

EUROPE

Selon le droit de l'Union européenne, le logement social relève d'un service d'intérêt économique général (SIEG), au sens des articles 14 et 106-2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de son protocole 26.

À ce titre, dans la mesure où ils exercent une activité de nature économique consistant à offrir des logements abordables sur un marché donné, les organismes Hlm se voient appliquer, en tant qu'entreprises à part entière, les règles du marché intérieur et de la concurrence. Mais en qualité d'entreprises chargées spécifiquement de la gestion du SIEG du logement social, l'accomplissement des missions d'intérêt général qui leur sont imparties par le législateur français 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 et l'accomplissement des missions d'intérêt général des organismes Hlm d'autre part constitue l'enjeu principal pour le logement social dans l'Union européenne.

Un équilibre d'autant plus difficile à établir qu'il nécessite de définir le champ d'intervention du logement social dans le marché du logement et que la Commission, en qualité d'autorité européenne de concurrence, peut établir une situation d'erreur manifeste dans la qualification du logement social de SIEG, par exemple, quand l'accès à ce logement social n'est pas conditionné au respect de plafonds de revenus.

L'instauration de la nouvelle gouvernance économique de la zone euro, à la suite de la crise, constitue par ailleurs une nouvelle donne pour le secteur. En effet, la mise en place du semestre européen, d'une part, conduit à une étude particulièrement précise des marchés du logement et de leur efficacité au regard des objectifs fixés par l'Union européenne dans le cadre de la stratégie de l'Europe 2020. D'autre part, l'analyse des budgets nationaux, comprenant l'ensemble des dépenses publiques, dans le cadre de l'analyse des déséquilibres macroéconomiques, s'intéresse également à celles en matière de logement.

Cette nouvelle compétence européenne a suscité des critiques relatives à son absence de volet social et à son éloignement des problématiques quotidiennes des citoyens. Un socle européen des droits sociaux a été proclamé en novembre 2017 pour y répondre. Il établit un droit à l'accès au logement social pour les ménages dans le besoin.

L'Union sociale pour l'habitat dispose d'une représentation permanente à Bruxelles auprès de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil pour défendre au quotidien les conditions de bon accomplissement des missions d'intérêt général imparties aux organismes Hlm et de définition de leur champ d'intervention dans le marché du logement.

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 et de lutte contre le changement climatique pour le développement urbain durable.

Progressivement, par une action continue de lobbying et de valorisation du rôle des organismes Hlm auprès des colégislateurs européens, le logement social a été rendu éligible aux fonds structurels, aux programmes d'action communautaires et aux prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI). L'Union européenne vient ainsi en appui des États membres dans la promotion du logement social dans les territoires, tant du point de vue de la rénovation thermique, que du renouvellement urbain et de l'accès au logement des personnes défavorisées. Le logement social est une infrastructure sociale que l'Union entend désormais promouvoir en soutenant les investissements de long terme au moyen de ses politiques de cohésion, d'inclusion sociale et de lutte contre le changement climatique.

➔ **Quelles spécificités pour le logement social au regard du droit européen ?**

Traités de l'Union européenne, droits fondamentaux, primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général, le logement social est un élément légitime de politique publique et il est dans l'intérêt de l'Union européenne de le promouvoir.

EUROPE

■ Charte des droits fondamentaux

Les droits fondamentaux de l'Union européenne, qui disposent désormais de la même force juridique que les Traités, reconnaissent le droit à l'aide au logement et le droit à l'accès aux SIEG, et par conséquent le droit à l'accès au logement social. La mise en œuvre et le respect de ces droits fondamentaux fondent en droit la promotion du logement social en qualité de SIEG.

■ Missions d'intérêt général

Le logement social, en qualité de SIEG, relève d'un cadre tout à fait spécifique du droit de l'Union européenne, et notamment d'une responsabilité partagée entre l'Union européenne et les États membres de bon accomplissement de ses missions particulières. Cela fonde en droit toutes les dispositions spécifiques en termes d'organisation et de financement du logement social. Ces dispositions peuvent être dérogatoires aux règles du marché intérieur et de la concurrence dès lors qu'elles sont nécessaires et proportionnées. Cette protection liée au caractère d'intérêt général du logement social renvoie en permanence à une justification du caractère de nécessité et de proportionnalité des mesures dérogatoires aux règles du marché intérieur et de la concurrence.

➔ Le logement social est strictement encadré par les règles du marché intérieur et de la concurrence

L'organisation et le financement du logement social sont strictement encadrés par les règles du marché intérieur et de la concurrence, qui gèrent, les principes fondamentaux de liberté d'établissement, de prestation, d'égalité de traitement, de non-discrimination selon la nationalité, de concurrence non faussée, de nécessité et de proportionnalité.

Les dispositions relatives à l'organisation et au financement du logement social sont aujourd'hui encadrées par des textes européens contraignants qui doivent être transposés en droit interne (directives) ou s'appliquent directement aux organismes Hlm (décisions). Cela couvre les conditions d'agrément des organismes, de financement des opérations, de leurs marchés, de leurs relations de coopération et de partenariat avec le privé.

■ Les aides d'État – compensations de service public (décision de la Commission européenne)

Les aides publiques directes et indirectes aux organismes Hlm, ainsi que les avantages économiques qui leur sont octroyés relèvent de la notion d'aides d'État et du principe d'interdiction établi par le Traité. Ces aides interdites ont été rendues compatibles avec ce principe d'interdiction par une décision de la Commission européenne de 2005, reconduite en 2011, au titre des compensations de service public. Ainsi, les aides aux organismes Hlm sont compatibles avec les règles de concurrence dès lors qu'elles se limitent à compenser les coûts d'investissement et de gestion d'une offre de logement social. Une telle exigence suppose une comptabilité séparée entre les activités relevant du SIEG du logement social et les autres activités (directive transparence).

■ Définition du logement social en tant que SIEG (décision de la Commission européenne)

Cette décision relative aux aides d'État au logement social a nécessité de préciser la notion de logement social au niveau européen. Pour la Commission, le logement social doit être défini en relation directe avec les personnes défavorisées et les ménages dont les revenus ne permettent pas de satisfaire leur besoin en logement aux conditions du marché. Une conception résiduelle du logement social contestée devant la Cour de justice de l'Union européenne, qui a conduit par exemple les Pays-Bas et la Suède à réformer en profondeur leur modèle du logement social.

■ TVA à taux réduit – bien de première nécessité (directive TVA)

Les taux de TVA applicables au logement social sont définis par une directive européenne. Le taux réduit applicable au logement social est fondé par le caractère de première nécessité de ce dernier. Cette possibilité ouverte à une liste de secteurs définis, est optionnelle pour les États membres.

EUROPE

Dans le cadre de la révision de cette directive, la Commission européenne propose de supprimer cette liste optionnelle et d'ouvrir cette possibilité aux États membres pour deux secteurs au total, hors secteurs interdits définis.

■ Agréments Hlm – droits spéciaux sous la forme de régime d'autorisation (directive services dans le marché intérieur)

La directive services a exclu le logement social de son champ d'application. Cela aurait conduit à devoir notifier à Bruxelles les agréments Hlm et leur renouvellement en qualité de droits spéciaux sous la forme de régimes d'autorisation pouvant entraver les libertés fondamentales de prestation et d'établissement dans le marché intérieur. Cette directive sera révisée prochainement et son champ d'application soumis au débat.

■ Marchés publics – pouvoirs adjudicateurs – organismes de droit public (arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne – SA Hlm)

Les organismes Hlm, de droit public ou de droit privé, ont été qualifiés des pouvoirs adjudicateurs par la Cour de justice de l'Union européenne au motif que l'État exerce un contrôle sur leur gestion et ainsi, peut influencer leurs marchés. Les directives marchés publics et concessions s'appliquent aux organismes Hlm.

■ Coopération public-public Hlm

La coopération Hlm relève des dispositions spécifiques à la coopération public-public définies dans les directives marchés publics et concessions. Ces dispositions applicables à la coopération verticale et à la coopération horizontale ont été transposées dans l'ordonnance du 23/07/2015 relative aux marchés publics.

➔ Gouvernance économique et impact sur le logement social

Au sein des différents piliers de la gouvernance économique, les questions de logement sont étudiées dans le cadre du semestre européen, cycle de coordination des politiques structurelles, macroéconomiques et budgétaires, et dans la lutte contre les déséquilibres macroéconomiques. Les rapports de chaque initiative étudient de façon précise les caractéristiques des différents marchés du logement en Europe et émettent des recommandations spécifiques en la matière. Depuis 2015, concernant la France, ces rapports ont souligné la question de l'efficacité des APL mais aussi celle du secteur Hlm, en se référant à la faible mobilité des locataires au sein du parc social, aux critères d'accès et à sa répartition jugée inégale sur le territoire.

■ Socle européen des droits sociaux

Les institutions communautaires, Conseil, Commission, Parlement, ont proclamé en novembre 2017 un socle de droits sociaux afin de conférer des droits plus efficaces aux citoyens. Vingt principes ont été édictés, dont un spécifique au logement social : un accès au logement social ou à une aide à un logement de qualité doit être fourni aux personnes dans le besoin.

Le socle ne crée pas de nouveaux droits. En effet, ce cadre applicable à la zone euro, mais accessible à l'ensemble des États membres doit servir de boussole pour un processus renouvelé de convergence pour l'amélioration des conditions de travail et de vie en Europe. L'Union européenne s'engage donc à le mettre en œuvre dans ses propres politiques et à le soutenir financièrement à travers ses fonds.

➔ Cohésion, climat, inclusion sociale, développement urbain durable : le logement social, un instrument à part entière des politiques de l'Union européenne

L'action de lobbying conduite par l'Union sociale pour l'habitat à Bruxelles a permis de faire reconnaître le rôle du logement social dans la mise en œuvre des objectifs et politiques de l'Union européenne. Progressivement, le logement social a été rendu éligible aux financements européens, au titre principalement de la politique de cohésion et de lutte contre le changement climatique de l'Union européenne.



EUROPE

■ Fonds européen de développement régional (Feder) rénovation thermique (règlement Feder)

L'éligibilité de la rénovation thermique des logements sociaux au Feder a été obtenue en 2009 et a permis de cofinancer plus de 630 projets d'organismes Hlm. Cette mesure a été reconduite et amplifiée pour la période 2014-2020 pour un montant de 470 millions d'euros.

■ Feder accès au logement des communautés marginalisées (règlement Feder)

L'accès au logement des communautés marginalisées a été introduit dans le règlement Feder fin 2009 et reconduit pour la période 2014-2020.

■ Feder rénovation urbaine – Anru (règlement Feder)

Les territoires urbains sont une priorité de l'Union européenne, 10% des fonds Feder et FSE, durant la période 2014-2020, ont vocation à soutenir en priorité la politique de la ville ainsi que les approches intégrée de développement urbain durable.

■ Prêt de la Banque européenne d'investissement (BEI) au logement social (règlement BEI)

La Banque européenne d'investissement est compétente pour octroyer des prêts globaux au logement social et venir en complément du Feder dans les grands projets d'investissement en logement social, renouvellement urbain et rénovation thermique.

■ Plan Européen d'Investissement Stratégique

Le financement de l'efficacité énergétique des bâtiments, les infrastructures sociales et urbaines pourront être financés par le Fonds européen d'investissement stratégique récemment adopté par l'UE, qui sera opérationnel en automne 2015.

■ Efficacité énergétique (directive efficacité énergétique)

La nouvelle Union de l'énergie, priorité de la nouvelle Commission européenne, fait de la réduction de la consommation d'énergie un de ses objectifs les plus ambitieux avec pour conséquence la révision de la directive sur l'éco-conception et une évaluation de la directive sur l'efficacité énergétique des bâtiments.

Mises bout à bout, toutes ces dimensions complémentaires et étroitement imbriquées conduisent à ce que l'avenir du logement social se joue également et de façon croissante à Bruxelles et que la présence d'une représentation du Mouvement Hlm reste aujourd'hui plus que jamais nécessaire.