

Services sociaux d'intérêt général
Réponse au questionnaire du SPC

Volet logement social
CECODHAS

Version 2 du 15-12-06

Questionnaire

Le présent questionnaire n'engage ni la Commission ni l'un de ses services

Champ 1 – Description des services sociaux

1. *Veillez indiquer si la description des services sociaux donnée par la communication (voir ci-dessus sous "Champ d'application") est appropriée et correcte, dans l'optique aussi de la correspondance entre les régimes de sécurité sociale et les critères découlant de la jurisprudence rendue dans l'affaire Poucet et Pistre.*

La définition du logement social retenue par la communication « *le logement social qui procure un logement aux personnes défavorisées et aux groupes sociaux moins avantagés* » contribue, telle que formulée, à définir a priori et à circonscrire la mission du logement social, ce qui d'une part relève de la compétence exclusive des Etats-membres et d'autre part, ne rend absolument pas compte de la diversité des conceptions et des missions du logement social dans les Etats-membres ainsi que leur inscription dans le principe d'universalité.

Les missions du logement social s'inscrivent profondément dans les traditions culturelles, politiques, philosophiques et sociales ancrées historiquement dans les politiques nationales du logement et dans les modèles sociaux nationaux et que l'Union européenne ne dispose pas de la compétence d'opposer aux Etats-membres sa propre conception du logement social.

Le logement social participe aussi activement dans certains Etats-membres à une mission de régulation des marchés du logement en pesant sur le niveau de l'offre globale et ainsi, sur le niveau de prix de l'offre et son accessibilité.

Le logement social peut assurer également une mission fondamentale de mixité et de diversité de l'habitat dans les villes et les quartiers face à la montée des processus de ségrégation spatiale, de spécialisation sociale des territoires et de discrimination dans l'accès au logement. Cette mission est nécessaire au développement urbain durable de l'Union européenne et vise à lutter contre le processus de ségrégation spatiale inhérent aux dysfonctionnements des marchés du logement. Elle relève de l'organisation même de la cité et est profondément ancrée dans les valeurs et traditions culturelles et urbaines des Etats-membres.

Ces missions s'inscrivent dans des perspectives de long terme, de continuité, de proximité et d'adaptabilité face aux mutations profondes des sociétés européennes, notamment au vieillissement, à la mobilité professionnelle, à l'éclatement familial, à l'exclusion sociale et à la spécialisation sociale des territoires.

2. *Si vous estimez que la description pourrait être améliorée ou qu'un autre (type de) service devrait être ajouté, veuillez formuler des suggestions concrètes.*

Le dénominateur commun aux missions du logement social présentes dans les Etats-membres consiste à permettre à chacun d'accéder à un logement décent, adapté à ses besoins et accessible financièrement. Cet objectif d'intérêt général s'inscrit dans le cadre de la mise en oeuvre du droit au logement défini dans la constitution de nombreux États membres et relevant de leurs engagements internationaux, notamment de la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe et de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. La définition du rôle particulier joué par le logement social dans la mise en oeuvre de cette mission commune relève de la stricte compétence des Etats-membres.

Champ 2 – Pertinence des caractéristiques

3. *Veillez indiquer si les caractéristiques identifiées dans la communication sont pertinentes pour évaluer les spécificités des services sociaux d'intérêt général par rapport à d'autres services (d'intérêt général)?*

OUI, pleinement pertinentes notamment en ce qui concerne le logement social, les caractéristiques identifiées par la Communication telles que :

- « un fonctionnement sur la base du principe de solidarité requis notamment par la non sélection des risques »,...
- « un caractère (...) personnalisé intégrant les réponses aux divers besoins nécessaires pour garantir les droits humains fondamentaux et protéger les personnes les plus vulnérables »,
- « l'absence de but lucratif¹ (...), »
- « un ancrage marqué dans une tradition culturelle (locale). Ceci trouve notamment son expression dans la proximité entre le fournisseur du service et le bénéficiaire permettant de prendre en compte les besoins spécifiques de ce dernier, »

Par ailleurs, le CECODHAS adhère pleinement aux principes d'universalité, de transparence, de continuité et d'accessibilité qui doivent guider les missions du logement social ainsi qu'aux caractéristiques communes proposées dans la communication, notamment en matière de respect du principe de solidarité et de non sélection des risques, de l'absence de but lucratif des opérateurs présents dans un grand nombre d'Etats-membres, d'ancrage local et parfois de relation d'asymétrie entre l'offreur de logement et la personne qui cherche à se loger, autant de caractéristiques particulièrement représentatives du secteur du logement social.

4. *Si nécessaire, veuillez exprimer des suggestions concrètes de formulation des caractéristiques telles qu'elles sont actuellement présentées dans la communication.*

Les caractéristiques sont dans leur ensemble correctement formulées, néanmoins dans le champ du logement social, la caractéristique relative au caractère personnalisé du service doit être précisée. S'il s'agit effectivement d'offrir un service adapté à la situation personnelle du bénéficiaire (type de logement, adaptation du logement liée au handicap par exemple), le caractère polyvalent du service reste encadré par les compétences légales des organismes d'Hlm. Cette polyvalence s'exerce le plus souvent au moyen de partenariats avec d'autres associations assurant directement des prestations complémentaires en lien avec les besoins spécifiques de la personne (encadrement social, accès à l'emploi, accès à la santé...).

5. *Des caractéristiques doivent-elles être ajoutées? Veuillez formuler des suggestions concrètes et des exemples de services concernés par ces caractéristiques.*

Oui,

- la participation des bénéficiaires,

¹ Dans l'arrêt Sodemare, la Cour a estimé qu'une condition de non lucrativité pouvait être compatible avec le principe de liberté d'établissement.

- l'existence de prestataires créés spécifiquement pour assurer la satisfaction des besoins sociaux d'intérêt général et de ce fait, encadrés par les autorités publiques sous la forme de régimes d'autorisation et de droits spéciaux, avec une mission de long terme pouvant être perpétuelle

6. *Veillez donner un maximum de 3 exemples pertinents de services sociaux représentant une ou plusieurs des caractéristiques (supplémentaires) qui pourraient servir de critères descriptifs de la nature spéciale. Veillez indiquer quel élément concret des caractéristiques est aisément repérable dans l'exemple choisi.*
7. *Comment ces caractéristiques pourraient-elles expliquer l'exclusion de certains services sociaux du champ d'application de la directive sur les services (article 2, paragraphe 2, lettre j) combiné au considérant 27) adoptée sur le plan politique le 29 mai 2006 (Doc. 100003/06)²?*

Libre prestation de services : Les obligations de service public imposées aux bailleurs sociaux reposent sur le principe de continuité du service et de continuité de la présence dans les territoires de vie.

Encadrement des régimes d'autorisation : Les exigences interdites et à évaluer (article 14 et 15) ne prennent pas en considération l'asymétrie d'information entre le bailleur et la personne en recherche d'un logement. L'encadrement des bailleurs sociaux par régime d'autorisation est nécessaire à l'accomplissement de la mission d'intérêt général qui leur est confiée, notamment en terme de couverture territoriale, d'attribution des logements et de sécurité d'occupation conformément à la jurisprudence de la CJCE (arrêt Analir). Par ailleurs, l'obligation de notification des agréments Hlm relevait d'un cas « d'impossibilité matérielle » de mise en œuvre de cette législation communautaire faute d'effectifs suffisants à la Commission européenne (notification des agréments des 20.000 bailleurs sociaux agréés dans l'Union européenne à 25). Face au refus de la Commission de prendre en considération ces spécificités sectorielles, le Parlement s'est prononcé à une très large majorité (524 voix pour, 86 voix contre) en première lecture pour une exclusion du logement social de la proposition de directive services en justifiant cette exclusion dans un considérant spécifique : « (17) *La présente directive ne couvre pas le financement des logements sociaux, ni le système d'aides qui y est lié. Elle ne porte pas atteinte aux critères ou conditions fixés par les États membres pour assurer que les services de logements sociaux exercent effectivement une fonction dans un souci d'intérêt public et de cohésion sociale* ». Cette exclusion du logement social par le parlement européen formulée de la façon suivante « *les services sociaux tels que le logement social (...)* » a été reprise à son compte par la Commission européenne dans sa proposition révisée selon la formulation suivante « *les services sociaux relatifs au logement social (...)* », ainsi que par le Conseil dans sa position commune, **en la conditionnant à un mandatement** du prestataire par l'Etat-membre. Cette formulation finale a été acceptée en seconde lecture par le Parlement.

Chap 3 – Utilisation des caractéristiques par les États membres

8. *Veillez donner une définition de la notion d'"intérêt général" dans votre pays, et indiquer de quelle manière (aux niveaux national, régional ou local) elle est définie ou le sera à l'avenir.*

Les missions du logement social s'inscrivent profondément dans les traditions culturelles, politiques, philosophiques et sociales ancrées historiquement dans les politiques nationales du logement et dans les modèles sociaux nationaux et que l'Union européenne ne dispose pas de la compétence d'opposer aux Etats-membres sa propre conception du logement social.

Le dénominateur commun aux missions du logement social présentes dans les Etats-membres consiste à permettre à chacun d'accéder à un logement décent, adapté à ses besoins et accessible

² Texte accessible à l'adresse web suivante: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_en.htm

financièrement. Cet objectif universel et d'intérêt général s'inscrit dans le cadre de la mise en oeuvre du droit au logement défini dans la constitution de nombreux États membres et relevant de leurs engagements internationaux, notamment de la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe et de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. La définition du rôle particulier joué par le logement social dans la mise en oeuvre de cette mission commune relève de la stricte compétence des États-membres.

Le logement social participe aussi activement dans certains États-membres à une mission de régulation des marchés du logement en pesant sur le niveau de l'offre globale et ainsi, sur le niveau de prix de l'offre et son accessibilité.

Le logement social peut assurer également une mission fondamentale de mixité et de diversité de l'habitat dans les villes et les quartiers face à la montée des processus de ségrégation spatiale, de spécialisation sociale des territoires et de discrimination dans l'accès au logement. Cette mission est nécessaire au développement urbain durable de l'Union européenne et vise à lutter contre le processus de ségrégation spatiale inhérent aux disfonctionnements des marchés du logement. Elle relève de l'organisation même de la cité et est profondément ancrée dans les valeurs et traditions culturelles et urbaines des États-membres.

Ces missions s'inscrivent dans des perspectives de long terme, de continuité, de proximité et d'adaptabilité face aux mutations profondes des sociétés européennes, notamment au vieillissement, à la mobilité professionnelle, à l'éclatement familial, à l'exclusion sociale et à la spécialisation sociale des territoires.

9. *Comment les États membres peuvent-ils utiliser les caractéristiques au niveau national, régional ou local, pour définir la mission particulière d'intérêt général d'un service social et pour en déterminer les modalités d'efficacité et d'organisation?*

10. *L'attribution d'un mandat précis pour l'accomplissement d'une mission particulière d'intérêt général d'un service social a-t-elle posé des problèmes dans le passé?*

Champ 4 – Utilisation des caractéristiques au niveau de l'UE

11. *Veillez indiquer comment (par exemple, de manière contraignante ou non), à votre avis, les caractéristiques d'organisation pourraient/devraient être utilisées au niveau de l'UE (par exemple, liste de contrôle agréée) de manière à vérifier si les règles communautaires applicables à un service social particulier sont respectées?*

Champ 5 – Expériences dans l'application du droit communautaire

La communication et son annexe contribuent à une clarification plus poussée des conditions d'application aux services sociaux des règles et principes communautaires, notamment dans les domaines suivants:

- *Marchés publics*
- *Partenariats public-privé*

- *Libre fourniture de biens et prestation de services et liberté d'établissement:*
- *Aide d'État*

12. *Veillez indiquer si des difficultés se produisent encore ou risquent de se produire et, dans ce cas, dans quels domaines juridiques et pour quel type de services sociaux.*

Le cadre communautaire applicable au logement social doit être précisé sur certains points et adapté à la nature des missions et de ses opérateurs, compte tenu de l'intérêt de la Communauté au bon accomplissement des missions du logement social et de son faible impact sur les échanges avec une consultation ouverte. Cela concerne notamment les domaines suivants :

- **l'application du principe de subsidiarité** : liberté effective des Etats-membres à définir les missions du logement social et son rôle au sein du marché du logement, notamment quant à la libre mise en application du principe de service universel ou d'utilité publique du logement social (cas suédois et hollandais) ;
- **proportionnalité** : prise en considération des effets à moyen et long terme et de l'irréversibilité des décisions prises conformément aux principes de proportionnalité et de bon accomplissement de la mission (cf cas français et hollandais) ;
- **marchés publics** : prise en considération de l'effort de modernisation des opérateurs et de restructuration par la constitution de structures de coopération et de regroupement de moyens et leur qualification de « in house » ;
- **aides d'Etat** : légitimité de la qualification des aides au logement social d'aides d'Etat dès lors qu'elles se limitent à compenser les obligations sans induire d'avantage économique pour l'opération et sans impacter les règles de concurrence et les échanges ; Utilisation disproportionnée du contrôles des aides d'Etat pour imposer une conception résiduelle du logement social contraire aux traditions constitutionnelles et culturelles de certains Etats-membres ;
- **taux réduits de TVA** : pérennité des dispositions de la 6^{ème} directive TVA et définition du champ d'application au logement social ;
- **droits exclusifs et spéciaux** : prise en considération de l'ensemble des missions du logement social telles que définies par les Etats-membres dans la justification des droits exclusifs et spéciaux ;
- **régimes d'autorisation** : prise en considération de l'exigence de certains Etats-membres d'encadrement des opérateurs de logements sociaux créés spécifiquement pour accomplir les missions du logement social par agrémentation ou enregistrement ;
- **normalisation** : prise en compte de l'exigence d'accessibilité financière des logements sociaux dans la définition et l'application des normes européennes induisant des surcoûts importants non compensés par des aides publiques ;

13. *Veillez donner des exemples et des expériences concrets illustrant ces difficultés.*

l'application du principe de subsidiarité : liberté effective des Etats-membres à définir les missions du logement social et son rôle au sein du marché du logement, notamment quant à la libre mise en application du principe de service universel ou d'utilité publique du logement social (cas suédois et hollandais) ;

proportionnalité : prise en considération des effets à moyen et long terme et de l'irréversibilité des décisions prises conformément aux principes de proportionnalité et de bon accomplissement de la mission (cf cas français et hollandais) ;

marchés publics : prise en considération de l'effort de modernisation des opérateurs et de restructuration par la constitution de structures de coopération et de regroupement de moyens et leur qualification de « in house » ;

aides d'Etat : légitimité de la qualification des aides au logement social d'aides d'Etat dès lors qu'elles se limitent à compenser les obligations sans induire d'avantage économique pour l'opération et sans

impacter les règles de concurrence et les échanges ; Utilisation disproportionnée du contrôles des aides d'Etat pour imposer une conception résiduelle du logement social contraire aux traditions constitutionnelles et culturelles de certains Etats-membres. Le CECODHAS considère à ce sujet que la Commission européenne n'est pas compétente pour imposer à un Etat-membre de privatiser une partie de ses logements locatifs sociaux au motif d'une surcapacité présumée de l'offre sociale au regard des règles européennes de concurrence, mais qu'il relève de la compétence exclusive des Etats-membres de fixer les taux de logements sociaux nécessaires à l'accomplissement des objectifs de leur politique du logement et notamment d'en définir librement le périmètre, les principes et conditions d'attribution (cf cas hollandais),

taux réduits de TVA : pérennité des dispositions de la 6^{ème} directive TVA et définition du champ d'application au logement social ;

droits exclusifs et spéciaux : prise en considération de l'ensemble des missions du logement social telles que définies par les Etats-membres dans la justification des droits exclusifs et spéciaux ;

régimes d'autorisation : prise en considération de l'exigence de certains Etats-membres d'encadrement des opérateurs de logements sociaux créés spécifiquement pour accomplir les missions du logement social par agrémentation ou enregistrement ;

normalisation : prise en compte de l'exigence d'accessibilité financière des logements sociaux dans la définition et l'application des normes européennes induisant des surcoûts importants non compensés par des aides publiques ;

14. *Veillez donner un aperçu du débat dans votre pays/organisation sur la manière souhaitable de résoudre ces difficultés (par exemple, clarification des règles de non applicabilité de l'aide d'État à différents services sociaux d'intérêt général).*

Ces zones de tensions doivent être résorbées en droit communautaire par la prise en considération de la diversité et la spécificité des missions du logement social conformément aux principes de subsidiarité, de primauté de l'accomplissement des missions du logement social telle qu'il découle de l'article 86§2 du Traité CE et dans l'intérêt de la Communauté considérant ses objectifs de renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne.

Champ 6 – Régimes de sécurité sociale répondant aux critères définis dans la jurisprudence rendue dans l'affaire *Poucet et Pistre*.

15. *Veillez indiquer si les champs 2, 3 et 4 pourraient aussi avoir de l'intérêt au regard des régimes de sécurité sociale répondant aux critères définis dans la jurisprudence de l'affaire *Poucet et Pistre*.*

16. *Veillez indiquer s'il est nécessaire d'expliquer plus profondément et spécialement l'application des règles communautaires telles qu'elles sont énumérées au champ 5 à ces régimes de sécurité sociale.*

Champ 7 – Mesures futures au niveau de la Communauté

17. Quelles sont vos attentes quant aux mesures futures au niveau de la Communauté?

Ces zones de tensions doivent être résorbées en droit communautaire par la prise en considération de la diversité et la spécificité des missions du logement social conformément aux principes de subsidiarité, de primauté de l'accomplissement des missions du logement social telle qu'il découle de

l'article 86§2 du Traité CE et dans l'intérêt de la Communauté considérant ses objectifs de renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne.

18. *Si des mesures futures devaient être envisagées, notamment un échange intensifié d'informations, la méthode ouverte de coordination, des communications de la Commission, mais aussi une directive cadre sur les services sociaux, quel pourrait en être le contenu, mais aussi quels en seraient les avantages ou inconvénients, ?*

19. *Veillez indiquer ce que vous attendez de la procédure de suivi et de dialogue sous la forme de rapports bisannuels comme l'a annoncé la communication.*

contribuer positivement et de façon constructive aux futures discussions sur les services sociaux d'intérêt général.