

# L'EUROPE ET LE DROIT AU LOGEMENT



Un engagement de  
Marie-Noëlle LIENEMANN



Groupesocialiste au  
Parlement Européen



# SOMMAIRE

**CHARTRE EUROPÉENNE  
DU LOGEMENT**

**P 5 À 9**

**L'EUROPE ET LE  
LOGEMENT SOCIAL**

**P 10 À 19**

**LE LIVRET A**

**P 20 À 25**

**L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE**

**P 26 À 30**

**MARIE-NOËLLE LIENEMANN  
ET LE LOGEMENT**

**P 31**



# Garantir un logement décent à chaque personne devrait devenir une ambition commune en Europe.

L'union Européenne doit porter un modèle de civilisation, un progrès partagé, des actes qui concrétisent nos valeurs humanistes, sinon elle ne convaincra pas les peuples. C'est pourquoi, avec d'autres députés des différents groupes du Parlement européen nous avons constitué un intergroupe « logement » pour défendre cette cause.

**La politique du logement n'est pas une compétence communautaire**, elle est de la responsabilité de chaque Etat membre. Et c'est bien compréhensible; mais **cela ne saurait empêcher une nécessaire mobilisation de l'Europe**, tant pour affirmer des objectifs sociaux à atteindre ensemble que pour veiller à ce que la libéralisation financière et des services ne fragilise pas le logement social. Enfin, le secteur du logement et de la construction joue un rôle important dans l'économie européenne, pour l'emploi et comme dans la consommation d'énergie et la production de gaz à effet de serre. La révolution du développement durable, la lutte contre le changement climatique imposent des politiques volontaristes d'amélioration des logements. L'écologie et le social se rejoignent, car le coût du chauffage, comme de l'eau, pèse très lourd et s'ajoute au loyer ou aux prix du logement. Là, l'Europe est au premier rang pour imposer de nouvelles normes...

Pendant les cinq années qui viennent de s'écouler, directement ou indirectement le dossier logement est venu, souvent par la petite porte, au Parlement européen.

- **Une charte pour le logement** a été approuvée par l'intergroupe logement du Parlement européen. Elle n'a pas été en tant que tel votée par le parlement mais a en partie pris compte partiellement dans différentes décisions. Il faut aller plus loin !

- **Nous n'avons pas pu obtenir la reconnaissance du « droit au logement »**, dans les textes fondamentaux européens. La charte des droits fondamentaux évoque, mais de façon extrêmement limitée un certain droit au logement.
- **La reconnaissance du logement social comme service d'intérêt général** demeure à consolider. Et les services d'intérêt général doivent urgemment être mieux protégés et défendus !
- **Le financement spécifique du logement social** fut régulièrement menacé par l'ouverture à la concurrence généralisée (collecte du livret A, encadrement des aides publiques...). Il faut mettre un coup d'arrêt à cette dérégulation !
- **Les législations européennes améliorent l'exigence de performance thermique** des bâtiments et récemment les crédits européens FEDER peuvent financer de telles rénovations. Voilà un point très positif.

En tout cas, avec la crise des subprimes aux USA qui est née de l'incapacité croissante des couches populaires et moyennes à pouvoir faire face au coût sans cesse plus élevé du logement, qui fut amplifié par une bulle immobilière qui ne pouvait être éternelle, chacun mesure qu'une politique du logement doit impliquer non seulement **une régulation plus forte mais aussi une action volontaire de la puissance publique.**

L'Europe devrait y contribuer et en tout cas tout faire pour favoriser l'engagement des différents pays de l'UE dans cette voie.

J'ai mené ce combat au Parlement européen, avec au sein du groupe PSE quelques députés déterminés comme le belge Alain Hutchinson. Il ne fut pas toujours couronné de succès dans une atmosphère politique plus souvent obsédée par la libre concurrence et le marché que par la solidarité et l'égalité des droits. La crise va obliger à de profondes remises en cause. Peut être permettra t-elle à ce qu'enfin les droits fondamentaux de la personne humaine soient jugés prioritaires dans nos sociétés et la construction européenne. **Le combat doit continuer !**

*Marie-Noëlle Lienemann  
Députée au Parlement européen*

# CHARTRE EUROPÉENNE DU LOGEMENT



*L'objectif de ce projet de Charte européenne du logement est de poser au niveau européen la question du problème du logement en Europe qui est aujourd'hui largement influencé par bon nombre de décisions européennes.*

*Ce texte constitue également l'occasion d'énoncer plusieurs principes tels que celui du droit au logement et de souligner la nécessité pour l'Union européenne de conduire des politiques communautaires capables d'établir un cadre favorable et incitatif aux politiques de logement des Etats membres.*

*A cette fin, les députés européens, membres de l'intergroupe, ont soumis le 2 février 2006 ce projet de Charte européenne du logement aux partenaires qui participent aux travaux de l'intergroupe. Fort de ces consultations, l'intergroupe « Urban-Logement » a adopté ce 26 avril 2006 le texte de la Charte européenne du logement qui sera transmis à la Conférence des Présidents du Parlement européen.*



## CHAPITRE PREMIER : LE LOGEMENT ET LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHESION

### Article premier.

Le logement : un bien de première nécessité, un droit social fondamental composante du modèle social européen.

§ 1er. Le logement est un élément de dignité humaine, une composante essentielle du modèle social européen et des systèmes de protection sociale des Etats-membres.

§ 2. Conformément à la tradition constitutionnelle des Etats-membres, à l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux et à l'article 31 de la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe, toute personne résidant sur le territoire de l'Union européenne a le droit d'accéder à un logement sain, décent et à un prix abordable et, lorsqu'elle ne dispose pas de ressources différentes destinées à assurer une existence digne, à bénéficier d'une aide au logement.

§ 3. L'Union européenne et les Etats-membres veillent à la mise en oeuvre effective de ces droits sociaux fondamentaux conformément aux dispositions des Traités et

dans le respect des dispositions et pratiques nationales. Dans ce but, ils soutiendront la création et la rénovation de logements sociaux ou de logements de transit à destination des personnes aux revenus les plus faibles. L'Union et les Etats-membres doivent également prendre des mesures adaptées afin de rendre plus accessible la location de logements moyens à destination de personnes à revenus moyens qui éprouvent de plus en plus de difficultés à se loger, en particulier dans les grandes villes d'une part, et améliorer l'accès à la propriété pour les personnes à revenus moyens ou faibles notamment en leur facilitant l'octroi de prêts hypothécaires aux conditions adaptées à leur situation.

§ 4. L'Union européenne et les Etats-membres doivent également veiller à renforcer les mécanismes de contrôle dans le domaine du droit au logement en considérant comme une priorité sa mise en application effective, en particulier dans les cas de discrimination, d'expulsion du logement et de persistance de logements insalubres d'une part, et à promouvoir l'échange de bonnes pratiques et le développement de projets intégrés en matière de mise en oeuvre effective du droit au logement et de son opposabilité d'autre part.



## Article 2.

**Le logement : un facteur clé d'inclusion sociale et de préservation de la cohésion sociale de l'Union européenne.**

§ 1er. L'accès pour tous à un logement décent, adapté et de qualité est une condition clé de maintien de la cohésion sociale de l'Union européenne.

§ 2. L'expulsion du logement, le sans-abrisme et les conditions de logements indignes doivent être combattues en tant que violation des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans l'intérêt de la Communauté...

§ 3. L'accès au logement constitue une étape cruciale dans la lutte contre la pauvreté, particulièrement dans les villes, et dans la poursuite de l'objectif européen d'inclusion sociale des personnes vulnérables qui ne disposent pas d'un logement décent.

§ 4. Toutes formes de discrimination par le logement sont prohibées et doivent être sanctionnées...

## Article 3.

**Le logement : un levier pour la cohésion économique de l'Union européenne**

§1er. Le logement est un gisement privilégié d'emplois directs et induits en tant que secteur à forte intensité de main d'oeuvre,

§2. Les tensions sur les marchés du logement sont un frein à la mobilité professionnelle et nuisent au développement économique de l'Union européenne.

§3. Les pratiques spéculatives sur les marchés du logement doivent être combattues et sanctionnées, notamment compte tenu de leurs incidences négatives sur la stabilité des marchés financiers et sur le pouvoir d'achat

des ménages.

§4. L'importance des besoins en matière de construction et d'adaptation du parc de logements existants liée à l'évolution de la demande des ménages doit être prise en considération.

## Article 4.

**Le logement : une composante incontournable de la cohésion territoriale de l'Union européenne**

§1er. Le développement des phénomènes de ségrégation spatiale et de spécialisation sociale des territoires liés aux conditions de logement doit être combattu au nom de la cohésion territoriale de l'Union européenne.

§2. L'équilibre social et la mixité sociale des territoires doivent guider les politiques de l'Union européenne et des Etats-membres.

§3. L'aménagement de l'espace communautaire doit intégrer l'objectif de rééquilibrage des territoires socialement stigmatisés et de réduction des écarts de cohésion.



## CHAPITRE II : LE ROLE DE L'UNION EUROPEENNE

### Article 6.

#### Le rôle de l'Union européenne

L'Union européenne doit s'assurer que ses politiques contribuent à établir un cadre favorable et incitatif aux politiques du logement des Etats membres conformément à l'intérêt communautaire (...) Les institutions européennes doivent également veiller à la mise en oeuvre de ce principe et en assurer une évaluation régulière.

### Article 7.

#### La Politique de cohésion

§1er. Le logement doit être intégré à la

politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne dans le respect des compétences respectives de l'Union européenne et des Etats-membres et des principes de subsidiarité et d'additionnalité. A ce titre, doivent être éligibles aux fonds structurels, les dépenses en matière de rénovation de logements à vocation sociale en vue de réaliser des économies d'énergie, de rencontrer l'objectif de cohésion sociale et de protéger l'environnement (...)

§2. La relance de la stratégie de développement urbain durable de l'Union européenne doit prendre en compte les problématiques liées au logement (...)

### Article 8

#### La stratégie d'inclusion sociale





§ 1er. La stratégie européenne d'inclusion sociale doit être pleinement intégrée aux politiques communautaires. Le rôle du logement doit y être reconnu à sa juste valeur. (...)

Afin de permettre une analyse cohérente de la situation du logement en Europe, des indicateurs communs aux Etats membres doivent être définis et l'Union doit promouvoir l'échange de bonnes pratiques en matière de mise en oeuvre effective du droit au logement.

§ 2. Conformément aux articles 16 et 86.2 du Traité et à la jurisprudence de la Cour de Justice, les politiques des Etats-membres visant à promouvoir une offre de logements accessibles pour tous s'inscrivent pleinement dans le cadre des services d'intérêt général et bénéficient à ce titre de la clause de primauté de l'accomplissement de leurs missions sur les dispositions des Traités.

§ 3. Les dispositions en vigueur en matière de taux réduit de TVA pour le secteur du logement et les services énergétiques qui y sont liés doivent être maintenues et pérennisées (...).

## Article 9

### Miser sur le partenariat public-privé

§ 1. L'Union et les Etats membres peuvent également encourager les investissements d'origine privée en vue de la construction et de la rénovation de logements décents, abordables et durables destinés à la vente ou à la location (...)

§ 2. L'Union et les Etats membres doivent particulièrement encourager la rénovation et la construction de logements au travers de la réalisation de projets mixtes reposant sur un partenariat public-privé

§ 3. Afin de remettre sur le marché les logements vides, inoccupés ou inadaptés, les Etats membres devraient susciter l'adoption de mesures telles que l'octroi de primes à la rénovation, la garantie de perception du loyer accordée par les pouvoirs publics, la réduction

de la fiscalité de l'immeuble concerné dans la mesure où celui-ci est loué ou vendu dans le cadre d'une réglementation visant à faciliter l'accès à la location ou à l'acquisition de logements décents, abordables et durables en faveur de populations qui éprouvent des difficultés à pouvoir accéder à un logement décent, abordable et durable.

## Article 10

### L'Observatoire européen du Logement

L'Union européenne doit veiller à développer la connaissance des situations du logement en termes d'indicateurs statistiques dans les pays membres. Pour ce faire, il convient de la doter d'un Observatoire européen du Logement (...)

## Article 11.

### La normalisation et le rôle du Parlement européen.

§ 1er. L'extension de la normalisation aux services, y compris ceux qui concernent le logement, doit s'accompagner d'une association plus étroite du Parlement européen dans le processus d'élaboration de ces normes.

§ 2. Plusieurs décisions prises au niveau européen pouvant avoir des incidences importantes en matière de logement, il est important pour la bonne exécution de ces politiques que l'Union européenne veille à tenir compte de l'avis des différents acteurs du logement représentatifs au niveau européen.

§ 3. La prise en compte de ces avis peut notamment s'effectuer au travers de la rédaction d'un livre blanc sur les conséquences des politiques de l'Union pour le secteur européen du logement ou encore au travers de la création d'un organe consultatif qui pourrait être construit sur base du Forum européen du Logement.



# L'EUROPE ET LE LOGEMENT SOCIAL

“

Le logement social est reconnu  
comme un service d'intérêt  
général.

”



## Services d'intérêt général ?

### QU'EST-CE QU'UN SERVICE D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ?

Un service d'intérêt général (SIG) est un service qu'une autorité publique juge nécessaire de fournir ou de faire fournir parce qu'il porte des valeurs collectives (droits fondamentaux, acquis sociaux, protection sociale, cohésion économique, sociale et territoriale, solidarité...).

Il n'existe pas de liste définitive de SIG. Ils sont librement créés par les autorités publiques de chaque Etat membre. Ils se distinguent des services ordinaires par des « obligations spécifiques de service public » pour une « mission particulière ». Seule l'autorité publique est légitime à qualifier un service de SIG, à en définir le périmètre, les « utilisateurs » éligibles ainsi que les « obligations spécifiques de service public ».

### LES SERVICES SOCIAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (SSIG), UNE FORME PARTICULIÈRE DES SIG :

Un SSIG est un SIG dont la mission vise à répondre aux besoins vitaux de l'Homme, à lui permettre de bénéficier de ses droits fondamentaux. Les SSIG ne sont pas une catégorie juridique spécifique. Leur droit demeure celui applicable à

l'ensemble des SIG.

Cependant Ils peuvent être exclus de l'obligation d'appel d'offre de la directive marchés, bénéficier de taux réduits de TVA, être exclu du champ d'application de la directive services (Bolkestein), si un état membre le demande. C'est le cas du logement social.

### QU'EST CE QU'UN SERVICE D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL (SIEG) ?

Les SIEG sont des SIG qui relèvent d'activités de « nature économique ». Ils relèvent des règles de concurrence et du marché intérieur à la condition qu'elles ne font pas échec à l'accomplissement de la « mission particulière » qui leur est impartie. La Commission en a déduit un « principe de primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général » sur l'application de ces règles, mais pas d'exemption à ces règles. Ainsi, va être essentielle la définition des objectifs et missions de services publics et celle des compensations de services publics.

En matière d'aides d'Etat, le régime des « compensations de service public » permet de financer jusqu'à 100% des coûts nécessaires à la fourniture du SIEG.





## Services d'intérêt général ?

### LES SIG DOIVENT RESPECTER DES PRINCIPES COMMUNS :

Les autorités publiques nationales et locales qui définissent les services d'intérêt général ne peuvent agir que dans un cadre bien défini. La Commission européenne veille à ce que ce cadre soit respecté. Le protocole SIG du traité de Lisbonne (pas ratifié) le précise : **un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement, la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.**

Les SIG doivent respecter les principes de **nécessité, proportionnalité, transparence, égalité de traitement et non discrimination en fonction de la nationalité.** Le principe de proportionnalité de l'aide est sujet à controverse et dépend éminemment du champ réel des services d'intérêt général et de la qualité obtenue.

### LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC (OSP)

Elles sont définies par l'autorité publique (Etat membre, collectivité locale...) qui dispose du large pouvoir d'en définir la nature, le contenu ainsi que les modalités qui vont s'imposer aux entreprises chargées de la gestion du SIEG. Il faut faire la

preuve que ces obligations sont nécessaires et proportionnées à l'objectif à atteindre.

Le pouvoir discrétionnaire des Etats-membres reste cependant soumis au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation par la Commission et la Cour de Justice en matière de définition du SIEG.

### LE DROIT EUROPÉEN S'APPLIQUE AUX SIEG :

Le droit de la concurrence s'applique aux entreprises chargées de la gestion de SIEG recevant des « compensations de service public ». Le droit du marché intérieur et les libertés fondamentales d'établissement et de prestation s'appliquent aux services sauf dans des cas restreints justifiés par une « raison impérieuse d'intérêt général », de bon accomplissement de la mission (droit exclusif, droits spéciaux sous la forme de régimes d'autorisation). Le droit des marchés publics et des concessions de travaux, et de services, s'appliquent aux autorités publiques quand elles sélectionnent les entreprises chargées de la gestion du SIEG en dehors d'un mandatement direct par octroi de droits spéciaux ou exclusif.



## Comment les services d'intérêt généraux sont pris en compte par la loi européenne ?

**Il n'y a pas de directive cadre fixant une réglementation spécifique aux SIEG et SIG, aux services publics. C'est un combat que mènent depuis des années les socialistes français, en vain ! Le projet de directive cadre réalisé par le groupe socialiste n'a pu être voté au Parlement européen où la droite est majoritaire.**

**José Manuel Baroso s'est toujours opposé à cette directive cadre, or c'est la Commission européenne qu'il préside qui a l'initiative des lois en Europe !**

Il estime que les directives sectorielles sont préférables. **Ces directives ou règlements par secteur** ont pour objectif la réalisation du marché intérieur et l'harmonisation des dispositions nationales, ouvrent à la concurrence et mettent un terme aux monopoles historiques. Ils établissent également des objectifs communs au niveau de l'Union en termes d'accessibilité par la définition d'un « service universel », c'est-à-dire un ensemble minimal de services accessibles aux utilisateurs à un prix abordable, voire des modes spécifiques de financement et de régulation. En réalité, **ce service universel est vraiment réduit au minimum.**

Rien ne contrecarre la logique bien connue de la privatisation des bénéfices et la socialisation des pertes. Or une large partie du service public réside dans le refus de cette logique, dans l'utilisation des profits pour la péréquation tarifaire, l'égal accès selon les territoires, la prise en compte du long terme...

Au-delà, cette directive cadre serait d'autant plus indispensable pour les SIG qui ne sont pas dotés de directives sectorielles.





## **Le financement public des SIEG relève-t-il des aides d'Etat, qui sont combattues par la Commission ?**

Selon un arrêt de la cour de justice (l'arrêt Altmark de 2003), pour que la compensation de service public ne soit pas une aide d'Etat, il y a 4 conditions :

- 1- que l'entreprise soit explicitement chargée de la gestion du SIEG,
- 2- que les paramètres de calcul de la compensation soient préalablement établis de façon objective et transparente,
- 3- que la compensation se limite à couvrir les coûts de fourniture du SIEG,
- 4- que l'entreprise soit sélectionnée par marché public ou que la compensation soit établie sur la base des coûts d'une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée pour fournir le SIEG.

Ces « aides d'Etat », en compensation des services publics n'exigent pas une notification préalable pour les « petits SIEG » ou le logement social et les hôpitaux. Alors il faut un acte officiel de mandatement de l'entreprise (ex : l'organisme HLM), et un contrôle régulier de la juste compensation.

## **L'UE peut reconnaître ce qu'on appelle des droits exclusifs ou spéciaux à des opérateurs pour la fourniture de SIEG**

L'octroi de droits exclusifs ou spéciaux est une pratique très répandue en matière de fourniture de SIEG (ex : La banque Postale, Pôle Emploi, les maisons de l'Emploi, les écoles de la deuxième chance, les organismes d'HLM, les établissements médico-sociaux...). Ces droits doivent être nécessaires et proportionnés au bon accomplissement de la mission particulière impartie à ces SIEG. L'imposition des Obligations de Services publics (OSP), la continuité financière du SIEG, l'application des principes d'accessibilité, d'accès universel et de protection des utilisateurs sont autant de justifications admises.



## La Commission européenne, faute de directive cadre, finit par dire le droit.

Elle doit :

**1-** Contrôler le choix de l'entreprise chargée de sa gestion, les entraves éventuelles à la liberté d'établissement, le financement du SIEG par « compensations de service public » (contrôle des avantages économiques indus susceptibles de fausser la concurrence).

**2-** Juger de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans la qualification du SIEG : appréciation du caractère effectif de nécessité du besoin à satisfaire. Ce contrôle concerne autant la nature du service, son périmètre que le ciblage des utilisateurs éligibles.

### **Le logement social fait justement l'objet de contestation entre la Commission et les Etats membres :**

La Commission considère par exemple que « la possibilité de louer des logements sociaux à des groupes aux revenus plus élevés (...) doit être considérée comme une erreur manifeste de qualification du SIEG du logement social ». Compte tenu que le SIEG dispose d'un caractère social, « la définition des activités (...) doit conserver un lien direct avec les ménages socialement défavorisés ». Selon elle, le logement social doit être réservé aux très pauvres et aux exclus, elle ne prend pas en compte la mixité sociale. Cette affaire n'est pas seulement une préoccupation française puisque les autorités néerlandaises viennent de contester ce choix de la Commission et plaide que le protocole sur les SIG rappelle en effet le large pouvoir discrétionnaire des autorités publiques en matière d'organisation des SIEG en référence à des préférences collectives locales et culturelles.



# Le « logement social » en Europe : qu'est-ce qui relève du service d'intérêt général ?



Il n'y a pas de définition commune précise du logement social (elle varie selon les directives..). On trouve ainsi que les activités de logement social sont la "livraison, construction, transformation et rénovation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale".

La Commission européenne indique que : « les entreprises de logement social procurent **un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché..** » Il revient par ailleurs aux Etats membres de qualifier, s'ils le jugent nécessaire, les services qu'ils fournissent comme services d'intérêt économique général.

## UNE VISION TROP LIMITÉE DU LOGEMENT SOCIAL.

Là, la notion de logement social, est limitée en fait au logement très social, voir caritatif. Pour l'Europe, la règle c'est le marché, même pour le logement. Le logement social n'est conçu ni comme un outil de mixité social, ni comme un acteur d'une régulation globale du logement. Il est restreint à l'aide aux plus démunis. Dans notre pays, le logement social est d'abord un logement populaire, ouvert non seulement aux « non solvables » mais aussi aux familles de salariés qui ont besoin d'un logement à coût abordable.

Or laisser faire le marché, sans un parc HLM important, amène à des prix de plus en plus élevé tant des logements que des loyers. Et sans que les salariés modestes ou moyens ne soient plus solvables, le poids de leurs dépenses de logement serait encore plus élevé, leur pouvoir d'achat considérablement amoindri et la ségrégation sociale par l'argent accrue...

La vision dominante à Bruxelles du logement social, si notre pays n'est pas d'une extrême vigilance dans la définition des services d'intérêt général, risque de menacer dans la durée nos HLM et avec eux, tant notre objectif du droit opposable au logement garanti à tous, que la mixité urbaine et républicaine.

# La France estime que l'organisation du logement social et son financement sont conformes au droit européen.

L'Etat français doit argumenter auprès de la Commission européenne pour justifier ses aides pour le logement social et le choix d'opérateurs particuliers comme les HLM.

## DES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DÉFINIES PAR LA LOI

Le code de la construction et de l'habitation fixe les missions d'intérêt général qui relèvent du SIEG: «la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources. »

## QUI SONT LES OPÉRATEURS LÉGALEMENT IDENTIFIÉS DE LOGEMENT SOCIAL :

Les organismes HLM (près de 300 offices publics, 300 sociétés anonymes, 200 sociétés coopératives) ou des sociétés d'économie mixte ayant une activité immobilière (environ 300).

Une minorité relève des collectivités locales, de leurs groupements, d'associations, d'unions d'économie sociale ou de groupements

d'intérêt économique (GIE) agréés pour le logement des personnes défavorisées (environ 200), de propriétaires personnes physiques ou morales privées ou d'organismes privés divers (filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations, sociétés immobilières du 1% Logement ...).



## LES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX FRANÇAIS INTERVIENNENT DANS LE CADRE D'UN « MANDAT »

Les missions d'intérêt général confiées aux opérateurs du logement social sont attribuées par acte officiel et définies dans le Code la Construction et de l'Habitation (CCH).

### 1- Les HLM

Concernant les organismes HLM, le mandat peut être considéré comme étant de nature législative et réglementaire. Depuis 2004, est instauré le principe d'un conventionnement global entre l'Etat et les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte (SEM), susceptible d'aider à la mise en œuvre d'objectifs locaux.





La récente loi « Mobilisation pour le logement » rend obligatoire le dispositif pour tous les bailleurs sociaux en instituant une convention d'utilité sociale obligatoire avant fin 2010 assortie de sanctions financières en cas de refus de la part de l'organisme de s'engager dans le processus d'élaboration ou de manquement grave aux obligations de la convention.

## 2- Les SEM

Les SEM de logement social sont soumises aux mêmes contraintes que les organismes HLM.

## 3- Les autres organismes

Pour tous les autres types d'organismes, le mandat ne résulte pas d'un acte législatif mais d'agrèments et de conventions (maîtrise d'œuvre de logements locatifs sociaux pour les associations, conventionnement pour les opérations privées).

La mission attribuée aux opérateurs de logement social s'accompagne d'obligations spécifiques pesant directement sur l'opérateur : Les plafonds de loyers et de revenus des locataires, les règles d'organisation et de priorité dans les attributions et la limitation de la faculté de distribution du résultat (lucrativité limitée).

**LES COMPENSATIONS  
OCTROYÉES AU SECTEUR  
LOCATIF SOCIAL**

## Des Aides liées à la nature de l'activité de l'organisme

Les activités des organismes HLM relevant des SIEG sont exonérées d'impôt sur les sociétés (IS). La contrepartie est l'encadrement de l'activité et la limitation de la faculté de rémunération des actionnaires, pour que les bénéficiaires soient réinvestis dans l'activité de logement social.

## Des mécanismes de garanties

Les collectivités locales accordent leur garantie à la plupart des emprunts des organismes HLM et en contrepartie, elles ont un droit de réservation (présentation des candidats locataires) sur une partie des logements financés. A défaut de garantie de collectivité locale, un établissement public, la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), peut également accorder sa garantie moyennant rémunération.

## Des Aides à la pierre

Elles sont versées en fonction des nouvelles opérations (logements neufs, logements anciens avec ou sans travaux, travaux). Ce sont soit des aides budgétaires de l'Etat et des collectivités, soit des prêts préférentiels (livret A) soit des taux réduits de TVA, ou l'exonération de taxe comme la taxe foncière.

# PARAMÉTRAGE DE LA COMPENSATION

Dans notre pays les aides au logement social sont bien encadrées (taux de subventions, conditions d'octroi du livret A, conditions des exonérations fiscales)

S'agissant des aides d'Etat, le paramétrage de la compensation est effectué sur la base d'un barème national dépendant de la localisation du logement, de ses caractéristiques techniques, du niveau des contreparties sociales imposées (plafonds de loyer et de ressources). La plupart des logements sociaux bénéficient d'un montant unitaire de subvention très limité (de l'ordre de 3000€ par logement). Les textes législatifs fixent également les dispositions d'aides réservées aux logements sociaux.

Les financements de la CDC font l'objet de contrats de prêts faisant mention du caractère social des logements financés.

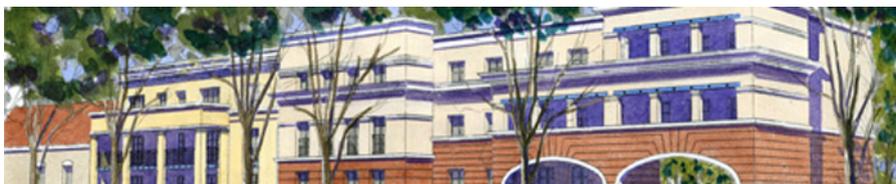
Les subventions des collectivités locales ne sont pas encadrées à priori, jamais toutes les subventions publiques ne doivent dépasser l'équilibre de l'opération et ont pour conséquence un certain niveau des loyers de sortie des logements ainsi subventionnés.

## LES ORGANISMES HLM SONT TRÈS CONTRÔLÉS.

Les organismes HLM font l'objet d'un agrément, de contrôles par la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MIILOS) pouvant donner lieu à des sanctions.

En amont, les décisions de financement par l'administration font l'objet d'une analyse financière de l'équilibre prévisionnel des opérations.

Les organismes privés le sont moins même si le respect du conventionnement peut faire l'objet de contrôles des services locaux du ministère chargé du logement et donner lieu à la reprise des aides fiscales.



# Le livret A

“

La banalisation de la collecte du livret A menace le financement du logement social.

“

I ♥  
L.A



## Qu'est-ce que le Livret A ?



47 millions de personnes sont titulaires d'un livret A. C'est une épargne réglementée, de précaution, liquide, défiscalisée, simple et pérenne. Toute personne peut en ouvrir un, sans discrimination ; de fait, le Livret A est souvent l'unique outil d'accessibilité bancaire pour les personnes à faibles ressources. Il sert même de compte courant pour bon nombre d'entre elles. Ainsi fin 2007, 67 % des livrets A affichaient des montants inférieurs à 150 euros. Le plafond des dépôts sur livret A s'élève à 15 300 euros pour les personnes physiques.

### **Le Livret A permet de financer le logement social**

Cette épargne, collectée par les banques, est ensuite centralisée

pour partie à la Caisse des dépôts et Consignations (CDC). L'argent est ensuite distribué sous forme de prêts par La CDC aux organismes Hlm et aux SEM pour construire ou rénover des logements sociaux, sans discrimination aucune (ni selon l'organisme ni selon le territoire). Ces prêts sont à taux bas et à très long terme : 40 ans pour la construction et 50 ans pour le foncier.

C'est un système de financement du logement social à la fois original, peu coûteux pour l'Etat et très sécurisé. En plus d'un siècle, le système n'a jamais connu de sinistre.

**Près de 77% du financement du financement repose sur le prêt consenti par la CDC, ce qui montre son importance dans le montage financier des nouvelles opérations.**



La Commission européenne a contesté le principe de collecte du livret A réservée à deux seuls réseaux (La Poste et Caisse d'épargne) estimant qu'il fallait ouvrir cette opportunité à d'autres opérateurs et que si elle devait être restreinte à un nombre limité d'intervenants, alors une mise en concurrence s'imposait. C'est la conséquence de la libéralisation complète des activités bancaires, d'épargne et de crédit.

La Commission européenne a donc mis la France en demeure de modifier cette situation et de se mettre en conformité avec le droit communautaire.

**L'ARGUMENT APPARENT EST DE DIRE : TOUTES LES BANQUES DOIVENT POUVOIR Y ACCÉDER ET IL NE DOIT PAS Y AVOIR D'ORGANISMES « PRIVILÉGIÉS ». C'EST UNE GRAVE ERREUR. POURQUOI ?**

Dans les livrets A, certains sont bien remplis,-et sur ces comptes, les mouvements sont rares-, ils rapportent correctement aux opérateurs. Mais il y a aussi une foule de très « petits » livrets, qui servent à des foyers modestes (anniversaires, fin des mois difficiles...) et là les mouvements sont fréquents, ils rapportent peu, voir coûtent aux gestionnaires. C'est la complémentarité des deux qui permet de viabiliser le système et qui garantit le maintien de points bancaires dans certains secteurs peu attractifs. La concurrence ouvrant la possibilité aux gros réseaux bancaires de capter la clientèle « attractive », car déjà titulaires de comptes chez eux, menace la capacité des autres à garantir une collecte de proximité.

De plus, ces clients attractifs seront sans doute régulièrement sollicités pour placer leur argent sur des produits plus attractifs (au moins à court terme) et que les banques promouvront avec d'autant plus de zèle qu'ils leur rapporteront davantage..

**C'est un des risque majeur, car au final, il risque d'y avoir moins de collecte du livret A donc moins de ressources pour financer le logement social. De plus, le réseau de collecte sera réduit dans les zones moins « rentables » pour la collecte et il s'en suivra aussi des difficultés pour les personnes âgées, les secteurs ruraux et les populations modestes.**

Il faut savoir que l'argent des livrets A est centralisé à la Caisse des Dépôts et Consignations, puis prêté aux organismes HLM pour réaliser des logements sociaux. Moins d'argent collecté sur ces livrets, moins de financements pour les HLM. Or nous avons impérativement besoin de construire des logements locatifs sociaux.

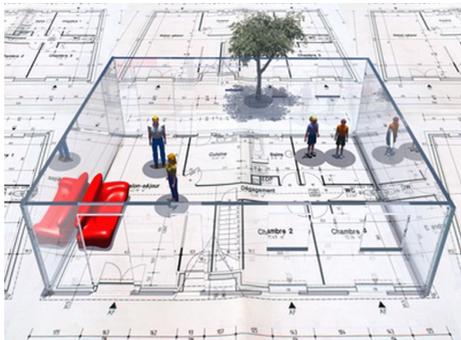


Et à certaines périodes, quand le livret A devenait moins rémunéré que les placements monétaires, le livret A, lui-même, a connu une certaine décollecte. Mais sur la longue durée, ce système a fait ses preuves : il y a toujours eu assez d'argent pour financer les logements programmés par l'Etat (et c'est sur les choix de l'Etat, souvent insuffisants, qu'il faut porter les critiques sur le nombre réalisé, car le livret A permet et permettait d'en faire davantage). En 190 ans, aucun français n'a été spolié par le livret A et n'a vu son épargne menacée.... Ce n'est pas le cas de tous les placements.

## **NICOLAS SARKOZY CONTRAIREMENT À SES PRÉDÉCESSEURS A CÉDÉ À LA VISION ULTRALIBÉRALE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.**

Jusqu'à présent le gouvernement français se disait prêt à résister farouchement aux attaques de la Commission européenne. Ce gouvernement a cédé et fait voter une nouvelle loi qui permet à toutes les banques d'ouvrir des livrets A. Pour minimiser les risques, le gouvernement dit « Ce n'est pas grave, si toutes les banques collectent le livret A, l'argent remontera quand même à la CDC et le logement social pourra être financé... ». C'est mal connaître les banques, qui une fois qu'elles auront capté la « clientèle » du livret A, lui proposeront leurs propres placements supposés plus rentables (au moins à court terme) plutôt que de renvoyer ces sommes à la Caisse des dépôts. Et on constatera petit à petit la décollecte du livret A.

L'avenir de la CDC sera lui aussi menacé. Les libéraux seront arrivés à leur fin : banaliser tous les circuits financiers au profit du privé, banaliser le financement du logement social avant de banaliser tous les acteurs de l'immobilier et de l'Habitat. On imagine les conséquences pour le droit au logement et pour leurs prix (loyers et achats !).



## De nouvelles conditions pour les banques : des cadeaux !

- L'Etat abaisse le taux de rémunération octroyé aux banques (0,6% contre 1,12% en moyenne avant), c'est un avantage pour le logement social mais néanmoins cela va fragiliser les collecteurs existants qui avaient constitué un réseau de proximité dense. Certes des compensations sont prévues mais elles vont progressivement diminuer jusqu'en 2014.

Tout ceci revient à organiser la mort lente de la spécificité des opérateurs publics et du service public.

### LA CENTRALISATION À LA CDC MENACÉE ET PROGRESSIVEMENT ÉTRANGLÉE, LES RESSOURCES DU LOGEMENT SOCIAL DIMINUÉES !

- L'Etat abaisse le taux de centralisation du livret A (70% contre 100%).
- Le taux de centralisation du Livret de Développement Durable passe de 65 à 70%.

Le dispositif prévoit une période transitoire, entre 2009 et 2011, pour la centralisation des encours cumulés du Livret A et du livret de développement durable, afin de ne pas léser les établissements qui ne distribuent pas encore le Livret A. Le montant est fixé à 160 milliards d'euros en 2009, ce qui est une somme bien inférieure à ce qui était centralisée en 2008. On prive donc la CDC de ressources au profit des banques !



Ainsi, à terme, 30% des ressources du livret A ne seront plus utilisés par la puissance publique mais par les banques. Les sommes restantes ne seront pas nécessairement utilisées par les banques pour le logement social car seul l'emploi de 80 % de l'encours non centralisé sera déterminé par un arrêté ministériel, et encore pas forcément pour le logement !

Ces choix là ne sont pas européens mais relèvent du gouvernement français...

## Utiliser le livret A pour instaurer un Prêt à taux zéro pour financer les logements HLM

« Je suggère pour ma part une nouvelle base pour la construction de logements sociaux, à savoir la création d'un Prêt à Taux Zéro octroyé aux organismes HLM, pour construire des logements sociaux ou très sociaux. Cette mesure permettrait de mieux rémunérer l'épargne populaire sans gêner les HLM. En effet, l'écart entre l'actuel taux (lié à la rémunération du livret A) et le taux zéro pourrait être financé soit par une partie des bénéfices de la Caisse des dépôts (produits des fonds d'épargne ou autre) soit comme une aide à la pierre venant du budget de l'Etat ! Car il est certain que nous ne pourrions atteindre une production annuelle de 100 000 logements sociaux -chiffre annoncé par Sarkozy dans son programme présidentiel- qu'en accroissant l'aide à la pierre dans le budget de l'Etat. D'ailleurs le Parti Socialiste dans son contre plan de relance propose le doublement de la dotation en aide à la pierre pour les logements HLM afin de doper la construction et atteindre 300 000 logements sociaux réalisés en 2 ans (ce chiffre est bien supérieur aux promesses de la candidate du PS aux présidentielles, il est boosté pour relancer le BTP et surtout améliorer l'accès au logement pour nos concitoyens

les plus modestes). En instaurant un PTZ HLM, on dépasserait le doublement de cette aide, mais je pense que sans cette injection forte, immédiate et simple, de subventions complémentaires non seulement nous n'atteindrions pas les objectifs qualitatifs mais nous poursuivrions dans une voie où la production de logements sociaux se fera avec des loyers de sortie trop élevés pour la plupart des demandeurs de logement.

L'autre avantage d'un PTZ HLM serait de sortir le mouvement HLM de l'incertitude liée à un financement de ses activités à taux variable. Car le niveau du livret A a non seulement des conséquences sur la construction neuve mais sur les remboursements opérés sur les prêts et constructions passés. Lorsque les taux montent, les budgets sont mis à mal, et les organismes n'ont plus assez de fonds propres pour réaliser de nouvelles opérations, elles baissent leurs programmation, lorsque les taux baissent, si de nouvelles opportunités financières sont là, le temps de lancer de nouveaux projets et la situation a pu changer. Il vaut mieux avoir des prêts à taux fixes pour permettre un engagement permanent et suffisant comme des programmations fiables. »



# L'efficacité énergétique

“

L'efficacité énergétique est un pilier de la lutte contre le changement climatique.

“



P.26





## PAQUET ENERGIE-CLIMAT :

L'UE a fixé elle-même des objectifs très ambitieux pour 2020: réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre (30 % si un accord international est conclu), économiser 20 % en termes de consommation d'énergie au moyen d'une efficacité énergétique accrue, et satisfaire 20 % de nos besoins énergétiques à partir des sources d'énergie renouvelables.

**L'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, qui représente environ 40 % de la consommation énergétique, constitue une démarche particulièrement cruciale.**

La Commission européenne a proposé une révision de la directive qui datait de 2002

## LA REFONTE D'UNE DIRECTIVE MAL APPLIQUÉE

Vingt-deux États membres assurent avoir entièrement transposé la directive, mais la Commission constate un faible degré de mise en œuvre des mesures d'efficacité énergétique dans de nombreux États membres. Dans beaucoup de pays, le nombre de nouveaux bâtiments et de rénovations impliquant une amélioration notable de l'efficacité énergétique reste faible.

## Ce qu'a voté le Parlement européen en première lecture

***Rapport de Sylvia Adriana TICAUA : tous les bâtiments neufs devront être Zéro énergie.***

## A TERME, TOUS LES BÂTIMENTS NEUFS DEVRONT ÊTRE ZÉRO ÉNERGIE

Le Parlement européen a fixé au 31 décembre 2018 l'échéance où tous les bâtiments neufs devront être zéro énergie. Pour les nouveaux bâtiments publics ce sera à partir du 31 décembre 2015. La Commission ne fixait pas de date butoir.

Les députés demandent aussi aux États membres de fixer des objectifs nationaux intermédiaires pour les bâtiments déjà construits, c'est-à-dire de fixer des pourcentages minimaux de bâtiments dont la consommation d'énergie devra être nulle d'ici respectivement 2015 et 2020.

## Ce qu'a voté le Parlement européen en première lecture (Suite)

### **PLUS D'AIDES FINANCIÈRES POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS**

Le Parlement demande aux Etats membres d'adopter d'ici au 30 juin 2011 des plans nationaux instaurant des instruments financiers pour améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, tels que prêts à taux réduits, réductions fiscales, ou exigeant des fournisseurs d'énergie qu'ils apportent une assistance financière aux consommateurs

Par ailleurs, la Commission devrait proposer d'ici au 30 juin 2010 des instruments financiers supplémentaires visant à :

- Augmenter la part des montants du Fonds européen de développement régional disponibles pour les mesures d'efficacité énergétique ;
- Etablir, d'ici 2014, un Fonds européen de l'efficacité énergétique financé par le budget communautaire, la Banque européenne d'investissement et les Etats membres, pour promouvoir les instruments publics et privés dans des projets visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments ;
- Des réductions de TVA pour les biens et services relatifs à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables.

### **AMÉLIORER LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS DÉJÀ CONSTRUITS**

Lors de rénovations en profondeur ou du remplacement d'éléments tels que châssis, chaudières ou systèmes d'air conditionné, les bâtiments devront être mis au moins aux normes minimales de performance énergétique.

Les normes minimales en matière de performance énergétique devront être fixées par les Etats membres. Toutefois, la Commission devra établir une méthodologie commune pour le calcul de la performance énergétique des bâtiments d'ici au 31 mars 2010.

### **INSTAURER DES COMPTEURS INTELLIGENTS ET RENFORCER LA LABELLISATION**





## Simplement une première étape. Quelle suite ?

Ce n'est qu'une première lecture, désormais le Conseil des ministres va donner son avis, puis un examen en seconde lecture, et si l'accord n'est pas alors établi, il faudra mettre en œuvre la codécision.

Or le vote du Parlement européen est beaucoup plus contraignant que la proposition initiale de la Commission et les réticences du Conseil des ministres sont nombreuses, en particulier en raison des coûts.

Les 27 ministres de l'UE devraient étudier la directive lors du Conseil des 11 et 12 juin.

Le dossier ne sera sans doute pas bouclé avant juillet. De son côté, le gouvernement suédois qui présidera l'Union Européenne à partir de juillet 2009, considère ce dossier comme prioritaire.

Il sera un bon soutien du Parlement Européen.



# DESORMAIS LES TRAVAUX POUR AMÉLIORER LA PERFORMANCE ÉNERGETIQUE DES LOGEMENTS SOCIAUX POURRONT BÉNÉFICIER DE SUBVENTION DU FEDER

(Fond Européen de Développement Régional)



**Jusqu'à présent, le logement social et en particulier sa rénovation ne pouvait pas être subventionné par les fonds européens.**

Le Parlement européen et l'intergroupe logement ont fait pression pour obtenir une prise en compte de cette priorité.

**Le plan de relance face à la crise et le plan « énergie-climat » ont permis de changer cette situation.**

**Le Conseil de l'Union européenne (27 Etats-membres) vient enfin de donner son aval début mai à plusieurs modifications des règlements « Fonds structurels ».**

Ces adaptations vont permettre le cofinancement par le Fonds européen de développement régional (FEDER) des investissements en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables dans les logements, tels l'installation de doubles vitrages, les travaux d'isolation des murs, la pose de panneaux solaires et le remplacement d'anciennes chaudières.

D'autres modifications permettront un remboursement plus rapide des dépenses liées aux grands projets (projets de plus de 50 millions d'euros ou 25 millions dans le domaine de l'environnement), des possibilités accrues de soutien financier de la Banque européenne d'investissement pour des instruments d'ingénierie financière, la simplification des règles d'éligibilité des dépenses et l'augmentation du préfinancement des projets.

# Marie-Noëlle Lienemann et le logement



“  
Une vie politique, citoyenne  
et militante au service du  
logement.  
”

**Toute jeune militante**, Marie-Noëlle Lienemann participe à une jeune amicale de locataire à Massy et se mobilise à l’occasion d’une rénovation de son immeuble.

**Elue locale**, elle rencontre à sa permanence de très nombreuses personnes qui ont des difficultés à se loger dignement.

**Maire**, elle cherche à convaincre la population et ses collègues de la nécessité de construire partout des logements sociaux, de réinvestir les quartiers, de les transformer en profondeur et d’inventer une ville harmonieuse, soucieuse du développement durable.

**Secrétaire d’Etat et Ministre du logement**, elle donne la pleine mesure à cet engagement qu’elle prolonge au sein du mouvement HLM en siégeant dès 1997 au conseil fédéral des sociétés coopératives d’HLM dont elle est la présidente depuis 2003.

Elle anime également **le Club pour l’Urbanité républicaine**.

**Marie-Noëlle Lienemann**, ancien Ministre du logement, conseillère municipale d'Hénin-Beaumont, conseillère régionale du Nord-Pas de Calais, députée européenne, présidente de la fédération des coopératives HLM



**A VOTRE ÉCOUTE,**

Sur son blog : <http://lienemann.typepad.fr>

Par mail : [mnlienemann@europarl.eu.int](mailto:mnlienemann@europarl.eu.int)

En lui écrivant : Parlement européen 47-53 rue  
Wiertz ASP 146101 1047 Bruxelles

tél +32 2 284 51 02 - Fax +32 2 284 91 02



**Groupe Socialiste au  
Parlement Européen**