



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Contribution au Livre vert sur les services d'intérêt général

Septembre 2003

14, rue Lord Byron 75384 Paris Cedex 08 tel : 01 40 75 78 00 Fax : 01 40 75 79 83, www.union-habitat.org

Délégation auprès de l'Union européenne, avenue Boileau 16, B-1040 Bruxelles tel : 02 739 1536
e-mail : ue@ union-habitat.org, www.union-habitat.org/europe

Prendre part à un véritable débat de société à l'échelle de l'Union européenne

Cette contribution de l'Union sociale pour l'Habitat au livre vert de la Commission sur les services d'intérêt général peut surprendre. En effet, pourquoi le Mouvement français de l'habitat social s'est-il mobilisé autour de ce débat européen qui, à la lecture de ce livre vert, peut apparaître très juridique, et a priori éloigné des préoccupations quotidiennes d'un gestionnaire de logements sociaux, d'un porteur de projet de régénération d'un quartier en difficulté ou encore d'un habitant administrateur d'un organisme d'habitat social ?

Il convient tout d'abord de rappeler qu'en France, le législateur a qualifié de service d'intérêt général l'activité de logement social et les missions des organismes d'habitations à loyer modéré consistant à loger dans la mixité sociale et urbaine les ménages éprouvant des difficultés d'accès au logement aux conditions offertes par le marché. Cette qualification a été par ailleurs reconnue par la Cour de justice des Communautés européennes dans un arrêt du 1^{er} février 2001.

Cela n'a pas empêché la montée du pré contentieux communautaire dans notre secteur d'activité, en France mais également chez nos voisins européens, laquelle induit une insécurité juridique croissante tant en matière de financement des missions des organismes de logement social que des conditions générales de leurs interventions au niveau local.

Par ailleurs, l'habitat social trouve naturellement sa place dans cette consultation, dès lors qu'elle a pour objet de définir le rôle de l'Union européenne en matière de promotion de services essentiels contribuant, selon le livre vert, « à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens européens, à la lutte contre l'exclusion sociale, à la cohésion sociale et territoriale et à la mise en œuvre des droits fondamentaux ».

Mais au-delà de ces arguments et de la technicité apparente du dossier, le livre vert rencontre un débat politique crucial à la veille de l'élargissement que l'on peut résumer en deux questions : quelles interventions publiques dans l'Union européenne pour permettre à chaque citoyen d'accéder à des services essentiels de qualité ? Comment forger un véritable modèle social européen sans affirmer un objectif commun d'égal accès à ces services ?

A ces questions politiques, il faut une réponse politique, une réponse inscrite dans la loi européenne.

Ne pas prendre part à ce débat de société lancé à l'échelle de l'Union à l'initiative de Romano Prodi, reviendrait non seulement à renier l'histoire plus que centenaire du Mouvement pour l'habitat social, mais également à renoncer à préparer l'avenir de notre secteur dans l'Union européenne de demain.

Cette contribution témoigne de notre volonté de prendre une part active au renforcement de la cohésion sociale et territoriale dans une Union élargie et de notre ambition de convaincre le législateur communautaire de définir un cadre propice à ce véritable projet de société.

Paul-Louis Marty
Délégué général

Sommaire

I : Synthèse de la contribution	4
Forger un modèle social européen en garantissant à chaque citoyen de l'Union un égal accès à des services essentiels de qualité	4
Reconnaître le logement en tant que service essentiel, un service d'intérêt général vecteur de cohésion sociale et d'un développement urbain durable de l'Union	5
II : Réponses aux questions du livre vert	6
Quel type de subsidiarité?	6
Question 1	6
Question 2	6
Question 3	7
Question 4	7
Législation sectorielle et cadre juridique général	8
Question 5	8
Question 6	9
Services économiques et services non économiques	9
Question 7	9
Question 8	10
Un ensemble commun d'obligations	10
Question 9	10
Question 10	10
Question 11	10
Question 12	11
Question 13	11
Obligations sectorielles	11
Question 14	11
Question 15	11
Question 16	11
Question 17	12
Définition des obligations et choix de l'organisation	12
Question 18	12
Question 19	12
Question 20	12
Financement	13
Question 21	13
Question 22	13
Question 23	13
Question 24	13
Évaluation	14
Question 25	14
Question 26	14
Question 27	14
Question 28	14
Politique commerciale	15
Question 29	15
Coopération au développement	15
Question 30	15
III : Obligations de service public et logement social : identité et spécificités	16

I : Synthèse de la contribution

Forger un modèle social européen en garantissant à chaque citoyen de l'Union un égal accès à des services essentiels de qualité.

L'Union Sociale pour l'Habitat, vu le Livre vert sur les services d'intérêt général :

1. Considère que le modèle social européen, ainsi que la stratégie de Lisbonne, ne seront pleinement effectifs que si l'Union européenne se donne pour objectif de garantir à chaque citoyen un égal accès à des services essentiels de qualité et d'en promouvoir par conséquent le développement ;
2. Considère que les mécanismes de la concurrence et que les règles de fonctionnement du marché intérieur applicables aux services d'intérêt général doivent être complétés en vue de parvenir à un meilleur équilibre du droit communautaire entre l'application de ces règles et le rôle des services d'intérêt général dans la cohésion sociale et territoriale de l'Union, ce nouvel équilibre étant nécessaire à la réalisation effective de l'objectif fixé ;
3. Considère en conséquence que le législateur communautaire doit se saisir de cette question en établissant un cadre général visant à atteindre l'objectif fixé, à l'intégrer en tant qu'objectif horizontal à l'ensemble des politiques communautaires et à préciser les conditions de fonctionnement de ces services dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
4. Souligne que ce cadre communautaire disposera d'une réelle valeur ajoutée s'il permet de clarifier les concepts et de mettre fin à une incompréhension persistante qui nuit à l'intérêt communautaire, de lever les incertitudes croissantes pour les opérateurs quant aux modalités de financement de leurs missions d'intérêt général et leurs modalités d'intervention, de clarifier la répartition des compétences et des responsabilités mais également de préciser le traitement des services sociaux et locaux, d'accroître la lisibilité de la politique communautaire en direction des citoyens, des futurs Etats-membres, des pays candidats mais également des pays tiers, et enfin de renforcer la position de l'Union dans les négociations commerciales internationales ;
5. Appelle le législateur communautaire à faire preuve d'innovation et à repenser la question des services d'intérêt général à la lumière des nouveaux enjeux en présence, notamment de l'élargissement, et de l'état d'avancement du processus d'intégration européenne et d'achèvement du marché intérieur. Les distinctions issues du Traité de Rome entre services d'intérêt économique et non économique, le critère d'effet sur les échanges entre les Etats-membres dans un marché intérieur quasi-achevé ou encore les modalités de calcul des compensations d'obligations de service public n'intégrant pas les externalités en sont quelques exemples ;
6. Considère, qu'en complément à cette approche législative propre à la méthode communautaire, les Etats-membres doivent promouvoir une coordination ouverte sur les services d'intérêt général, en visant une stratégie commune, en définissant des objectifs et des indicateurs communs et en les mettant en œuvre sur la base de plans nationaux d'action comme c'est le cas en matière d'inclusion sociale, d'immigration ou encore de système de retraite ;

Reconnaître le logement en tant que service essentiel, un service d'intérêt général vecteur de cohésion sociale et d'un développement urbain durable de l'Union

7. Rappelle que le législateur français a qualifié d'intérêt général la promotion de logements sociaux ainsi que les missions des organismes d'habitation à loyer modéré, et que cette qualification a été actée par la Cour de justice des Communautés européenne dans son arrêt rendu le 1^{er} février 2001¹ ;
8. Souligne que le Conseil européen de Nice s'est donné pour objectif commun en matière de lutte contre l'exclusion, la mise en œuvre de « *politiques ayant pour objectif l'accès de chacun à un logement décent et salubre, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires à une existence normale* »

¹ affaire C 237/99

dans ce logement (électricité, eau, chauffage...) » et que cet objectif commun a été reconduit par le Conseil Affaires sociales des 2 et 3 décembre 2002 en tant qu'objectif commun révisé de lutte contre l'exclusion et la pauvreté pour les plans nationaux d'action inclusion 2003-2005 ;

9. Se félicite que le rapport conjoint sur l'inclusion sociale de la Commission et du Conseil² ait mis en exergue que « *Tous les États membres reconnaissent que la possibilité d'accéder à un logement sain et décent est une condition indispensable à l'intégration sociale et à la participation à la vie sociale* », qu' « *Etant donné la part importante du logement dans le budget total d'un ménage (25 % en moyenne pour l'UE), la hausse des loyers a des répercussions particulièrement graves sur les revenus résiduels des moins fortunés et les pousse souvent bien au-dessous du seuil de pauvreté* », que « *Les initiatives présentées par les États membres dans leur PAN/incl sont motivées par le besoin de surmonter les déficiences de leur propre marché du logement de façon à garantir aux tranches les moins fortunées de la population un accès à un logement décent et abordable* », et que « *Les États membres utilisent une série de mesures pour stimuler et accroître l'offre de logements décents à loyer modéré. Par exemple, la plupart donnent des subventions au logement social (...)* » ;
10. Se félicite que la Commission ait affirmé dans sa décision du 3 juillet 2001 concernant un régime d'aide au logement social en Irlande³ que « *Le logement social est pleinement conforme aux objectifs de base du Traité de la CE. C'est un élément légitime de politique publique et, limité à ce qui est nécessaire, il est dans l'intérêt de la Communauté que le logement social soit soutenu* » ;
11. Constate que cette reconnaissance du logement social et que l'inscription du droit à l'aide au logement dans la Charte des droits fondamentaux n'ont pas empêché le développement du pré contentieux communautaire quant aux modalités de financement du logement social, d'intervention des organismes de logement social ou encore de proportionnalité des obligations de service public ;
12. Reconnaît que, tout en s'identifiant pleinement aux objectifs et à la définition des services d'intérêt général ainsi qu'à l'existence d'obligations spécifiques de service public, le logement social dispose de fortes spécificités⁴ quant à la nature du service offert, à son mode de financement et d'organisation, à l'importance de la politique tarifaire d'un service dont le coût pèse en moyenne un quart du budget des ménages, à ses liens indissociables avec l'infrastructure, l'intégration sociale, l'accès aux autres services d'intérêt général, la mixité sociale et urbaine, à son ancrage territorial et à sa nécessaire proximité vis-à-vis des ménages bénéficiaires. Ni le droit primaire, ni le droit dérivé applicable aux services de réseaux ne permettent de prendre en considération ces spécificités. Ce vide juridique, actuellement comblé par des décisions au cas par cas de la Commission sur les aides d'Etat ou par une jurisprudence non constante de la Cour de justice, ne garantit pas à nos opérateurs, ni aux élus locaux avec lesquels ils travaillent, une sécurité juridique suffisante dans la réalisation de nos missions et la mise en œuvre de nos obligations de service public.

En conclusion, l'Union sociale pour l'Habitat :

13. Demande au législateur communautaire de définir un cadre législatif général pour l'ensemble des services d'intérêt général, d'arbitrer politiquement la question du nécessaire équilibre du droit communautaire applicable à ces services, d'en définir les grands principes et modalités de fonctionnement dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, tout en tenant compte de la réelle diversité de ces services et de l'importance des services locaux et des services sociaux pour la cohésion sociale et territoriale de l'Union.
14. Transmet la présente contribution à la Commission en formulant des réponses et propositions concrètes aux différentes questions posées par le Livre vert et en présentant dans une note complémentaire, les caractéristiques principales des obligations de service public caractérisant le logement social.

² Conseil 15223/01 du 12 décembre 2001.

³ aide d'état N 209/2001.

⁴ Précisées en troisième partie : Obligations de service public et logement social : identité et spécificités, cf p.16.

II : Réponses aux questions du Livre vert.

Quel type de subsidiarité?

Question 1

Le développement de services d'intérêt général de qualité doit-il être inclus dans les objectifs de la Communauté?

Oui

Faut-il attribuer à la Communauté des compétences législatives supplémentaires dans le domaine des services d'intérêt économique et non économique général?

Oui. L'inscription du développement de services d'intérêt général de qualité dans les objectifs de l'Union européenne doit s'accompagner de compétences législatives supplémentaires relatives à la mise en œuvre de cet objectif et permettant à l'Union :

- La définition d'un cadre communautaire général en la matière garantissant sa bonne mise en œuvre et précisant les concepts, les conditions de fonctionnement des services et d'intervention des acteurs en application du droit primaire,
- L'inscription de cet objectif horizontal dans l'ensemble des politiques communautaires (mainstreaming), en matière notamment de cohésion, d'inclusion, de transport, de santé, de développement durable, de bonne gouvernance et de coopération au développement.

Cela doit concerner l'ensemble des services d'intérêt général, à caractère économique et non-économique, participant à la définition du modèle social européen.

Par ailleurs, les Etats-membres doivent tendre vers une stratégie commune et définir des objectifs communs de développement des services d'intérêt général sur la base de plans nationaux d'action conformément à la méthode ouverte de coordination.

Question 2

Faut-il clarifier la manière dont les responsabilités sont partagées entre le niveau communautaire et les administrations des États membres?

Oui. L'inscription du développement de services d'intérêt général de qualité dans les objectifs de l'Union européenne nécessite que soit clarifiée la répartition des responsabilités entre le niveau communautaire et les Etats-membres, ainsi que les niveaux infra nationaux (régions et collectivités locales). Il appartiendra au cadre communautaire général sur les services d'intérêt général de préciser cette répartition des responsabilités dans le respect des principes généraux des Traités de subsidiarité et de proportionnalité.

Globalement :

- L'Union européenne doit veiller à la mise en œuvre de l'objectif de développement de services d'intérêt général de qualité par la définition d'un cadre général qui en définit les principes et les conditions de mise en œuvre, par l'inscription de cet objectif dans l'ensemble de ses politiques sectorielles (mainstreaming) et par la promotion de la coopération et d'une coordination ouverte définissant une stratégie commune, des objectifs communs et assurant un monitoring des politiques des Etats-membres.
- Les Etats-membres définissent, organisent, financent et contrôlent les services d'intérêt général à dimension nationale dans le respect du cadre général communautaire et en s'appuyant sur les politiques communautaires. Ils élaborent des plans nationaux d'action visant à mettre en œuvre sur leurs territoires respectifs, les objectifs de la stratégie commune en matière de développement de services d'intérêt général de qualité.
- Conformément à l'organisation territoriale de chaque Etat-membre, les Régions et les Collectivités locales, par subsidiarité, définissent, organisent, financent ou co-financent et contrôlent les services d'intérêt général à caractère régional et local conformément à l'organisation territoriale de chaque Etat-membre, en s'appuyant sur les politiques communautaires, notamment la politique régionale.

Est-il nécessaire de clarifier la définition des services sans effet sur les échanges entre les États membres?

Oui, mais au-delà, il faut repenser la notion d'effet sur les échanges entre les États membres, notion qui est aujourd'hui dépassée compte tenu du niveau d'intégration des marchés nationaux et du degré de réalisation du marché intérieur.

Si oui, comment?

Tout service ayant potentiellement un effet sur les échanges dans un marché intérieur en voie d'achèvement, il conviendrait de raisonner en terme de marché pertinent et de niveau d'impact et non plus d'impact potentiel.

Il conviendrait ainsi de fonctionner, conformément au principe de proportionnalité, en terme de volume de prestations ou de seuil comme c'est déjà le cas en matière de directives marchés publics ou encore d'application de la directive 2000/52/CE dite « transparence » (laquelle fixe un seuil d'application de 40 millions d'euros de chiffre d'affaire annuel net), en deçà duquel un service pourrait être presté en dehors des règles du marché intérieur et de la concurrence sans pour autant nuire à l'intérêt général communautaire et au fonctionnement du marché intérieur en raison de son volume limité (extension de la philosophie de la règle *de minimis* aux prestations de services d'intérêt général avec adaptation des seuils actuellement en vigueur en matière d'aides d'Etat).

Cette évolution permettrait de clarifier et de sécuriser les opérateurs et les pouvoirs publics en matière de services locaux et de services sociaux par exemple, de réduire significativement le pré contentieux, de lutter efficacement contre les stratégies de concentration et de constitution d'oligopoles en matière de services locaux et de maintenir un tissu d'opérateurs locaux et de proximité répondant mieux à des objectifs de cohésion territoriale et sociale.

Question 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?

Remarque préalable : il convient de mentionner que les dispositions générales du droit primaire ainsi que la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes ou encore les décisions prises par la Direction générale Concurrence en matière d'aides d'Etat par exemple, s'appliquent déjà aux services autres que les grandes industries de réseau et sont constitutives *in fine* d'un cadre réglementaire communautaire.

Oui, dès lors que ces services participent à l'objectif communautaire de développement de services d'intérêt général de qualité et qu'il apparaît nécessaire de développer un cadre réglementaire propre en raison par exemple de leurs fortes spécificités sectorielles, de l'inadaptation du droit dérivé horizontal en vigueur (aides d'Etat par exemple) ou encore de l'insécurité juridique émanant de l'interprétation des dispositions du droit primaire en matière par exemple de fonctionnement de ces services ou de leur financement. Dès lors, il doit incomber au législateur, c'est-à-dire au Conseil et au Parlement, sur proposition de la Commission, de préciser les conditions d'application du droit primaire et du cadre général communautaire à ces services dans le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité.

Question 4

Le cadre institutionnel doit-il être amélioré?

Oui car il apparaît aujourd'hui inadapté à la reconnaissance des services d'intérêt général en tant qu'objectif de l'Union européenne, de composante du modèle social européen mais également de l'évolution du droit de l'Union européenne, du niveau d'intégration des marchés nationaux et des orientations en matière de bonne gouvernance de l'Union européenne.

Comment?

Le cadre institutionnel actuel reflète le déséquilibre du droit existant en matière de services d'intérêt général et son appréhension exclusive en terme d'exemption aux règles de concurrence et du marché intérieur. La prééminence des directions générales en charge de la concurrence et du marché intérieur au sein de la Commission qui a pesé sur le contenu même de ce livre vert et le choix de la Commission Economique et Monétaire par le Parlement européen dans l'élaboration de son rapport sur le livre vert illustrent parfaitement ce déséquilibre institutionnel.

Le cadre institutionnel doit être repensé et adapté à l'affirmation de l'objectif horizontal de promotion des services d'intérêt général et dans le sens d'un nouvel équilibre entre l'ensemble des sensibilités et dimensions des politiques communautaires concernées ainsi que l'ensemble des niveaux de gouvernements territoriaux concernés

(communautaire, national, régional, local). Le législateur communautaire doit jouer pleinement son rôle de définition d'un cadre législatif positif en matière de services d'intérêt général.

Quels doivent être les rôles respectifs des autorités chargées de la concurrence et des autorités réglementaires?

Les autorités en charge de la concurrence doivent veiller au respect des règles de la concurrence dans leurs aspects horizontaux alors que les autorités réglementaires doivent veiller au bon fonctionnement des services dont ils ont la charge et au respect des règles sectorielles qui leur sont applicables.

Convient-il d'établir un régulateur européen pour chaque secteur réglementé ou des réseaux européens structurés d'autorités réglementaires nationales?

Si le principe de régulation est indissociable de la notion de services d'intérêt général, ses modalités concrètes de mise en œuvre doivent être adaptables et adaptées à la nature même du service presté mais également à sa couverture territoriale (services européens, transfrontaliers, nationaux, régionaux, locaux). Ainsi, si dans certains services à caractère européen un régulateur européen ou une coordination des régulateurs nationaux peuvent s'avérer nécessaire (transport aérien par exemple), d'autres services à caractères plus locaux doivent pouvoir bénéficier de régulateurs ou de modes de régulation locaux. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité doivent s'appliquer à ce domaine de la régulation.

Législation sectorielle et cadre juridique général

Question 5

Un cadre communautaire général pour les services d'intérêt général est-il souhaitable?

Oui. L'inscription du développement de services d'intérêt général de qualité dans les objectifs de l'Union européenne doit s'accompagner de compétences législatives supplémentaires relatives à la mise en œuvre de cet objectif et permettre l'établissement d'un cadre communautaire général en la matière garantissant sa bonne mise en œuvre. Cela doit concerner l'ensemble des services d'intérêt général, à caractère économique et non-économique, dont le logement social pour lequel la montée du pré contentieux en matière d'aides d'Etat et de distorsion de concurrence conduit à fragiliser la situation des opérateurs de logement social.

Quelle serait sa valeur ajoutée par rapport à la législation sectorielle en vigueur?

La valeur ajoutée d'un cadre général communautaire pour les services d'intérêt général dépendra d'abord de son contenu. La valeur ajoutée principale de ce cadre doit résider :

- Dans la définition de conditions cadres permettant le développement de services d'intérêt général de qualité dans l'Union européenne et venant rééquilibrer la logique sectorielle de libéralisation qui a prévalu jusqu'à présent;
- Dans la définition et la clarification des différents concepts utilisés et de principes communs indispensables à une bonne compréhension mutuelle et une pleine application du principe de subsidiarité;
- Dans la plus grande cohérence des directives sectorielles en vigueur, dont la plupart sont à renégocier, les propositions de directives ou règlements en cours de négociation, dont certains excluent explicitement le recours à des régies par exemple, et les futures directives sectorielles;
- Dans la définition d'un cadre actuellement inexistant en matière d'organisation et de fonctionnement des services d'intérêt général à caractère local, social ou culturel dont les contentieux sont arbitrés au cas par cas soit par la Commission soit par la Cour de Justice des Communautés européennes à l'exemple du dernier arrêt rendu par la Cour concernant l'organisation des transports publics locaux en Allemagne;
- Dans la promotion des services d'intérêt général dans les futurs Etats-membres et les pays candidats en contribuant à renforcer la lisibilité du droit et de la politique communautaire en matière de services d'intérêt général et en contribuant ainsi à l'objectif de cohésion de l'Union européenne;
- Dans le renforcement de la position de l'Union européenne dans les négociations commerciales internationales.

Quels seraient les secteurs, les matières et les droits couverts ?

Les secteurs couverts :

- Ce cadre général communautaire doit pouvoir couvrir l'ensemble des services d'intérêt général et par conséquent tout secteur qualifié comme tel par un Etat-membre.

Les matières couvertes :

- Egalité d'accès au service
- L'objectif d'universalité du service
- Continuité du service
- Qualité du service
- Sécurité et santé des bénéficiaires
- Adaptabilité du service
- Transparence des conditions de prestation du service
- Financement du service et des infrastructures nécessaires à sa production
- Production et transparence des données
- Evaluation du service
- Participation des bénéficiaires

Les droits couverts :

- Droits fondamentaux
- Droit du consommateur
- Droit de la Santé
- Droit de la concurrence
- Droit du marché intérieur
- Droit de l'entreprise

Quel instrument utiliser (directive, règlement, recommandation, communication, lignes directrices, accord interinstitutionnel) ?

Il appartient au législateur, Conseil et Parlement, sur proposition de la Commission, de choisir l'instrument législatif le plus pertinent dans l'établissement d'un tel cadre communautaire général sur les services d'intérêt général. Considérant les décisions du Conseil européen de Barcelone et la résolution du Parlement européen, une directive-cadre semble être l'instrument le plus approprié aux yeux du législateur. Nous partageons ce point de vue.

Question 6

Quelle a été à ce jour l'incidence de la réglementation sectorielle ? A-t-elle engendré des incohérences ?

Notre secteur, le logement, n'étant pas couvert par une directive sectorielle, il nous est difficile de répondre à cette question.

Toutefois, le contenu des directives sectorielles et la nature des débats en cours sur les propositions de directives ou règlements ainsi que le développement du pré contentieux sur des dispositions législatives nous concernant, appellent quelques inquiétudes en matière de cohérence des politiques et d'incidences sectorielles :

- Quant à la pérennité de la péréquation tarifaire ;
- Quant aux effets des pratiques d'écroulage liées à l'ouverture des marchés ;
- Quant à la spécialisation des opérateurs et la stigmatisation territoriale ;
- Quant à l'interdiction des régies ;
- Quant à la séparation de l'infrastructure et du service ;
- Quant aux modes de calcul des compensations d'obligations de service public.

Services économiques et services non économiques

Question 7

Faut-il préciser davantage les critères utilisés pour déterminer si un service est de nature économique ou non économique ?

Cette distinction issue du Traité de Rome est aujourd'hui dépassée. Toute activité de service est potentiellement de nature économique et par conséquent, les dispositions des Traités lui sont potentiellement applicables, notamment la libre prestation de services, le droit d'établissement, les règles relatives à la concurrence et aux aides d'Etat.

Il faut par conséquent que les Etats-membres puissent définir sous certaines conditions, des catégories de services qui échappent aux dispositions des Traités indépendamment de leur caractère économique ou non-économique. Il doit en être ainsi par exemple en matière de services relevant des prérogatives de la puissance publique de chaque Etat-membre (défense, police, état-civil, justice) des systèmes de protection sociale (régime obligatoire de protection

sociale, de santé, de retraite) et d'éducation obligatoire. Il appartient au législateur de définir clairement les conditions de définition des services en question en tenant compte du caractère dynamique de cette définition.

La situation des organisations sans but lucratif et des organisations qui remplissent pour une grande part des fonctions sociales doit-elle être mieux clarifiée?

Oui. L'arrêt de la Cour de Justice des communautés européennes du 17 juin 1997, Sodemare SA et regione Lombardia (aff. C-70/95) a reconnu la spécificité des organismes à but non lucratif et fonder une distinction entre opérateurs privés, selon que leur objet est lucratif ou non, dans le cas spécifique de la mise en œuvre d'un système de protection sociale d'un Etat-membre. Cette jurisprudence doit servir de base à une clarification de la situation des organismes sans but lucratif par le droit dérivé.

Question 8

Quel doit être le rôle de la Communauté en matière de services non économiques d'intérêt général?

Pour les services échappant aux dispositions des Traités, l'Union européenne, considérant son objectif de développement de services d'intérêt général de qualité, doit être en mesure de pouvoir intégrer le développement de ces services dans ses politiques, en matière par exemple de cohésion, d'inclusion sociale, de santé ou de lutte contre les discriminations, mais également de développer une coordination ouverte en la matière, comme c'est le cas en matière de système de retraite par exemple.

Un ensemble commun d'obligations

Question 9

Faut-il inclure d'autres exigences dans la définition commune des services d'intérêt général?

Oui, au service universel, à la continuité, à la qualité du service, à l'accessibilité tarifaire, à la protection des consommateurs, il conviendrait d'inclure :

- la participation des consommateurs ou des bénéficiaires aux instances de régulation, à la définition du service ainsi qu'à son évaluation ;
- la production par le prestataire de données nécessaires à cette évaluation,
- la question des infrastructures nécessaires à la fourniture du service et à sa qualité, de leur construction et de leur entretien,
- la relation avec l'objectif de développement durable

Quelle est l'efficacité des exigences en vigueur du point de vue de la réalisation des objectifs de la cohésion sociale et territoriale?

Cette efficacité des exigences du point de vue de la réalisation des objectifs de la cohésion sociale et territoriale ne peut être appréhendée que sur la base d'une évaluation de la mise en œuvre de ces exigences dans les différents services concernés, évaluation qui fait défaut à ce jour.

Question 10

La totalité ou certaines de ces exigences doivent-elles être étendues à des services auxquels elles ne s'appliquent pas actuellement?

Oui, ces exigences doivent être définies par un cadre général et par conséquent s'appliquer à l'ensemble des services qualifiés d'intérêt général par les Etats membres.

Question 11

Quels aspects de la réglementation de ces exigences doivent être traités au niveau communautaire et quels aspects doivent être laissés aux États membres?

Ces exigences étant formulées dans le cadre général communautaire et en tant que de besoins, dans des cadres sectoriels ad hoc, il appartient aux Etats-membres de les transposer dans leur droit interne en les adaptant à leur spécificité de nature culturelle ou juridique.

Question 12

Ces exigences ont-elles été effectivement respectées dans les domaines où elles s'appliquent?

La réponse à cette question relève de la responsabilité des autorités de régulation des domaines en question.

Question 13

Certaines ou la totalité de ces exigences doivent-elles également s'appliquer aux services non économiques d'intérêt général?

Ces exigences doivent être communes à l'ensemble des services d'intérêt général et devraient pouvoir s'appliquer, en tant que référence, aux services d'intérêt général hors champ des dispositions des Traités, car elles correspondent à des exigences communément admises en matière d'efficacité des politiques publiques, de transparence et de contrôle démocratique de l'action publique

Obligations sectorielles

Question 14

Quels types de services d'intérêt général pourraient soulever des inquiétudes quant à la sécurité d'approvisionnement?

L'ensemble des services dont la qualité et la quantité sont directement dépendants de l'existence d'une infrastructure dont la production n'est pas assurée spontanément par le marché. C'est notamment le cas dans le secteur du logement (cf rapport conjoint sur l'Inclusion sociale, Conseil 15223/01 du 12 décembre 2001).

La Communauté doit-elle prendre des mesures supplémentaires?

Oui, en incitant les Etats-membres à investir dans les infrastructures, en développant un cadre stable pour le financement par les Etats-membres de ces investissements en infrastructure, notamment en ce qui concerne le régime des aides d'Etat et les partenariats publics-privés et enfin en proposant un cofinancement de ces investissements au titre des fonds structurels et des programmes d'action communautaire.

Question 15

Des mesures complémentaires doivent-elles être prises au niveau communautaire pour améliorer l'accès au réseau et l'inter connectivité ?

Pas de réponse, question spécifique aux services de réseau

Dans quels secteurs ?

Pas de réponse, question spécifique aux services de réseau

Quelles mesures envisager, notamment à l'égard des services transfrontaliers ?

Pas de réponse, question spécifique aux services de réseau

Question 16

Quelles sont les autres obligations sectorielles de service public à prendre en considération?

Pas de réponse, question spécifique aux services de réseau

Question 17

La possibilité de prendre des mesures concrètes pour protéger le pluralisme doit-elle être réexaminée au niveau communautaire?

Pas de réponse, question spécifique à l'audiovisuel

Quelles mesures pourraient être envisagées?

Pas de réponse, question spécifique à l'audiovisuel

Définition des obligations et choix de l'organisation

Question 18

Connaissez-vous des cas où les règles communautaires ont restreint de façon exagérée la manière dont les services d'intérêt général sont organisés ou dont les obligations de service public sont définies au niveau national, régional ou local?

Oui, notamment en ce qui concerne le logement :

1. Un arrêt de la Cour de Justice des Communautés européenne du 5 mars 2002 a condamné l'Autriche pour avoir mis en place un régime de contrôle préalable de la transformation de résidences principales en résidences secondaires. Si la Cour a reconnu le caractère d'intérêt général de la mesure visant à assurer le maintien d'une offre de logements suffisante pour les autochtones, elle a considéré cette obligation d'autorisation préalable comme disproportionnée et contraire à la libre circulation des capitaux. (aff. C 515/99).
2. Le gouvernement suédois a suspendu un régime d'aide au logement social dans l'attente de la décision de la direction générale concurrence suite à une plainte pour distorsion de concurrence de la Fédération suédoise de la propriété immobilière (juillet 2002).

Connaissez-vous des cas où la manière dont les services d'intérêt général sont organisés ou dont les obligations de service public sont définies au niveau national, régional ou local constitue une entrave disproportionnée à l'achèvement du marché intérieur ?

Non

Question 19

Convient-il d'harmoniser davantage les obligations de service public au niveau communautaire ?

Les obligations de services publics doivent être définies par les Etats-membres dans le respect du cadre général communautaire. Une harmonisation peut être envisagée pour certains services dès lors qu'elle apparaît nécessaire à l'intérêt communautaire en raison de la dimension communautaire du service en question.

Pour quels services ?

Les services disposant d'une dimension communautaire.

Question 20

Faudrait-il prévoir un renforcement des échanges des meilleures pratiques et de leur étalonnage pour les questions relatives à l'organisation des services d'intérêt général dans l'Union ?

Oui, en appliquant le cadre existant en la matière, c'est-à-dire la coordination ouverte (MOC) formalisée lors du Conseil européen de Lisbonne et appliquée à l'initiative du Conseil aux domaines de l'immigration, de l'inclusion sociale, des retraites et de l'éducation par exemple.

Qui faudrait-il impliquer dans cet exercice et quels secteurs pourraient être couverts ?

La méthode ouverte de coordination appliquée aux services d'intérêt général doit impliquer l'ensemble des Etats-membres, actuels et futurs, les collectivités régionales et locales impliquées dans l'organisation de ces services ainsi que la société civile et les opérateurs prestataires de ces services.

Cette méthode ouverte de coordination pourrait être appliquée à certains secteurs spécifiques, à des questions de nature horizontale telle la régulation, la qualité du service et l'évaluation par exemple, ou encore selon une approche territoriale (services européens, nationaux et locaux) ou thématique (services en réseau, services sociaux, services locaux).

Financement

Question 21

Connaissez-vous des cas où le droit communautaire, et en particulier l'application des règles relatives aux aides d'Etat, a empêché le financement de services d'intérêt général ou conduit à des choix inefficaces?

Oui, le gouvernement suédois a suspendu un régime d'aide au logement social dans l'attente de la décision de la Direction Générale concurrence suite à une plainte pour distorsion de concurrence de la Fédération suédoise de la propriété immobilière (juillet 2002).

Question 22

Faut-il privilégier un mode de financement spécifique du point de vue de la transparence, de la responsabilité, de l'efficacité, des effets redistributeurs ou de la concurrence?

Le choix du mode de financement des services d'intérêt général doit rester de la compétence de l'Etat-membre et répondre à des impératifs d'accessibilité tarifaire du service, de continuité de la ressource à la base du financement et de sa compatibilité budgétaire à moyen terme.

Le cas échéant, la Communauté doit-elle adopter des mesures appropriées?

Oui,

- en développement des cofinancements spécifiques au titre par exemple des grandes infrastructures transeuropéennes de transport (RTE), de sa politique régionale à travers les fonds structurels ou encore de sa politique de coopération,
- en définissant un cadre stable permettant l'affectation d'aides publiques au financement de ces services, tant du point de vue de leur accessibilité tarifaire que de la production et l'amélioration d'une offre d'infrastructure suffisante, ainsi que le développement des formes de partenariats publics-privés.

Question 23

Existe-t-il des secteurs et/ou des situations où l'entrée sur le marché sous la forme d'un «écrémage» peut se révéler inefficace ou contraire à l'intérêt public ?

Oui, notamment dans le domaine du logement, où certains opérateurs tentent de pénétrer le secteur du logement social en se concentrant sur des segments les moins risqués et en minimisant le champ des obligations de service public définissant le logement social. Cette stratégie d'écramage est contraire à l'intérêt public car elle se traduit par une spécialisation des opérateurs sur certaines clientèles sociales et vient renforcer la stigmatisation sociale de certains quartiers ou ensemble de logements et accentuer la fracture sociale et territoriale. La définition d'obligations de service public communes s'appliquant à l'ensemble des opérateurs doit permettre de lutter contre les effets de cette logique d'écramage qui est inhérente à tout nouveau entrant sur un marché. Cela peut conduire les pouvoirs publics à définir des obligations de service public différentes et adaptées aux opérateurs auxquelles elles s'adressent, en minimisant par exemple le facteur risque dans les obligations de service public en direction des opérateurs privés tout en ajustant à la hausse celles définies en direction des opérateurs publics ou des opérateurs créés spécifiquement pour satisfaire des besoins d'intérêt général de façon à couvrir réellement l'ensemble des besoins sociaux. Ces pratiques sont contraires à l'intérêt communautaire et à l'objectif de cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne.

Question 24

Les conséquences et les critères du financement basé sur la solidarité doivent-ils être précisés au niveau communautaire?

Non, cela relève de la compétence de l'Etat-membre.

Évaluation

Question 25

Comment organiser l'évaluation des performances des services d'intérêt général au niveau communautaire?

Il faut dépasser l'évaluation de type « eurobaromètre » et définir dans le cadre général communautaire, l'obligation d'évaluation du service et les grands principes s'y appliquant. L'organisation ainsi que les modalités concrètes de l'évaluation doivent être adaptables et adaptées à la nature du service, à sa couverture territoriale (communautaire, nationale, locale), à l'existence ou non d'une réglementation sectorielle qui en précise les modalités. L'évaluation peut également intervenir dans le cadre de la méthode ouverte de coordination et du monitoring des plans nationaux d'action sur la base d'indicateurs communs quant à l'accessibilité tarifaire ou la couverture territoriale par exemple. Elle suppose l'existence de données relatives à la production des services en question et de capacité de traitement des ces données.

Quelles dispositions institutionnelles choisir?

Elles doivent être conformes aux principes inhérents à l'évaluation, c'est-à-dire fondées sur le contrôle démocratique et l'autonomie de l'évaluateur avec une large consultation de l'ensemble des parties prenantes.

Question 26

Quels aspects les processus d'évaluation communautaires doivent-ils couvrir?

Les processus d'évaluation doivent couvrir la mise en œuvre de l'ensemble des exigences communes aux services d'intérêt général définies dans le cadre général communautaire ou du cadre sectoriel quand il existe.

Quels critères utiliser lors des évaluations communautaires?

Les critères de qualité du service, d'accessibilité tarifaire, de participation des consommateurs et de couverture territoriale du service nous paraissent être essentiels.

Quels services d'intérêt général faut-il inclure dans une évaluation au niveau communautaire?

Les services disposant d'une dimension communautaire ainsi que ceux pour lesquels une coordination ouverte existe.

Question 27

Comment faire participer les citoyens à l'évaluation?

Le développement d'un dialogue régulier entre l'opérateur et le bénéficiaire et l'organisation de lieux de rencontre structuré en matière de suivi de la qualité de service et de la satisfaction des bénéficiaires doit permettre aux citoyens de contribuer à l'évaluation du service.

Existe-t-il des exemples de bonnes pratiques?

Oui, en matière notamment d'évaluation de la qualité du service dans le cadre de la certification ISO 9000 des organismes d'habitat social ou encore d'initiatives individuelles.

Question 28

Comment améliorer la qualité des données aux fins des évaluations?

La production et l'accessibilité des données doivent être incluses en tant qu'exigences dans le cadre général communautaire et la définition des obligations de service public. Par ailleurs, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, des indicateurs communs doivent être définis et un monitoring assuré dans le cadre de la publication des rapports communs réguliers.

Plus particulièrement, dans quelle mesure les opérateurs doivent-ils être tenus de transmettre des données?

L'obligation de produire et de transmettre les données relatives à la prestation de services d'intérêt général doit être intégrée aux obligations de service public dans le respect du principe de proportionnalité.

Politique commerciale

Question 29

Existe-t-il une évolution spécifique au niveau de la Communauté européenne qui mérite une attention particulière lorsque les services d'intérêt général seront abordés dans les négociations commerciales internationales?

Oui

Veuillez préciser.

L'intégration des services d'intérêt général dans les négociations commerciales internationales ainsi que le mandat donné par le Conseil à la Commission pour présenter une offre de négociation incluant certains services d'intérêt général, qualifiés cette fois de services publics, démontrent s'il en était besoin, la nécessité pour l'Union européenne de définir une véritable stratégie ainsi qu'une politique globale en matière de services d'intérêt général et d'établir un cadre législatif général en la matière sur une base démocratique. L'Union y gagnerait en légitimité, en reconnaissance et en force de négociation.

Coopération au développement

Question 30

Quel est le meilleur moyen pour la Communauté de soutenir et promouvoir l'investissement dans les services essentiels, nécessaire dans les pays en développement dans le cadre de sa politique de coopération au développement?

L'Union européenne doit mieux intégrer le soutien et la promotion des investissements dans les services d'intérêt général dans sa politique de coopération au développement et les priorités des différents programmes existants. L'Union européenne doit également promouvoir dans le cadre de la coopération décentralisée le transfert de savoir-faire et d'expériences en matière de gestion de ces services et associer les pays tiers aux travaux de coordination ouverte sur les services d'intérêt général.

III : Obligations de service public et logement social : identité et spécificités

*« Le logement social est pleinement conforme aux objectifs de base du Traité de la CE. C'est un élément légitime de politique publique et, limité à ce qui est nécessaire, il est dans l'intérêt de la Communauté que le logement social soit soutenu. »*⁵

Mario Monti

Commissaire européen en charge de la concurrence

Logement et intérêt général

L'intérêt général repose sur deux considérations : l'existence de droits reconnus dans l'accès à des services essentiels et le constat de défaillance du marché dans l'exercice de ces droits, défaillance justifiant une intervention publique.

L'intervention publique dans le secteur du logement répond à un tel constat de défaillance du marché dans l'exercice du droit au logement reconnu dans une majorité des Etats membres et au niveau international⁶. Sept Etats membres de l'Union européenne reconnaissent le droit au logement dans leur Constitution et la quasi-totalité des autres l'intègre sur la base de réglementations qui confient aux collectivités locales la responsabilité de le mettre en œuvre. Le dernier rapport conjoint sur l'inclusion sociale du Conseil et de la Commission reconnaît explicitement cette défaillance du marché, notamment dans l'accès au logement des populations à faibles ressources.⁷

L'Union européenne respecte par ailleurs le droit à l'aide au logement au titre de la lutte contre l'exclusion dans sa Charte des droits fondamentaux. Le droit au logement est par ailleurs consubstantiel des autres droits fondamentaux reconnus par l'Union européenne (citoyenneté, famille, éducation, santé...), du droit à l'accès aux autres services d'intérêt général et plus généralement du droit à la dignité humaine⁸.

En tant que droit programmatique, le droit au logement rencontre l'objectif d'un service universel, en ce sens qu'il donne aux pouvoirs publics l'objectif de permettre à tous les ménages d'accéder à un logement décent. Cet objectif, défini par le législateur national, a par ailleurs été intégré en qualité d'objectifs communs par le Conseil dans le cadre de la stratégie européenne d'inclusion sociale (méthode ouverte de coordination). Cela s'est traduit par la définition d'un objectif de mis en œuvre de « *politiques ayant pour objectif l'accès de chacun à un logement décent et salubre, ainsi qu'aux services essentiels nécessaires, compte tenu du contexte local, à une existence normale dans ce logement (électricité, eau, chauffage...)*. Cette formulation du Conseil explicite le lien existant entre l'accès au logement et l'accès à d'autres services d'intérêt général.

Toutefois, la spécificité du secteur du logement relativement aux services d'intérêt général de réseaux par exemple, réside dans l'absence de distinction entre le bien logement, c'est-à-dire l'infrastructure, et le service qu'il génère c'est-à-dire son accès, son occupation et les conditions de son usage, permettant effectivement de satisfaire le besoin naturel de se loger (abri - logement) et le besoin social d'habiter (habitat). Le logement est également un élément structurant des villes européennes et de l'aménagement du territoire, et par son influence sur la demande de transport et d'énergie, il est un vecteur privilégié de

⁵ Commission européenne, 03.07.2001, aide d'état N 209/2001 - Irlande .

⁶ Voir en page 20.

⁷ Conseil 15223/01 du 12 décembre 2001.

⁸ Voir la proposition de Directive du Conseil de la Commission relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, COM 2001 181 final du 3 avril 2001, et son article 16 définissant les normes minimales en matière de logement pour le demandeurs d'asile, au même titre qu'en matière de santé, d'habillement, de nourriture et de scolarisation des enfants « *leur permettant d'assurer un niveau de vie digne.* »

développement durable⁹.

Comparativement aux services d'intérêt général de réseau, le logement se singularise par de fortes spécificités :

- le service du logement est fourni en direction exclusive des ménages, de façon à répondre à un besoin vital de se loger reconnu en tant que droit fondamental;
- l'infrastructure, qui peut être collective (immeuble) et individuelle (maison) ne peut être considérée comme un bien public ou un bien collectif quant à l'usage privatif qui en est fait : la consommation du service qu'elle génère est exclusive, son occupation par un ménage en exclut les autres. Mais par sa fonction sociale et son caractère structurant dans l'organisation des villes européennes et l'aménagement du territoire, l'infrastructure du logement intègre également une dimension de bien collectif de par l'importance de ses externalités;
- Par ailleurs, l'infrastructure peut être la propriété individuelle du ménage bénéficiant du service, ainsi 56% des ménages européens sont propriétaires de leur logement leur permettant de « s'auto loger » ;
- l'infrastructure peut être la propriété d'un tiers, personne morale ou personne physique, propriétaire-bailleur louant un service du logement aux ménages (44% des ménages européens sont locataires) soit aux conditions fixées par le marché dans le secteur dit privé ou libre (27% des ménages européens) soit aux conditions fixées par les pouvoirs publics à travers des obligations de service public dans le secteur qualifié de social, (habitations à loyer modéré, habitations à bon marché, logements conventionnés, logements populaires, logements ouvriers, logements de service public, de protection officielle ou d'utilité publique selon les différentes appellations existantes dans les Etats membres). On estime que 17% des ménages européens sont logés dans le secteur du logement social. Nous sommes donc en présence d'un marché dual dans lequel coexistent un secteur libre et un secteur social. La qualification de secteur libre ne signifie pas l'absence de réglementation, de régulation et d'incitations publiques, mais leur mise en œuvre n'induit pas une remise en cause des principes de fonctionnement du marché.
- l'offre de services de logement est ancrée localement sur un territoire et ne peut être transportée (caractère immobilier de l'infrastructure) alors que la demande de services de logement est mobile et fluctuante.

Ces particularités du service du logement qu'il convient de prendre en considération sont importantes. Les conditions d'intervention des pouvoirs publics en sont en effet directement conditionnées :

1. par le droit de propriété et son champ d'application, conditionné ou non à l'intérêt général, donnée incontournable dans toute problématique de mise en œuvre du droit au logement. Selon la conception du droit de propriété, une distinction pourra ou non être faite entre propriété patrimoniale et droit d'usage de cette propriété, autorisant la réquisition de logements laissés volontairement vacants par exemple.
2. par la question foncière, le bien logement nécessitant l'accès à un foncier, soit en régime de propriété, soit en régime de location à long terme. Le fonctionnement du marché foncier dépend d'un grand nombre de paramètres extérieurs au marché du logement. Cette «question foncière » est aujourd'hui dominante, compte tenu de la montée en puissance de la dimension territoriale des politiques publiques et des phénomènes de ségrégation spatiale dans l'accès au service du logement et l'accès à la Ville pour certaines catégories de ménages.¹⁰

Si le service du logement relève bien d'un service d'intérêt général, il n'en dispose pas moins de fortes spécificités qui contribuent à le distinguer des autres catégories communément admises. Ce caractère d'intérêt général du logement réside dans les conditions de son usage et de son occupation par un ménage, service conditionné par l'existence d'une infrastructure disposant ainsi d'une dimension

⁹ Cf la Directive du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments, COM (2002) 192 final du 16 avril 2002.

¹⁰ Cf le *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*, Commission européenne, COM (98) 605 final du 27 octobre 1998

patrimoniale forte.

Obligations de service public et logement social

Le logement social est un moyen privilégié de promouvoir, par des politiques publiques nationales, régionales et locales des conditions d'accès au service du logement permettant de corriger les dysfonctionnements du marché (insuffisance de l'offre, solvabilité des ménages, exclusion du marché de catégories de population, exploitation de ces populations, ségrégation sociale et spatiale), en agissant sur le niveau de prix et les modalités d'accès au service (tarification sociale, péréquation tarifaire, priorités d'accès à des groupes cibles...).

Son caractère de première nécessité est par ailleurs reconnue par l'Union européenne dans le cadre des dispositions de la 6^{ème} directive TVA autorisant les Etats-membres à lui accorder un taux réduit de TVA. En matière de compatibilité au régime communautaire des aides d'Etat, selon la Commission européenne, « *Le logement social est pleinement conforme aux objectifs de base du Traité de la CE. C'est un élément légitime de politique publique et, limité à ce qui est nécessaire, il est dans l'intérêt de la Communauté que le logement social soit soutenu* »¹¹

Développé en général par des opérateurs spécifiques, le secteur du logement social représente dans l'Union européenne près de 35 millions de logements, 25 millions en location (soit 17% des ménages européens) et plus ou moins 10 millions en accession sociale à la propriété.

L'objectif du logement social est de loger dans la mixité sociale et urbaine les ménages éprouvant des difficultés d'accès au logement aux conditions offertes par le marché. Cet objectif se traduit par l'existence d'obligations de service public relativement homogènes quant à leur finalité bien que très diverses car fonction de conceptions nationales différentes.

Trois grandes obligations de service public peuvent néanmoins caractérisées le logement social quel que soit son statut d'occupation (locatif social et accession à la propriété sociale) :

1. Une obligation d'attribution des logements selon des règles définies par le législateur en non pas en fonction du jeu de l'offre et de la demande¹². Cette obligation se traduit par la définition règles et de procédures d'attribution en référence à des critères objectifs à caractère législatif ou réglementaire (plafonds de ressources, critères de priorité, procédures formelles, recours) ;
2. Une obligation d'accessibilité tarifaire selon des prix plafonds définis par le législateur¹³ ;
3. Une obligation de sécurité d'occupation accordée aux bénéficiaires du logement définie par le législateur et concrétisée soit par un contrat de bail dérogatoire au droit commun renforçant la protection du ménage bénéficiaire (droit au maintien dans les lieux en secteur locatif) soit par une sécurisation du ménage dans le secteur de l'accession à la propriété sociale.

Cet ensemble d'obligations de service public permet au logement social de contribuer efficacement à la promotion d'un service universel du logement, conformément à l'affirmation d'un droit au logement conçu comme un droit d'objectif, c'est-à-dire de veiller à ce que chaque ménage puisse avoir accès à un logement de qualité à un prix abordable.

Ce corps d'obligations de service public rencontre celles communément admises par le droit dérivé de l'Union européenne, et notamment dans les domaines couverts par des directives sectorielles. L'universalité du service affichée en tant qu'objectif des politiques publiques, la continuité du service, sa qualité, son accessibilité tarifaire et la protection du consommateurs sont autant d'exigences présentes

¹¹ Commission européenne, 03.07.2001 SG (2001) D/ 289528 Soumis : aide d'état N 209/2001 - Irlande

¹² Cf *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatoire européen du logement social, rapport introductif à la conférence de Londres du 20 mai 1996.

¹³ Cf *Les politiques des loyers des parcs locatifs sociaux en Europe*, rapport de l'Observatoire européen du logement social, 1996

dans les législations nationales et les cahiers des charges des organismes d'habitat social. A ce corps d'obligations de service public, il convient cependant d'ajouter :

- Les obligations spécifiques en matière de consultation et de participation des ménages (représentation obligatoire au conseil d'administration de l'organisme de logement social, consultation sur des projets d'investissement et de régénération urbaine, définition de services supplémentaires...);
- Les obligations en matière de qualité du service par le développement de contrats de qualité de service avec les ménages;
- Les obligations réglementaires ou contractuelles en matière de services spécifiques complémentaires¹⁴.

Cet ensemble d'obligations de service public visant à contribuer à rendre effectif un service universel du logement s'accompagne de plus en plus d'une exigence horizontale de mixité sociale et urbaine et de lutte contre la fracture territoriale qui caractérise les agglomérations européennes et fragilise la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

Pris en considération par l'Union européenne en tant que nouvelle priorité de sa politique de cohésion 2000-2006¹⁵, cet objectif de mixité sociale et urbaine est aujourd'hui au cœur des politiques intégrées de développement urbain des Etats-membres et sera un élément clé de cohésion de l'Union européenne dans la perspective de l'élargissement.

¹⁴ Cf *Les services aux locataires de logements sociaux en Europe*, l'Observatoire européen de l'Habitat social, 1994

¹⁵ Cf le Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels qui intègre les « zones urbaines en difficulté » en tant que priorité de la politique de cohésion 2000-2006, en les définissant notamment par « un niveau élevé de pauvreté, y compris des conditions précaires de logement »;

Annexe : Le droit au logement aux niveaux international, communautaire et national

DROIT AU LOGEMENT AU NIVEAU INTERNATIONAL	
Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948	article 25.1 : “ toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ” .
Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966	article 11 : “ les Etats parties au présent pacte reconnaissant le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle- même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ”.
Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social (Nations Unies, 1969)	article 10 f partie II définit un des principaux objectifs des politiques de développement : “ Procurer à tous, et en particulier aux personnes à faibles revenus et aux familles nombreuses, des logements et des services collectifs satisfaisants ”.
Conférence Habitat II 3 au 14 juin 1996	engagement et plan mondial d'action fait “ obligations aux gouvernement d'aider la population à obtenir un logement et protéger et améliorer les quartiers ”.
DROIT AU LOGEMENT AU NIVEAU EUROPEEN	
Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950 : Conseil de l'Europe	Aucune référence n'est faite au droit au logement L'article 8 affirme le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance et l'article 12 le droit de fonder une famille.
La Charte sociale européenne élaborée au sein du Conseil de l'Europe, le 18 octobre 1961 et révisée le 3 mai 1996	La charte sociale révisée ajoute de nouveaux droits précisant notamment que toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et que toute personne a droit au logement. Article 31 “En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les parties s'engagent à prendre des mesures destinées : A favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans abri en vue de son élimination progressive, à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.
DROIT AU LOGEMENT AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE	
Charte des droits fondamentaux	l'article 34 “ (...) reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes (...)”
Comité des régions : avis d'initiative sur les sans abri (1999/C 293/ 07) :	Recommandations 5.4 : “ Approfondir le principe du droit au logement à l'échelle de l'Union européenne Considérant que le logement est la première condition permettant à une personne de s'engager dans un processus d'insertion sociale et professionnelle, le Comité des régions invite les instances européennes à approfondir l'étude du principe du droit au logement ”
Parlement européen, résolution du 24 mai 1996	état des lieux sur l'exclusion et rappel Etats membres qu'ils ont déjà reconnu lors du pacte de 1966 le droit de chacun de disposer d'un logement adéquat.
Traité de l'Union européenne	L'article 136 du Traité instituant la communauté européenne se réfère aux droits sociaux fondamentaux énoncés dans la Charte sociale européenne de 1961. De façon indirecte et par ricochet la charte sociale révisée ouvre de nouvelles perspectives pour le droit au logement au niveau de la communauté.

DROIT AU LOGEMENT DANS LES ETATS MEMBRES	
Constitution : Belgique	article 23 de la constitution de 1994 : “ Chacun a le droit de mener une vie respectant la dignité humaine(...) en garantissant les droits économiques, sociaux et culturels(...) Ces droits comprennent : ... le droit à un logement décent ”
Constitution : Espagne	article 47 de la constitution de 1978 : “ Tous les espagnols ont le droit de jouir d'un logement décent et convenable...”
Constitution : Grèce	article 21 de la constitution de 1975 : “ L'obtention d'un logement par les sans abris ou ceux qui sont logés de façon inadéquate constitue un objet d'attention spéciale de la part de l'Etat”
Constitution : Portugal	article 65 de la constitution de 1976 révisée en 1992 : “ Chacun a le droit pour lui et sa famille à un logement de taille adéquate, répondant aux standards d'hygiène et de confort et préservant l'intimité personnelle et familiale...”
Constitution : Finlande	section 15a de la constitution de 1995 : “ Les autorités publiques doivent (...) promouvoir le droit pour chacun à un logement décent. Favoriser les efforts de chacun pour avoir son propre logement est la tâche des autorités publiques ”
Constitution : Pays-Bas	article 22.2 de la constitution de 1984 : “ Les autorités publiques ont le devoir de fournir un logement convenable ”
Constitution : Suède	article 2, chapitre I de la constitution de 1976/77 : “ ...il incombe à la communauté d'assurer le droit au logement... ”
Loi : France	loi du 22 juin 1982 ; loi du 31 mai 1990, loi exclusion de 1998 : loi exclusion “ Le droit au logement est un droit fondamental ” Décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995 “ la possibilité de toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ”
Loi : Danemark	législation anti pauvreté : la loi sur l'assistance sociale met à la charge des municipalités l'obligation de fournir un logement convenable
Loi : Royaume-Uni	Housing Act de 1996 : la loi impose aux autorités locales de loger certaines catégories de sans abri

Bibliographie :

ONU, Commission Economique pour l'Europe, *Discussion paper on Social Housing guidelines*, Conférence UNECE-CECODHAS Prague 19-20 mai 2003.

Banque Centrale Européenne, *Structural factors in the EU Housing Markets*, Frankfort, 2003.

Royal Institute of Chartered Surveyors, *European Housing review 2003*, Bruxelles, 2003.

ONU, Commission Economique pour l'Europe « *Social / affordable housing : a new challenge for the ECE Countries* » HBP 2002-3, Genève, 16-18 septembre 2002.

Présidence belge de l'Union européenne : *Politiques du logement durable en Europe*, Rapport de synthèse, Colloque des Ministres européens du logement, Genvai, 2002.

Conseil, *premier rapport conjoint sur l'inclusion sociale*, Conseil 15223/01 du 12 décembre 2001.

Commission européenne, *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*, COM (98) 605 final du 27 octobre 1998.

CELSIG, *Le logement : domaine d'intérêt général européen ?*, acte de la conférence européenne des 11 et 12 décembre 1997, Parlement européen.

Commission européenne, *Vers une Europe des solidarités ; le logement*, revue Europe sociale, Offices des Publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1992.

Sites internet :

Union sociale pour l'Habitat – délégation à Bruxelles : <http://www.union-habitat.org/europe>

Observatoire Européen du Logement Social : <http://www.cecodhas-observatory.com>

Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social : <http://www.cecodhas.org>

Forum Européen du Logement : <http://www.europeanhousingforum.com>

Fédération Européenne des Associations Travaillant avec les Sans-Abris : <http://www.feantsa.org>

Séminaires annuels des ministres européens du logement :
http://mrw.wallonie.be/dgatlp/logement/logement_euro/Pages/Reunions/Reunionsw.htm

Parlement européen, site sur les politiques du logement dans l'Union européenne :
http://www.europarl.eu.int/workingpapers/soci/w14/default_fr.htm

Comité Européen de Liaison des Services d'Intérêt Général : <http://www.celsig.org>

Contact :

Laurent GHEKIERE
Délégué auprès de l'Union européenne
L'Union sociale pour l'Habitat
avenue Boileau 16, B-1040 Bruxelles
Tel : + 322 739 1536 Fax : 1539
e-mail : laurent.ghekiere@union-habitat.org