



**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

Annexe I : La politique d'encadrement des aides d'Etat destinée à compenser des obligations de service public

Le contexte communautaire actuel

Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, visant à renforcer la compétitivité européenne par l'achèvement du marché intérieur, la Commission sur mandat du Conseil, s'attache à supprimer les obstacles à la concurrence et à la libre-circulation des biens et services. Les aides d'Etat (toute aide des autorités publiques, nationale, régionale et locale accordée à une entreprise) sont contrares a priori aux dispositions des Traités et ne peuvent être accordées qu'à condition qu'elles ne faussent pas la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt communautaire.

Toutefois, en vue de se concentrer sur les atteintes les plus graves à la concurrence, la précédente Commission a adopté une proposition de décision consistant à exempter de notification les aides aux services locaux d'intérêt général tout en précisant les conditions de leur licéité. Chaque Etat-membre devra définir dans un acte officiel la nature du service d'intérêt général, les obligations spécifiques imposées aux entreprises bénéficiaires des aides ainsi que les paramètres de calcul de la compensation.

Ces SIEG locaux étant définis sur la base des seuils applicables aux PME (50 millions d'euros de chiffre d'affaires), la Commission a également décidé de proposer d'exempter de notification les aides accordées aux hôpitaux et aux organismes de logements sociaux, qui en raison de la nature même de leurs missions, peuvent réaliser un CA plus élevé bien qu'étant considérés comme des SIEG locaux et n'affectant pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

Cette proposition d'exemption des organismes de logements sociaux est fondée sur le fait que la notification préalable de toutes les aides d'Etat au logement social (subventions, aides fiscales, garanties d'emprunt, aides en nature des collectivités locales ou de l'Etat, ou aides sur fonds réglementés tels que le 1% , c'est à dire une centaine de milliers d'actes par an pour la France) est matériellement impossible, tant pour les autorités publiques des Etats-membres que pour la Commission.



Cette proposition de la Commission est la conséquence d'une interprétation très stricte des dispositions des Traités par la Cour de Justice (arrêt Altmark) : la Cour exige pour l'attribution de la mission de service public soit un appel d'offre soit la référence à une entreprise moyenne bien gérée, exigence de licéité des aides d'Etat que peu de services locaux peuvent satisfaire.

Le secteur du logement social ne peut répondre à cette exigence, même s'il est par ailleurs évident que le risque de surcompensation et d'atteinte à la concurrence est tout à fait théorique. Dans ce secteur, les obligations de service public prennent la forme de plafonds de loyers et de ressources, de l'absence de libre-choix du locataire, et surtout d'une très longue durée des obligations voire d'une pérennité complète (cas de la France). Ces trois conditions suffisent à ce qu'un acteur du marché ne puisse espérer ni profit immédiat, ni plus-value à long terme.

D'autres contraintes existent dans certains pays. Par exemple, en France, un régime d'autorisation des organismes fondé sur le respect de contraintes (interdiction de certaines activités, spécialité territoriale, obligation d'adhérer à la CGLLS et d'en respecter les disciplines etc.). L'Union sociale pour l'habitat, et le Cecodhas ont ainsi, à la demande de la Commission, produit des notes de calcul sur la juste compensation qui sont à la disposition des parlementaires qui souhaitent en prendre connaissance.

L'état des discussions

Ayant fait ces constats concernant le logement social, la Commission a donc proposé une décision d'exemption a priori, qui pourrait être adoptée définitivement en juillet 2005 pour une durée de quatre à six ans au terme de laquelle une évaluation sera établie. Cette exemption, naturellement, n'est pas un blanc seing donné aux Etats membres. Chaque Etat membre doit en effet définir dans la loi les obligations de service public qu'il impose. En France ce service est défini par le CCH, et a été récemment modifié par l' « amendement Marini » à la loi de Finances pour 2004, dans le sens d'une délimitation plus stricte.

Cette proposition de décision de la Commission a été transmise au Parlement européen pour avis, bien que la Commission dispose d'un mandat exclusif en matière de contrôle des aides d'Etat. Contre toute attente, le Parlement européen n'a pas entériné complètement cette approche, à partir du rapport de Mme In't Veld (députés néerlandaise), et d'un amendement à ce rapport demandant de maintenir une obligation de notification systématique. Ceci fait suite semble-t-il à des débats sur le système hollandais (effectivement différent du système français) et d'interventions vigoureuses de l'Union européenne des promoteurs constructeurs (UEPC) - auxquelles la Commissaire (néerlandaise) en charge de la concurrence, Mme Neellie Kroes, semble sensible – s'opposant à tout système de construction de logement sociaux par des opérateurs publics, et estimant que ceux-ci ne doivent intervenir que pour le seul accueil des plus démunis.



Cet amendement a été contesté, et le vote intervenu le 21 février en séance plénière constitue un compromis acceptable : exemption de principe, mais après présentation d'un rapport préalable de l'Etat-membre demandant à en bénéficier et présentant les différentes aides publiques concernées. On peut donc espérer qu'il n'y aura pas de remise en cause pour l'immédiat, mais le risque n'est pas écarté de voir imposer un véritable « règlement d'exemption » du Conseil qui sera long et difficile à négocier et risque de destabiliser les systèmes nationaux.

Ce que semble souhaiter l'UEPC selon leur argumentaire et selon les services de la Commission, c'est, outre une fermeture de l'accession à la propriété au secteur social, une diminution des plafonds de ressources réservant le logement social aux plus démunis, au motif que les acteurs du secteur marchand peuvent satisfaire aux besoins des revenus moyens. Cela en omettant la question de la pérennité des engagements sociaux (que l'actualité des ventes à la découpe portant sur le patrimoine des anciennes SII, constitué avec des très importantes aides fiscales, pose crûment), et le fait que les plafonds de ressources ne sont qu'un élément du caractère social : l'accueil des personnes en difficultés, en tous cas non librement choisies, et des loyers réellement modérés sont d'autres critères essentiels.

Position de l'Union sociale pour l'habitat :

Il va de soi que si une telle orientation devait être prise, ceci aboutirait à fermer le secteur Hlm à une partie très importante des bénéficiaires actuels qui pour n'être pas des ménages défavorisés, disposent cependant de revenus modestes au regard des prix de vente ou des loyers du marché. Cela avec une triple conséquence : créer une situation insupportable pour ces catégories, renforcer les situations de concentrations de problèmes sociaux que l'on cherche par ailleurs à traiter à grands frais, renforcer les préventions de certains maires et certains administrés contre l'implantation de logements sociaux.

L'Union demande donc que les pouvoirs publics français, Parlement et gouvernement, fassent preuve de la plus grande vigilance et défendent le auprès de la Commission un système français qui n'est nullement sur compensé.



La politique communautaire et le logement social

Annexe II : la politique européenne dans le domaine des services d'intérêt général

Le contexte communautaire actuel

La Commission Prodi a adopté le 12 mai 2004 un livre blanc sur les services économiques d'intérêt général. Il s'agit d'un ensemble de propositions répondant à un large débat lancé en 2003 sur le rôle de l'Union européenne concernant ces services 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. ». Ce sont les Etats qui définissent les objectifs, les obligations, les modalités de mises en oeuvre des services d'intérêt général tout en respectant le Traité et le droit dérivé communautaire qui en découle. Le concept de service d'intérêt général se bâtit aussi par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

Face à ce flou juridique sur les SIG, le Conseil européen a demandé à la Commission d'examiner l'opportunité d'une directive-cadre. Le Parlement européen, sous sa précédente mandature, a fortement influencé (rapport Herzog) les travaux de la Commission.

L'enjeu de ce dossier est fondamental pour le logement social et l'ensemble des autres services de base. Il s'agit de bâtir un cadre juridique définissant un nouvel équilibre entre d'une part les dispositions du traité en termes de règles de concurrence et du marché intérieur et d'autre part, la fourniture de services de base pour les citoyens et les entreprises pour lesquels un fonctionnement normal de marché est défaillant. Sont concernées, les modalités de délégation des missions, le financement des services, leur mode de régulation et d'évaluation.

La publication du livre blanc sur les services d'intérêt général marque un véritable tournant dans la politique de la Commission en la matière, qui avance de nouvelles orientations à l'appui d'un calendrier précis. Au delà de la nécessité d'un cadre cohérent pour les services d'intérêt général, et de la simplification souhaitée du cadre juridique relatif au financement, la reconnaissance des services **sociaux** d'intérêt général devient possible, mais non acquise à ce jour : ces services destinés à des personnes physiques peuvent être économiques, c'est à dire faire l'objet d'un paiement par l'utilisateur, tout en ayant un ciblage social .

Par ailleurs, le projet de constitution européenne dans son article III-122 intègre une base juridique nouvelle pour les services d'intérêt général permettant à l'Union européenne de légiférer sur une base horizontale et non plus exclusivement sectorielle.



L'état des discussions

Le Président Barroso a repris à son compte les dispositions du libre blanc sur les SIEG 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 SIG sociaux - dont le logement social- la décision d'exemption de notification des aides d'Etat aux petits SIEG , aux hôpitaux et aux organismes de logement social, 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 vote du Parlement avant l'été, sur la proposition de la Commission

Position de l'Union sociale pour l'habitat

L'Union sociale pour l'habitat souhaite qu'un cadre législatif communautaire soit établi sur les services sociaux d'intérêt général afin de clarifier notamment l'application au logement social des règles de concurrence et du marché intérieur. Elle demande aussi que les SIEG soient exclus de la Directive services.



La politique communautaire et le logement social

Annexe III : le projet de directive sur les services

Le contexte communautaire actuel

Alors que cette directive (dite directive « Bolkestein ») fait l'objet de toutes les attentions, son impact sur le logement est peu pris en considération en France. De fait, le débat se focalise sur le seul « principe du pays d'origine » (PPO) qui s'applique à une prestation de service temporaire et non permanente sur le territoire d'un autre état-membre, et ne s'applique pas aux relations avec un consommateur, donc avec un locataire ou acquéreur d'un logement. Ce principe n'a donc pas le même impact sur le secteur du logement que sur d'autres, sauf dans le cadre de la mission de maître d'ouvrage, responsable de la sécurité des bâtiments.

Mais il ne faut pas oublier les autres aspects de cette directive, très dangereux pour le système français du logement social. La proposition de directive (art 14 et 15) ne permet en effet pas de prendre en considération les spécificités des SIEG, tant en matière de régimes d'autorisation qu'en matière d'obligation d'acte légal définissant ces SIEG, qui entrent en contradiction avec la libre prestation et le principe du pays d'origine.

Ainsi, pour ce qui concerne le logement social, celui-ci fait l'objet en France 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. Le système français repose ainsi sur 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 alimenté par des cotisations obligatoires des organismes, mais aussi sur des disciplines professionnelles imposées par la loi, et notamment l'interdiction ou le strict confinement d'activités à risques.

La directive aurait pour effet, sinon une remise en cause pure et simple de ce système, du moins son ouverture obligatoire à des entreprises européennes sans que puissent leur être imposées les mêmes interdictions ou obligations. Ainsi un opérateur d'un pays membre où les activités spéculatives à risque sont permises pourrait venir en France intervenir comme bailleur social, contribuer à la CGLLS sur ses seules activités françaises, et y rapatrier ses pertes sur d'autres marchés, car il ne serait pas possible de lui imposer un confinement de telles activités. De ce fait, non seulement le système français de garantie serait mis à mal, mais les opérateurs français restant réglementés subiraient un handicap concurrentiel sévère.



Enfin, 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 en matière de SIEG la responsabilité du législateur, ce qui serait d'autant moins acceptable que le ton serait forcément donné par les acteurs des pays les moins réglementés.

L'état des discussions

Compte tenu des oppositions manifestées dans de nombreux états-membres, la Commission Barroso a décidé de reprendre les négociations, en les organisant en deux temps : - attendre la première lecture du parlement européen qui doit avoir lieu avant l'été
- présenter une proposition modifiée de directive soit à l'automne soit avant la fin de l'année

Il ne s'agit donc en aucun cas d'un abandon.

Par ailleurs les pouvoirs publics français (gouvernement, Assemblée nationale, Sénat) et les différents partis politiques demandent soit l'exclusion de certains secteurs (santé, professions juridiques, jeux d'argent...), soit l'exclusion de l'ensemble des services d'intérêt général soit enfin l'abandon du PPO. C'est-à-dire que le risque pour le logement social en tant que tel n'est pas perçu sauf exception. Le Ministre du logement a cependant consulté le Conseil National de l'habitat, qui devrait demander l'exclusion du secteur de la construction et de celui du logement, ainsi que des services sociaux qui lui sont liés.

Position de l'Union sociale pour l'habitat

L'Union sociale pour l'habitat considère, à la lecture du projet de directive comme de l'interprétation donnée par la Commission, que le logement social entre bien dans le champ d'application de cette directive dans sa rédaction actuelle et demande qu'il en soit formellement exclu en tant que SIEG.

Par ailleurs, l'Union sociale pour l'habitat est attentive aux conséquences de la directive sur les biens et services auxquels les organismes font appel, et s'inquiète des incidences éventuelles de cette proposition pour les maîtres d'ouvrage, notamment en matière de détachement des travailleurs, de sécurité sur les chantiers et d'assurance-construction.



La politique communautaire et le logement social

Annexe IV : la politique européenne de normalisation des services et des besoins sociétaux

Le contexte communautaire actuel

La Commission a publié le 18 octobre dernier, une communication au Parlement et au Conseil des Ministres sur le rôle de la normalisation dans les politiques européennes. La Commission propose l'extension de l'activité de normalisation européenne à tout le champ 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 ».

Si les problèmes que pose cette communication dépassent de beaucoup le secteur du logement, ce secteur est fortement concerné. Les risques sont certes économiques, en ordonnant nombre d'activités aux intérêts du secteur marchand, et en pouvant induire une hausse des coûts de construction ou de gestion pesant sur les maîtres d'ouvrage et les habitants, 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.

Car non seulement ceci s'observe déjà dans les pratiques actuelles de la normalisation (exemple : prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des habitations, norme des ascenseurs anti-vandales) où des choix de sociétés sont opérés à l'insu du politique par des groupes d'experts, mais la Commission propose 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 donc 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.

C'est déjà le cas, et personne ne s'en plaint, pour la sécurité électrique ou celle des ascenseurs, ce sera désormais le cas, pour développer l'interopérabilité des transports et des technologies de communication. Mais ce sera également le cas pour le soutien aux personnes handicapées ou vieillissantes, la prévention de la délinquance, ou la lutte contre le terrorisme - tous domaines explicitement visés par la communication, et effectivement



déjà concernés par des normes en cours d'élaboration (dont la norme mondiale « sécurité du citoyen » concernant la prévention des attaques terroristes).

Des normes élaborées par des groupes d'experts et d'industriels, pourront ainsi prendre le pas sur la volonté politique sur des sujets sensibles, et qui relèvent pourtant de choix de société. Car pour la Commission « *il convient de souligner que la directive « Nouvelle Approche » s'est avérée un modèle de législation spécifique par lequel l'intérêt public (c'est-à-dire la protection de la santé publique et la sécurité, la protection des consommateurs et de l'environnement) et l'intérêt des entreprises privées à produire des normes correspondant à l'« état de l'art » pertinent, pouvaient être fusionnés de manière adéquate* ».

Certes, il est permis de se féliciter de convergences possibles entre intérêt général et intérêts commerciaux (et dans un domaine relativement simple comme celui des marchandises, cela fonctionne bien), mais il s'agit ici d'étendre ce modèle aux domaines d'intérêt général pour répondre à des impératifs de compétitivité, et donc de confier la normalisation de ces domaines aux entreprises et de considérer le champ politique comme une série de « *domaines politiques réceptifs aux nouvelles normes* » ?

La politique de normalisation proposée par la Commission ne prend en compte qu'à titre secondaire les intérêts d'autres parties prenantes, sous l'angle de l'acceptabilité de la norme : ce rôle est traité, en un paragraphe sur un document de douze pages, au chapitre des obstacles potentiels, et pour recommander de les associer pour permettre l'acceptabilité de la norme, à partir du constat selon lequel « *la participation effective de toutes les parties intéressées concernées (ONG, environnement, consommateurs, PME, autorités, représentants d'entreprises conformément à l'accord OTC) n'est pas encore suffisamment garantie* ». On mesure le rôle imparti à des acteurs - dont les « autorités » - mis, au sens propre, entre parenthèses.

Comme, par ailleurs, la communication rappelle que « *le financement de la normalisation européenne doit s'appuyer sur les contributions des parties concernées* », on voit bien ce qui peut se passer (et qui se passe déjà dans la réalité) : faute de moyens en argent et en présence humaine, les usagers de la norme - parmi lesquels ceux qui sont concernés par un très grand nombre de normes, les représentants des maires, des locataires, des maîtres d'ouvrage et même des administrations concernées- sont peu présents.

Or si la norme est a priori volontaire, dans le champ très réglementé de l'habitat, nous savons par ailleurs qu'elle s'impose le plus souvent, en vertu d'une loi, du code des marchés, de la jurisprudence des tribunaux ou des assurances.



L'état des discussions

La communication a été approuvée pour l'essentiel par le Conseil des ministres du 21 décembre dernier (conseil compétitivité) qui encourage la Commission à poursuivre ses travaux.

Le Parlement européen pourtant destinataire de la communication ne s'en est, à ce jour pas saisi. L'Union sociale pour l'habitat et le Cecodhas ont effectué une démarche demandant qu'il se saisisse.

La Commission, forte de la position du conseil des Ministres vient d'adresser un mandat au CEN visant à recenser les domaines normalisables en vue d'engager leur normalisation. Ce mandat vise formellement des domaines tels que la sécurité, les services de santé, les services juridiques.

A l'heure actuelle, et malgré les mises en garde du Conseil National de l'Habitat, les pouvoirs publics français ne se sont pas préoccupés de ces projets, voire les encouragent dans un souci de développement de la compétitivité des entreprises. Les acteurs de tutelle de la norme sont en effet en France comme à Bruxelles porteurs d'une conception de la norme liée historiquement au développement du marché commun et du libre échange.

Position de l'Union sociale pour l'habitat

L'Union sociale pour l'habitat pense qu'il convient, sans remettre en cause les avantages de la normalisation, de pondérer cette approche en faisant valoir la nécessité d'un contrôle politique, afin d'équilibrer le poids des intérêts en présence et de prévenir les atteintes aux libertés publiques, et aux choix de société.

L'extension de la norme à des champs sociétaux devrait ainsi s'accompagner d'une « normalisation de la norme », c'est-à-dire d'une réforme du processus de normalisation qui créerait des points de passage obligés par une décision politique, voire qui permettrait au politique de tenir certains domaines hors du champ de la norme.

L'Union sociale pour l'habitat et le Cecodhas ont fait des propositions en ce sens.