement des aides d'Etat, et la nécessaire exemption du logement social**

Depuis le lancement de la réforme des aides d'Etat (qui incluent toute aide de la collectivité publique) dans le cadre de la « stratégie de Lisbonne » - visant à renforcer la concurrence dans un but de compétitivité - la Commission prépare des dispositions spécifiques pour les services d'intérêt général (SIG), notamment pour exempter ceux qui n'ont pas d'impact significatif sur la libre concurrence ou les échanges intracommunautaires.

Il est ainsi envisagé pour le logement social une exemption de principe, dès lors que les autorités nationales présentent au préalable un rapport explicitant la nature des aides concernées. Cette solution - qui a fait l'objet d'un compromis au Parlement européen le 21 février - ne pose pas de problème important pour la France, du fait des contraintes légales (plafonds de ressources, de loyers, mutualisation obligatoire via la CGLLS et la SGA), et notamment de la pérennité des obligations de service public qui pèsent sur le patrimoine social.

Malheureusement un vif débat a lieu entre ceux qui défendent une telle exemption a priori et ceux qui remettent en cause cette solution – une partie du Parlement européen, certains milieux proches de la Commissaire chargée de la concurrence - sous l'effet notamment d'une offensive de l'Union européenne des promoteurs-constructeurs (UEPC) qui refuse tout système de construction de logements sociaux par des organismes publics ou parapublics et considère que ces acteurs n'ont aucune légitimité en dehors de l'accueil des plus démunis. La décision de la Commission, qui n'est pas tenue par le vote du Parlement européen, sera donc cruciale pour l'avenir du système français du logement social. Elle sera prise à l'été 2005, pour une période de quatre ans à six ans - avec une évaluation en fin de période – avant d'être reconduite ou améliorée.

## **2/ Les services sociaux d'intérêt général, dans l'attente d'un cadre communautaire**

La Commission Prodi a adopté le 12 mai 2004 un livre blanc sur les services d'intérêt économique général qui désignent « les activités de services remplissant des missions d'intérêt général, et soumises de ce fait par les Etats membres à des obligations spécifiques de services publics. ». Les Etats définissent les objectifs, les obligations, les modalités de mises en oeuvre des services d'intérêt général, mais ils doivent respecter les traités et le droit communautaire qui en découle, ainsi que la jurisprudence abondante de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Face à cette complexité juridique sur les SIEG, le Conseil européen a demandé à la Commission d'examiner l'opportunité d'une directive-cadre sur les services sociaux d'intérêt général (il s'agit de services destinés à des personnes physiques appartenant à des groupes cibles). Ces services entrent dans les politiques de protection sociale et sont reconnus par la charte des droits fondamentaux. L'enjeu de ce dossier est fondamental pour le logement social. Il s'agit de bâtir un cadre juridique équilibré entre les règles de concurrence et du



marché intérieur d'une part et la fourniture de services de base pour les citoyens auxquels le marché ne répond pas de manière satisfaisante d'autre part.

Le projet de constitution européenne (art III-122) permet d'ailleurs à l'Union européenne de légiférer sur les services d'intérêt général sur une base horizontale et non plus exclusivement sectorielle .

Il s'agit là d'un véritable tournant : au-delà de d'un cadre cohérent pour les services d'intérêt général, et pour leur financement, la reconnaissance des services sociaux d'intérêt général devient possible, mais non acquise à ce jour.

Le Président Barroso a repris à son compte les dispositions du livre blanc sur les SIG en intégrant dans son programme législatif l'ensemble des propositions d'action de son prédécesseur. En effet, 2005 sera une année clef pour les services d'intérêt général avec l'annonce d'une communication sur les SIEG sociaux, dont le logement social, la décision d'exemption de notification des aides d'Etat aux petits SIEG, hôpitaux et organismes de logements sociaux, le rapport sur la possible directive cadre sur les SIEG et surtout, la décision d'exclure ou non les SIEG de la Directive services en fonction du contenu du rapport du Parlement sur la proposition de la Commission adoptée en première lecture avant l'été.

L'Union sociale pour l'habitat souhaite qu'un tel cadre législatif communautaire soit établi afin d'apporter une sécurité juridique à la politique sociale du logement.

### **3/ La directive services (dite « Bolkestein ») et les risques qu'elle induit pour le logement social**

Alors que cette directive fait l'objet de toutes les attentions, son impact spécifique sur le logement n'est guère pris en considération en France ce qui est d'autant plus regrettable que la « pause » actuelle décidée par M.Barroso ne constitue nullement un abandon du projet. De fait, la focalisation du débat sur le principe du pays d'origine -qui s'applique aux prestations de service temporaire entre entreprises et non aux relations avec les locataires - tend à faire oublier les d'autres aspects, très dangereux pour le logement social, de cette directive.

La proposition de directive va en effet à l'encontre des régimes d'autorisation des SIEG et des obligations d'acte légal définissant ces SIEG. Ainsi le logement social fait l'objet en France et dans la plupart des autres pays d'un régime d'autorisation et de règles dont l'objet principal est de défendre les intérêts des usagers : il s'agit en particulier de prémunir les locataires contre tout risque de défaillance de l'organisme bailleur, en lui imposant un mécanisme de mutualisation obligatoire, qui permet également d'éviter à la collectivité de subir les conséquences d'éventuels sinistres.

Une telle mutualisation repose sur un fonds (CGLLS) alimenté par des cotisations obligatoires des organismes, assorti de disciplines professionnelles imposées par la loi, et notamment l'interdiction ou le strict cantonnement d'activités à risques.



La directive ne permettrait plus d'imposer un tel système: un opérateur d'un pays membre où les activités spéculatives à risque sont permises pourrait intervenir en France, cotiser à la CGLLS sur son activité française, et y rapatrier ses pertes sur les activités à risque qu'il mène sur d'autres territoires. Non seulement le système français de garantie serait mis à mal, mais les opérateurs français restant réglementés subiraient un handicap concurrentiel sévère.

Par ailleurs cette directive devrait être mise en œuvre en l'absence de toute harmonisation législative, à laquelle la directive prévoit de substituer des codes de bonne conduite sectoriels, qui supplanteraient ainsi la responsabilité du législateur en matière de SIG. L'Union sociale pour l'habitat demande donc aux pouvoirs publics de veiller à l'exclusion formelle, en tant que tel ou parmi les services d'intérêt général, du logement social.

#### **4/ La communication de la Commission sur la normalisation européenne, et ses suites : entre enjeux économiques et choix de société**

Cette communication publiée le 18 octobre dernier, et approuvée par le conseil des Ministres du 21 décembre, a pour objet de promouvoir l'extension de l'activité de normalisation européenne à l'ensemble des services, y compris les domaines d'intérêt général, afin de « renforcer la compétitivité des entreprises et éliminer les barrières au commerce au niveau international ».

Cette communication concerne fortement, tout en le dépassant, le secteur du logement. Les risques sont certes économiques, mais également en termes de stigmatisation des populations fragiles ou d'atteintes aux libertés publiques (champ de la « sécurité urbaine »), voire en termes de hiérarchie entre rôle du politique et rôle des experts au profit de ces derniers.

Ceci s'observe déjà dans les pratiques actuelles de la normalisation (exemple : « prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des habitations », ou norme des « ascenseurs anti-vandales ») où des choix de sociétés sont opérés à l'insu du politique par des groupes d'experts.

Mais la communication prévoit de plus de modifier la directive 98-34 (directive « nouvelle approche » qui fonde la normalisation des produits) pour y inclure le champ des services et des « besoins sociétaux » : ces domaines seront alors soumis à de nouvelles règles applicables par les autorités nationales, dont l'obligation de notification préalable pour toute démarche législative dans les domaines concernés, qu'il s'agisse de décrets, de projets de loi ou d'amendements parlementaires. C'est-à-dire que toute règle nationale, même législative serait « tenue en l'état » jusqu'à ce que la Commission ait vérifié que celle-ci n'est pas contraire à une norme européenne.

La communication vise ainsi des champs tels que le soutien aux personnes handicapées ou vieillissantes, la prévention de la délinquance, ou la lutte contre le terrorisme. Le mandat qu'elle a confié au Comité européen de normalisation inclut aussi les services juridiques, de santé, l'éducation...



Il est dans un tel contexte préoccupant que la politique de normalisation vue par la Commission – à savoir une carte maîtresse dans la politique industrielle de l'Europe face à la concurrence mondiale – rencontre l'adhésion du Conseil des Ministres qui l'a approuvée pour l'essentiel le 21 décembre dernier.

Le précédent très préoccupant de la spécification technique « prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des bâtiments » en cours d'adoption, qui comporte une grille de cotation du risque stigmatisante pour les populations modestes (le chômage est assimilé à la drogue dans les antécédents de délinquance, le statut locatif lui-même est un risque) et qui aura des conséquences économiques sérieuses -obligation d'équipements de sécurité, primes d'assurance- devrait au contraire inviter les autorités politiques à la plus grande prudence face à ce projet.

### **Conclusion :**

Les Parlements, européen et nationaux, sont des instances précieuses de l'impulsion politique et du contrôle des effets de l'intégration européenne sur les services d'intérêt général, et notamment le logement. La future Constitution, à travers son protocole sur le rôle des parlements nationaux de l'Union européenne, va renforcer leurs prérogatives en matière communautaire.

L'Union sociale pour l'habitat est prête à apporter son concours à des travaux communs entre élus communautaires, Députés et Sénateurs, qui permettraient de nourrir un débat politique sur ces questions, et peut le faire directement ou à travers le Cecodhas, organisation européenne des organismes de logement social.

Au moment où un effort exceptionnel de relance est demandé au monde du logement social, l'Union insiste sur l'importance d'une telle implication de la représentation nationale dans les questions touchant à l'environnement communautaire et à la stabilité du cadre juridique de leur action. Rien dans les Traités, ni dans la Constitution ne s'oppose au modèle français, mais rien ne le garantit non plus, sinon la volonté politique.