



Contribution de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'Hlm (France) au livre vert sur les services d'intérêt général, présenté par la commission des communautés européennes

Cette réponse porte sur les questions 3, 4 et 5 :

3. Y a-t-il des services (autres que les grandes industries de réseau mentionnées au paragraphe 32) pour lesquels un cadre réglementaire communautaire doit être établi ?

4. Le cadre institutionnel doit-il être amélioré ? Comment ? Quels doivent être les rôles respectifs des autorités chargées de la concurrence et des autorités réglementaires ? Convient-il d'établir un régulateur européen pour chaque secteur réglementé ou des réseaux européens structurés d'autorités réglementaires nationales ?

5. Un cadre communautaire général pour les services d'intérêt général est-il souhaitable ? Quelle serait sa valeur ajoutée par rapport à la législation sectorielle en vigueur ? Quels seraient les secteurs, les matières et les droits couverts ? Quel instrument utiliser (directive, règlement, recommandation, communication, lignes directrices, accord interinstitutionnel) ?

Alors même que le droit au logement est inscrit dans nombre de constitutions européennes et qu'il est inscrit dans plusieurs lois françaises comme un « droit d'objectif », on constate au niveau européen un vide juridique, actuellement comblé par des décisions au cas par cas de la commission sur les aides de l'Etat ou par une jurisprudence souvent évolutive de la Cour de Justice des communautés européennes.

Ce déficit législatif européen ne garantit ni aux organismes d'Hlm français, ni aux collectivités locales françaises qui accompagnent les politiques publiques, ni à l'Etat français une sécurité juridique suffisante dans la réalisation de la mission de service public que constitue la mise en œuvre d'un droit au logement, la promotion et la gestion de logements sociaux.

Dans ces conditions il nous paraît primordial :

- **que le concept communautaire de service d'intérêt général (SIG) puisse intégrer pleinement la diversité des conceptions nationales de service public (organisation, financement, régulation...),**
- **que le logement social puisse être reconnu au niveau communautaire comme au niveau des Etats membres comme un SIG à part entière malgré des spécificités sectorielles fortes qui demandent à être prises en compte par le droit communautaire.**

Nous considérons en effet que le logement social joue un rôle essentiel dans les différents Etats membres et qu'il participe nécessairement de la cohésion sociale de l'Europe.

De quel intérêt général parle t on ?

On parle depuis le traité de Rome des services d'intérêt économique général (SIEG) alors que depuis une période récente on évoque plus simplement, et de manière croissante, de services d'intérêt général (SIG). On relève qu'entre temps l'article 2 du traité de Maastricht, en 1992, a ajouté aux objectifs économiques et commerciaux de la communauté devenue l'Union, les objectifs communautaires d'action pour « *une croissance durable, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de la vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres* »

Ces objectifs sont désormais contenus dans l'article 16 du nouveau Traité. Et c'est dans la suite de ce rééquilibrage social que s'est inscrite la Charte pour la reconnaissance des « *droits fondamentaux* » des citoyens de l'Union adoptée à Nice en décembre 2000. Cette même année, le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES) ont demandé que le Conseil européen mandate la Commission pour définir une Charte des services d'intérêt général. Malgré l'intérêt pour ce sujet à Lisbonne, le Conseil de Laeken, créant la convention sur l'avenir de l'Europe, s'était contenté en 2001 de demander à la Commission de procéder, pour le moment, à une évaluation des services d'intérêt général, notamment sur leur mode de financement.

Les services d'intérêt général, marchands et non marchands, jouent évidemment un rôle pour l'intérêt économique général. Toutefois ce n'est pas principalement de ce point de vue que l'on apprécie leur résultat, mais du point de vue des besoins auxquels ils visent à répondre et pour lesquels le seul jeu du marché ne suffit pas.

Ces deux aspects doivent être soulignés en ce qui concerne le logement :

- le logement participe, bien sûr, à l'intérêt économique général par la construction, l'entretien et la réhabilitation, et soutient de nombreuses activités : en France, l'expression « quand le bâtiment va, tout va », évoque l'effet d'entraînement économique que joue ce secteur sur toute l'économie ;
- mais, aussi, pendant tout le vingtième siècle on a inventé dans la plupart des pays d'Europe des dispositifs publics pour aider les gens à se loger. Et depuis une vingtaine d'années s'affirme la notion de « droit au logement », comme droit fondamental au même titre que le droit à l'éducation ou à la santé.

Certains pourraient défendre la thèse selon laquelle le logement serait seulement un service d'intérêt économique général, alors cela doit être vrai pour tout ce secteur économique : donc la notion de logement social n'aurait ainsi pas d'intérêt au plan du droit européen de la concurrence et des conditions financières du service.

Nous pourrions alors nous ranger derrière ceux qui pensent qu'il s'agit simplement de respecter le principe de l'article 86 § 2 du Traité, et dire que les services d'intérêt général se reconnaissent par les droits exclusifs que leur accordent les Etats, et qu'ils sont soumis aux règles de concurrence, avec comme principe général que la seule limite serait que ces règles fassent obstacle à l'accomplissement de leur mission

Il est évident que cela ne préjuge pas les moyens de rendre compatibles entre elles la concurrence et la mission économique, notamment par les restructurations et les concentrations d'entreprises.

Par contre, si, comme nous l'estimons, nous prenons la question du côté du service d'intérêt général au sens de **service d'intérêt ou d'utilité publique** - on dit aussi de service public –

palliant la déficience du marché dans l'exercice des droits reconnus aux citoyens européens, il apparaît que ce service recouvre le logement que l'on reconnaît par une mission, qui n'a pas été définie dans un but directement économique, et c'est **le logement social** (tant en locatif qu'en accession sociale à la propriété). Le logement social procéderait ainsi des « objectifs de service public ».

Dans ce cas, nous devons dire que l'application des règles de concurrence dépend de la nature et des objectifs du service, et que cela se traite secteur par secteur. Naturellement, nous insistons là sur les spécificités nationales et sur le rôle des Etats pour fixer l'équilibre entre l'économique et le social car le concept d'objectifs de service public ne saurait se limiter à des aides en direction des familles les plus modestes, voir les plus démunies. Ces objectifs doivent s'entendre en terme de mixité sociale, d'équilibre urbain et de sécurisation des occupants face aux aléas de la vie, de développement durable. A ce titre le rôle de régulateur évoqué dans la question 4 nous semble devoir être joué par l'Etat.

Pour résumer, nous demandons à ce que le logement soit intégré dans les services d'intérêt général. Plusieurs Etats membres l'ont déjà fait dans leur droit interne.

Nous demandons également qu'au titre des droits fondamentaux et des objectifs de cohésion sociale, **l'Union reconnaisse le logement social comme service d'intérêt général européen, participant aux objectifs du Traité qui engagent l'Union et les Etats.** A cet égard, la récente décision N°209/2001 de la Commission des communautés européennes en date du 3 juillet 2003 relative aux aides en faveur du logement de l'Etat irlandais constitue une avancée encourageante en faveur de cette reconnaissance.

Ce service relèverait **d'un droit-cadre européen dérivé du Traité**, et de règles nationales, que la Commission appelle « des spécificités des Etats membres pour leur sécurité et pour leurs services publics ».

L'Union serait amenée, d'une part, à établir le cadre des modalités d'intervention des services d'intérêt économique général au regard des principes de concurrence et, d'autre part, à définir des cadres sectoriels précisant les modalités de participation des services d'intérêt général aux objectifs communautaires du Traité et de la Charte. Le but doit être la consolidation des acteurs et des outils qui concourent aux politiques de logement social car la banalisation constitue un risque majeur. L'Union ne saurait durablement rester indifférente aux difficultés croissantes de logement rencontrées par les populations fragiles et même les salariés modestes.

Cette approche ne préjuge pas de la spécialisation des acteurs, ni des modalités de leur gouvernance pour le service d'intérêt général. C'est aux Etats de faire les choix du droit interne applicable, et de déterminer la part de leurs activités qui relèveraient soit du service d'intérêt économique général du logement, soit du service d'intérêt général européen du logement social.

Le contexte actuel de même que les évolutions politiques européennes nous conduisent à penser que **cette législation européenne sur le logement** s'impose compte tenu :

- des tendances au désengagement financier des Etats pour des raisons budgétaires, alors que le droit au logement s'impose comme une nécessité. Ces tendances, que la décentralisation des politiques publiques, faute de nouveaux moyens de financement, risque de renforcer et de diffuser vers les niveaux territoriaux, doivent être inversées ;
- des besoins d'accueil et des évolutions de l'immigration, qui résultent de la construction européenne. Pour affronter ces situations, les organisations du logement

social doivent être partenaires des politiques européennes sur l'immigration, à l'instar du développement durable ;

- des conditions financières de production et de gestion du logement social, qui ne peuvent pas être remplies sans l'aide des Etats et ne peuvent pas être totalement celles de la concurrence. Les coopératives d'hlm défendent l'idée de règles financières et fiscales spécifiques aux activités réalisées pour des objectifs d'intérêt général, et ce pour des populations ciblées que le seul marché, tant dans le secteur du logement locatif social qu'en accession sociale à la propriété, ne peut satisfaire ;
- de l'exigence de qualité du logement pour tous, c'est-à-dire d'accueil dans les meilleures conditions des personnes défavorisées. Il faut promouvoir la réalité d'un véritable droit au logement accompagné d'un service de qualité.

La reconnaissance européenne du rôle des services d'intérêt général contribue à la mise en place d'un modèle social européen renouvelé, vise à assurer la cohésion sociale et territoriale, la lutte contre les exclusions par la mise en œuvre de moyens fondés sur la solidarité et participe au soutien de l'activité économique en matière d'emploi.

La nécessité d'une reconnaissance des services d'intérêt général par le futur traité constitutionnel nous paraît donc essentielle.

Le logement social, en tant que service d'intérêt général, doit donc devenir un objectif de politique de l'Union. Le droit dérivé des traités doit conduire à définir les principes des missions et leurs caractéristiques d'exercice.

Nous souhaitons donc que l'Union européenne établisse le principe de l'incitation des Etats à contribuer à cet objectif dans ce domaine.