Plainte concernant des aides d'état

FRANCE – Marché immobilier locatif

UNPI, 5 mai 2012

I. Introduction

1. L'Union Nationale de la Propriété Immobilière ("UNPI") souhaite porter à la connaissance de la commission une situation préoccupante en matière de distorsion de la concurrence sur le marché immobilier locatif résidentiel en France.

2. Les bailleurs publics français utilisent des aides d'un montant exceptionnel (plus de 25 milliards d'euros par an) en concurrence directe avec les bailleurs privés qui s'adressent à la même clientèle cible, sans que ces dernières ne soient contrôlées dans le cadre de l'accomplissement de la mission de service d'intérêt général (« SIEG ») des bailleurs publics. L'État continue, d'année en année, à subventionner ces bailleurs publics,

   - sans avoir les moyen adéquats pour mesurer leur performance ;
   - sans priorité pour les besoins des personnes les plus défavorisés ;
   - sans prise en compte de la demande actuelle et réelle de logements au niveau local;
   - et sans approche globale sur les coûts et revenus totaux du système depuis 1994 ;

   et tout ceci malgré le manque de réussite en matière de « mixité sociale ». En réalité, les bailleurs privés logent plus de familles pauvres et plus d'immigrés.

3. Cette situation paraît découler de la violation des règles européennes en matière d'aides aux entreprises chargées de la gestion « SIEG », notamment l'arrêt « Altmark » et la Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'article 106(2) du Traité.

4. Créée en 1893, l'Union Nationale de la Propriété Immobilière est une "association loi 1901" sans but lucratif qui rassemble près d'un quart de million d'adhérents, propriétaires occupants et bailleurs de biens immobiliers en France. Au total, les membres de l'UNPI, bailleurs à 80%, détiennent environ 1.500.000 logements.

5. Ni l'UNPI, ni ses membres ne remettent en cause la nécessité et l'importance de l'accès à un logement abordable pour tous, et en particulier pour des personnes défavorisées qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver

un logement aux conditions de marché. Dans ce contexte, l'UNPI reconnaît bien évidemment à l'État un rôle dans la mise en place de mécanismes poursuivant cet objectif, tout en notant son caractère premier de service économique d'intérêt général. Il faut cependant noter que l'action de l'État ne peut être, par ce seul constat, exonérée de toute analyse. Or, cette analyse révèle de graves dysfonctionnements. L'UNPI est bien placée pour se prononcer sur les conditions qui prévalent sur le marché français, dans la mesure où ses membres se trouvent en concurrence directe et quotidienne avec les entreprises qui perçoivent des aides d'état.

II. Nature, montant et bénéficiaires des mesures d'aides

6. Le système d'aides mis en place par la France est complexe.

7. Sur la base de statistiques établies par les autorités françaises et de rapports publiés par les services du gouvernement français, nous sommes parvenus à établir un tableau synthétique des dix sources d'aide les plus importantes octroyées, annuellement, au niveau du gouvernement central.[1]

8. Ce tableau ne comprend que les aides qui sont réservées par la loi aux bailleurs publics. Il y a plusieurs sources d'aide supplémentaires directes et indirectes qui tendent à favoriser les bailleurs publics, mais celles-ci n'ont pas été incluses. Ce tableau ne comprend pas non plus les aides octroyées de manière décentralisée.

9. Sur base des chiffres officiels, les autorités centrales françaises attribuent chaque année quelques 20 milliards d'Euro d'aides au secteur locatif « social » français. Sur ces 20 milliards, 3.8 milliards sont attribués au titre d'aides à la pierre, 9.1 milliards d'euros sont attribués sous forme d'avantages fiscaux (TVA et taxe foncière), 1.2 milliards des avantages de taux de prêts, et 6 miliards au titre d'aides à la personne.[2]

10. Les pouvoirs locaux subventionnent également le logement social, dans une mesure au moins équivalente d'aides centrales « à la pierre » et « à la personne ». Un rapport de la Cour des comptes révèle incidemment que plusieurs sources d'aide existent, provenant notamment des régions, des villes et des collectivités locales[3]. Les aides totales dépassent alors aisément les 25 milliards d'euros par an.

11. Toutes ces aides bénéficient, directement ou indirectement, aux seuls bailleurs publics.

[1] Voir Annexe 1. Ce tableau (source : IREF) n'inclut pas la garantie publique de 100 Mds de prêts à 0.25% (250 millions d'euros par an), ni l'exemption de taxe foncière de 25 ans pour les HLM (400 millions d'euros par an).

[2] Les six milliards d'euro mentionnés ne recouvrent que les Aides Personnalisées au Logement, réservées aux seuls locataires du parc public français, et non l'ensemble des aides à la personne attribuées par les autorités françaises.

[3] Voir tableau page 15 de la Cour des comptes – Rapport public particulier – Les organismes d'habitations à loyer modéré (juin 1994) – Enquêtes sur le logement – Tome II

12. Nous n'excluons pas que la présente plainte doive être étendue à d'autres mécanismes et que l'ouverture d'une enquête officielle par la Commission européenne révèle d'autres problèmes.

III. Circonstances factuelles justifiant la plainte

III.1. Une concurrence directe et faussée entre bailleurs publics et privés

13. La fourniture massive d'aide d'Etat administrée sans contrôle adéquat[4] fausse la concurrence sur le marché locatif résidentiel au détriment des bailleurs privés qui fournissent un service équivalent (sinon meilleur) et à des prix comparables (sinon moindres) à ceux proposés par les opérateurs du parc public.

14. La concurrence est vive sur ce marché. En effet, les bailleurs privés et les bailleurs publics ont le même public cible.

15. Les plafonds d'éligibilité au parc social immobilier (les revenus annuels[5] peuvent aller jusqu'à EUR 53.000 par an par foyer) sont tels qu'ils recouvrent :

- 100% de la population ouvrière française ;
- 100% de la population salariée française ; et
- 50% des fonctions cadres en France.[6]

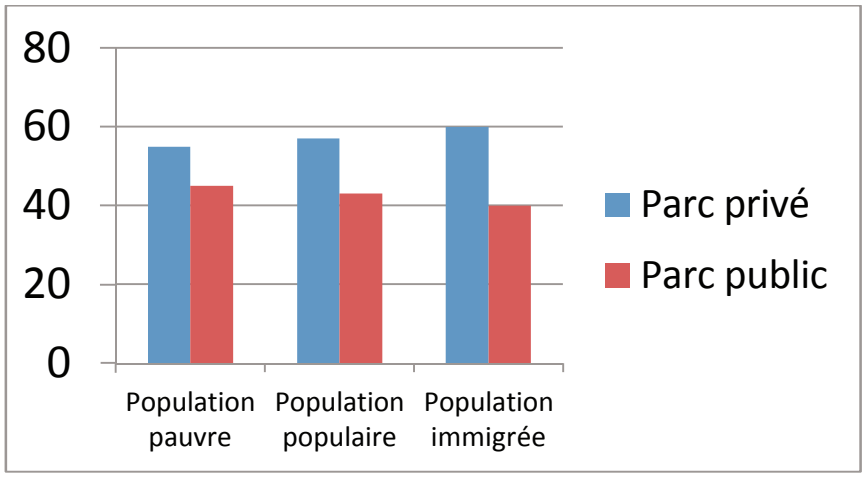
16. Ceci sans compter que la législation permet aux personnes dont les revenus excèdent largement les plafonds (jusqu'à 200%) de se maintenir dans les lieux loués.[7]

17. Il faut également noter que les critères d'éligibilité ont, en 2007, permis à plus de 378.000 familles parmi les plus riches de France – ils font partie du quart de la population la plus riche – d'accéder au logement social. 53000 foyers appartenaient même au « dixième décile » des revenus, soit le plus haut niveau de l'échelle.[8] Par exemple, plusieurs élus nationaux ou leurs familles ou enfants, des hauts fonctionnaires, des membres de cabinets de Préfet, Maires, notables, magistrats, journalistes; etc. souvent cités par la presse bénéficient de logements sociaux dans beaucoup de grandes villes françaises, et notamment à Paris.

18. En fait, le parc public n'a de social que le nom, et cette conclusion est d'autant plus évidente lorsque l'on considère que les revenus moyens et médians des locataires du secteur privé sont inférieurs à ceux des locataires du secteur des habitations à loyer

[4] Voir paragraphe 22 et s. ci-dessous
[5] Plafonds de ressources annuelles des occupants des logements (revenu fiscal de référence) prévus à l'article R. 331-12 du code de la construction et d l'habitation.
[6] Voir Annexe 2.
[7] Article L 411 du Code de la construction et de l'habitation, tel qu'amendé par la Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JORF n°0073.
[8] Le Télégramme, Logement. Un HLM sur dix occupé par des riches - 30 Novembre 2010

modéré (HLM)[9] et que les bailleurs privés fournissent plus de logements aux personnes qui se trouvent sous le seuil de pauvreté que les bailleurs publics.[10] Une conclusion similaire s'applique lorsque l'on considère la population immigrée.[11]



Source : Enquête logement 2006, France entière[12]

19. De plus, les loyers pratiqués dans le public et le privé sont largement comparables, et en particulier lorsque l'on tient compte de tous les éléments pertinents. Une enquête de l'Institut national de la statistique et des études économiques (« INSEE ») a montré que l'écart moyen du loyer et des charges entre le parc privé et le parc public n'est pas toujours à l'avantage du public. En outre, cette même étude a mis en évidence le fait que, dans de nombreux cas, les loyers appliqués dans le parc privé étaient moins élevés que dans le parc public.[13]

20. A la vue de ces éléments, il est donc évident que l'aide apportée aux bailleurs publics, de manière sélective et inconsidérée, alors que les bailleurs privés opèrent sur le même marché, fausse complètement le jeu de la concurrence.

21. Cette atteinte à la concurrence est aggravée par plusieurs facteurs et nous souhaiterions en souligner quatre :

1) Un accroissement effréné et aveugle de l'offre en logements dits sociaux

22. L'approvisionnement de logements sociaux n'est en rien proportionné à la demande réelle.

---

[9] Voir Cour des Comptes – Rapport sur les aides personnelles au logement – 2007 – page 405.

[10] Voir Habitat et Société – Ou logent les pauvres ? – numéro 54 – page 15. Dans ce document le parc privé doit être entendu comme comprenant tous les types de logement à l'exception des seuls logements HLM.

[11] Voir Liliane Bonnal, Rachid Boumahdi et Pascal Favard – Les déterminants de la durée d'accès à un logement social – 23 septembre 2011 – page 1.

[12] Les ménages pauvres sont ceux aux revenus inférieurs à 60% de la médiane des revenus, c'est à dire moins de 9830 euros par an par ménage tandis que Les ménages populaires sont ceux au niveau de vie annuel inférieur à cette médiane (soit 16 380 euros par an par ménage mais supérieur au seuil caractérisant les ménages pauvres.

[13] INSEE PREMIERE – Les charges dans le budget des locataires – Numéro 990 – Novembre 2004 – Page 3.

23. La législation française impose aux municipalités de plus de 3.500 habitants[14] de réserver 20% de leur parc résidentiel aux logements sociaux sans prendre en compte les besoins réels ou, en d'autres mots, sans tenir compte des réalités d'un marché géographique donné. Le centre d'analyse stratégique du Cabinet du Premier Ministre dressait un constat sans appel en 2010:

> "*les caractéristiques de la demande et sa localisation restent mal appréhendées.... Il est donc utile, afin d'éviter des pénuries ou des excès d'offre sur des segments de marché, de tenir compte de la localisation et de la qualité des logements.... La projection régionale est donc entachée d'une incertitude plus grande que la projection nationale. En outre, il n'existe aucune projection au niveau des bassins de vie alors que ce sont des échelons pertinents pour définir les besoins de nouveaux logements*".[15]

24. En réalité, il n'y a de réelle difficulté à se loger dans le parc public que dans trois centres urbains en dehors de l'Ile de France.[16] À cet égard, le rapport des Commissions du Droit au logement opposable (Dalo), dont l'UNPI fait partie, de novembre 2011 est un baromètre important. Au titre de la loi française,[17] toute personne qui a effectué une demande de logement et qui n'a pas reçu de proposition adaptée à sa demande peut saisir une commission de médiation dans son département, puis exercer, dans certains cas, un recours devant le tribunal administratif au titre du droit au logement opposable. Il y a une commission par département et le bilan montre qu'il n'y a que 19 départements français sur 99 qui traitent plus de 30 recours par mois pour des logements l'Ile de France représentant 62 % des recours. Il montre en outre, que plus de la moitié des demandes sont classées sans suite parce qu'infondées, et que seuls 45% des demandes sont validées.[18] Or, les réglementations qui visent à augmenter le parc social, et sa clientèle, ainsi que ses privilèges de financement s'imposent à toute la France, créant ainsi des circonstances de concurrence déloyale puisque le parc privé loge plus de la moitié des ménages pauvres et modestes.

25. Il en résulte un accroissement important du parc immobilier public, même dans des communes où il n'y pas ou peu de demandes en logements, et a fortiori en logements sociaux, et ce décalage entre l'offre et la demande aboutit à une situation dans laquelle de nombreux logements sociaux sont vides ou sous occupés. En effet, selon le Centre d'Analyse Stratégique du Premier Ministre, environ 700 000 logements sociaux seraient vides ou sous occupés. [19]

---

[14] Article L 302-5 du Code de la construction et de l'habitation.

[15] Voir Centre d'analyse stratégique - Note de veille en janvier 2010 N°163, p. 3-4.

[16] Voir Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable – Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo ! – 5ème rapport annuel – novembre 2011 – pages 15-16. Par ailleurs, c'est en Ile de France que les dépassements de ressources dans les HLM sont les plus nombreux.

[17] Voir Articles L 441-2-3 à L 441-2-3-2 du Code de la construction et de l'habitation.

[18] Voir Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable – Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo ! – 5ème rapport annuel – novembre 2011 – pages 16 et 43.

[19] Il faut être très attentif aux statistiques nationales dans ce domaine, car elles peuvent parfois donner une vision biaisée des faits. Au niveau national, il est possible que la demande excède l'offre, mais, de l'aveu même

26. Dès lors, dans ces zones, l'intervention de l'état n'est ni nécessaire, ni souhaitable, et elle est discriminatoire. En effet, dans les zones qui ne correspondent pas aux grandes agglomérations, le secteur privé est en mesure d'offrir les mêmes services sur les marchés locaux (les logements privés sont, généralement, au moins de qualité égale), et pour les mêmes prix (malgré les subventions énormes).[20]

27. Or, la Commission a clairement établi sa position lorsqu'un service présenté comme un service d'intérêt économique général peut être fourni par des prestataires publics et privés : les discriminations sont interdites et il faut se poser la question de l'opportunité de l'action de l'État, surtout dans des zones « non tendues » :

> « La Commission considère ainsi qu'il ne serait pas opportun d'assortir d'obligations de service public spécifiques une activité qui est déjà fournie ou peut l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatible avec l'intérêt général, tel que le définit l'État, par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions commerciales normales. »[21]

28. Il est clair que cette règle n'est pas respectée par les autorités françaises. Il apparait qu'il n'existe en pratique aucune obligation d'étudier l'existence d'un lien entre la demande et l'offre sur les marchés pertinents avant de construire des logements sociaux. Nous avons montré que les objectifs de l'État ne tiennent pas compte de cette réalité. Ils sont quantitatifs (20% et plus) et aveugles, puisqu'il n'existe de réel problème que dans certaines grandes villes.

2) HLM : Publicité purement commerciale

29. L'État français permet aux organismes HLM de faire de la publicité pour leurs logements. Les HLM se comportent, de fait, comme des agences immobilières à but purement commercial. La presse regorge d'exemples de ce type de publicité. Vous trouverez, ci dessous, une publicité récente, qui rend bien compte des activités de marketing auxquelles se livrent les bailleurs publics.

---

des services du premier ministre, cette réalité masque des disparités locales importantes entre des zones « tendues » et « non tendues ». . Voir Centre d'analyse stratégique – Les aides au logement des ménages modestes – La note d'analyse n° 264 – Février 2012 – page 7.

[20] Cour des Comptes – Rapport public particulier – Les organismes d'habitations à loyer modéré (juin 1994) – Enquêtes sur le logement – Tome II – page 52.

[21] Communication de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (2012/C 8/02), paragraphe 48. .



30. Cette activité de marketing agressif est directement liée à la vacance des logements sociaux dans de nombreuses communes françaises, tel qu'elle a été illustrée au point 1.

3) Détournement/inapplication des règles pour fausser délibérément la concurrence

31. Les effets contre-productifs liés aux conditions très laxistes de l'accès au logement social, du droit au maintien, et de l'absence de contrôle sont connus depuis longtemps. Une loi a d'ailleurs été développée précisément pour répondre à ces critiques, mais son inefficacité est aujourd'hui avérée.

32. La Loi du 25 mars 2009[22] visait à mettre fin au droit au maintien dans les lieux en cas de sous-occupation du logement ou de dépassement de plus de 100% des plafonds de ressource pendant deux années.

33. Le mécanisme de surloyer aboutit à des situations insatisfaisantes, de l'aveu même du Centre d'analyse stratégique du premier ministre. En effet, ils « transfèrent l'avantage HLM de l'occupant au bailleur, [sans que] les financeurs publics ne [puissent] récupérer leur subvention initiale qui avait pour contrepartie une réduction de loyer par rapport au loyer de marché ».[23] En définitive, les bailleurs publics bénéficient (par le paiement d'un surloyer) de l'inefficacité du système (puisqu'il s'agit alors de loger des personnes qui n'auraient pas dû avoir accès aux logements sociaux, alors même qu'une partie de la population la plus pauvre n'a pas accès aux logements sociaux).

[22] Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
[23] Centre d'analyse stratégique – Les aides au logement des ménages modestes – La note d'analyse n° 264 – Février 2012 – page 12.

34. Quoiqu'il en soit, ce mécanisme de surloyer n'est pas appliqué en pratique, et ceci est notamment dû au fait que certaines communes refusent de l'appliquer.[24] Il faut noter, par exemple, les décisions de plusieurs communes aux alentours de Paris.[25] Dans de nombreux cas, les villes qui refusent d'appliquer ce mécanisme arguent qu'il est nécessaire de s'abstenir étant donné que l'objectif de mixité sociale doit prévaloir et qu'il ne serait pas rempli si les locataires, ne pouvant pas se permettre de payer un surloyer, devaient quitter le logement social.

35. En réalité, le montant des surloyers est modeste. L'UNPI est d'avis que l'une des raisons pour lesquelles certaines autorités locales n'appliquent pas ce mécanisme (et peut-être la raison principale) est qu'il réintroduit une dose de concurrence entre les bailleurs publics et les bailleurs privés, ce qui n'est pas du goût des autorités locales et des bailleurs publics.

36. À cet égard, on notera utilement la décision de la ville de Poitiers qui fait l'aveu suivant :

> *« le SLS[26] engendre une concurrence exacerbée avec le parc privé dont les loyers finissent par être proches, voire inférieurs, aux loyers HLM plus SLS »*

4) Construction privée de logements sociaux sans subventions – discrimination

37. Dans de nombreux cas, les autorités locales obligent les entreprises chargées de développer des complexes résidentiels *privés* à inclure un certain pourcentage de logements sociaux dans leurs projets de construction, sans pour autant bénéficier des aides de l'Etat normalement attribuées aux constructeurs de logements sociaux.

38. Partout en France, non contentes d'avoir fait passer l'objectif de construction de logements sociaux de 20% à 25 %, des villes ont décidé d'imposer cette obligation dans chaque opération d'aménagement, c'est-à-dire qu'elles font peser cette obligation sur les bailleurs privés également. Pour autant, les bailleurs privés n'ont pas accès aux aides octroyées aux bailleurs publics.

39. Cette pratique contrevient clairement aux dispositions de la Communication de la Commission — Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public, qui interdit explicitement les différences de traitement entre opérateurs fournissant un service similaire. Voir paragraphe 20 :

> *"Lorsqu'une autorité confie la prestation d'un même SIEG à plusieurs entreprises, la compensation doit être calculée selon la même méthode pour chaque entreprise."*

[24] En application de l'Article L 441-3-1 du code de la construction et de l'habitation, il suffit d'une décision dans le programme local de l'habitat pour l'exclure dans certaines zones.

[25] Voir, par exemple, la décision du Conseil municipal d'Aubervilliers du 23 septembre 2010 qui « appuie la démarche communautaire visant à permettre la non-application du surloyer prévu dans la loi Boutin sur le territoire, y compris hors ZUS (zone urbaine sensible) ».

[26] SLS = Supplément de Loyer de Solidarité

40. Selon la Commission, le logement social est destiné « aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché. »[27] Ceci n'est clairement pas le cas en France.

III.2 Inefficacité et absence de mixité sociale

41. Malgré l'importance des aides d'état, le système de logement social français ne remplit pas les conditions posées par la Commission dans la mesure où il n'est pas réservé aux personnes qui ne « sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché . »

42. Ce constat est celui de nombreux organismes publics, qui se plaignent du manque de transparence et d'instruments de mesure, et de l'inefficacité généralisée du système pour répondre à la crise du logement des plus défavorisés.[28]

43. Il n'est pourtant pas surprenant.

44. En France, le logement social n'est pas affecté en priorité aux français les plus pauvres.[29] En effet, « les ménages les plus modestes et/ou les ménages d'origine ethnique étrangère ne semblent pas être prioritaires. »[30]

45. Il n'existe aucune règle obligeant les organismes de logement sociaux à fournir des biens immobiliers en priorité à la part de la population française bénéficiant des revenus les plus bas.

46. Dans les faits, cette part de la population réside majoritairement dans des logements du parc privé et la France a passé le triste cap des 300 000 personnes sans domicile fixe[31]. Ceci est le résultat du mécanisme d'attributions des subventions : il s'agit de subventions liées à un projet de développement, dont la condition est qu'il soit destiné – formellement – au logement social. Nous avons cependant montré que l'écrasante majorité de la population française est éligible au parc dit « social » et que ce parc est occupé, au moins en partie et de fait sinon de droit, par des ménages qui détiennent les capacités financières suffisantes pour se loger sur le marché privé.

47. Il apparait également que le système en place conduit à des discriminations en terme d'origine ethnique et culturelle et aboutit à une ségrégation sociale horizontale. Le Haut Conseil pour L'Intégration ('HCI'), dans un document intitulé *Avis sur le logement des personnes immigrées* daté de décembre 2007, soutient que

---

[27] Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européennes aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (2012/21/UE), para. 11.

[28] Voir Centre d'analyse stratégique – Les aides au logement des ménages modestes – La note d'analyse n° 264 – Février 2012 – page 7.

[29] Voir Liliane Bonnal, Rachid Boumahdi et Pascal Favard – Les déterminants de la durée d'accès à un logement social – 23 septembre 2011.

[30] *Ibid,* page 12.

[31] IREF – La vérité sur le logement social – Juin 2011 – Page 12.

les populations immigrées étant souvent considérées comme « à risque » sont victimes d'un traitement moins favorable dans l'accès au logement social. Ce traitement particulier conduit le HCI à faire état d'une « discrimination douce mais systématique » dans le logement social.[32]

(i) En effet, il existe de grandes disparités de revenus et de catégories sociales entre les logements dits "très sociaux" et ceux dénommés "intermédiaires". Une enquête de l'INSEE a montré qu'au sein du parc des habitations à loyer modéré, les logements occupés par les ménages relativement aisés ne sont pas situés aux mêmes endroits que ceux occupé par les ménages plus défavorisés[33]. En conséquence, rien ne semble étayer le fait que les quelques 25 milliards d'euro annuels attribués au parc public français permettent d'accroître la mixité sociale au sein du parc immobilier. Au contraire, il est démontré que le parc privé contribue d'avantage à la mixité sociale que le parc public.[34]

(ii) Certains organismes luttant contre la discrimination se sont inquiétés des pratiques de certains opérateurs de logements sociaux.

IV. <u>Violation des règles de concurrence européenne en matière d'aides d'état</u>

48. Il ne fait aucun doute que les aides octroyées par la France peuvent être qualifiées d'aides d'état : il s'agit d'avantages grevant le budget de l'état, accordées de manière sélective aux seuls bailleurs publics qui, de par leur importance et du fait de la structure du marché locatif résidentiel en France, fausse la concurrence entre les bailleurs publics et les bailleurs privés et affecte les échanges entre États Membres.

49. L'article L411 du Code de la Construction et de l'Habitation[35] énonce que les subventions données aux bailleurs publics sont des aides d'État :

> « Les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés aux alinéas précédents bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État »

50. Ce même article dit que ces aides sont accordées « au titre d'intérêt général », défini comme :

> « la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum fixés par l'autorité

[32] Cette discrimination existe dans le logement privé, elle est également condamnable, mais elle est particulièrement choquante dans le parc public compte tenu de sa vocation sociale et de ses objectifs de "mixité".

[33] Jacquot A. (2007), *L'occupation du parc HLM: un éclairage à partir des enquêtes Logement de l'INSEE*, INSEE; document de travail n° F0708.

[34] Voir Habitat et Société – Ou logent les pauvres ? – numéro 54 – page 13.

[35] Article L 411 du Code de la construction et de l'habitation, tel qu'amendé par la Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JORF n°0073.

administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article 351-2 (…). »[36]

51. Il existe de sérieuses interrogations quant à la compatibilité de la définition française avec les règles européennes en la matière. Tout d'abord, la part de la population française éligible dépasse clairement les objectifs énoncés par les Commission. Cette dernière, dans sa décision du 20 décembre 2011, se concentre sur l'incapacité des destinataires à se loger dans le parc privé, un critère non-repris par la législation française. Cet élément est d'autant plus troublant que nous avons démontré que le parc privé est en mesure d'offrir les mêmes services que le parc public Français.

52. À supposer toutefois que l'on accepte cette définition de « SIEG », l'on notera tout de même l'incompatibilité de la pratique française avec les règles établies au niveau européen concernant la compensation de ces services :

- Premièrement, il n'existe aucun système qui permet de vérifier de façon adéquate les coûts engagés pour remplir ces obligations de service public. Ceci contrevient clairement au droit européen qui exige que « le montant de la compensation accordée n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable. »[37]

- Deuxièmement, il n'existe aucun mécanisme global visant à s'assurer que les compensations totales versées aux HLM correspondent réellement aux coûts engagés. Comme relevé ci-dessus, la dernière étude dont nous avons trace, qui n'est d'ailleurs pas le résultat d'une obligation légale, date de 1994.[38] Ceci contrevient clairement au droit européen qui exige que les coûts à prendre en considération doivent englober tous les coûts occasionnés par la gestion du SIEG.[39]

- Troisièmement, il n'existe aucun instrument permettant de lutter efficacement contre la surcompensation. Ceci contrevient clairement au droit européen qui exige que les Etats membres « veillent à ce que la compensation octroyée pour la prestation du service d'intérêt économique

[36] Voir Arrêté du 22 décembre 2011 modifiant l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif, JORF n°0300.

[37] Article 5(1) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européennes aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, (2012/21/UE).

[38] Voir Cour des comptes – Rapport sur les aides personnelles au logement – 2007 – pages 395 et 401. http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/14AidesPersoLogement.pdf

[39] Article 5(3) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (2012/21/UE).

général » soit appropriée aux besoins réels.[40] L'État se contente d'une politique générale, aveugle, avec un objectif de 20% de logements sociaux par commune de plus de 3500 habitants, souvent rehaussé – ou doublé – par les communes elles-mêmes alors même que la demande ne le justifie pas. Cet état de fait est par ailleurs souligné par plusieurs organismes publics français qui déplorent un système opaque et inextricable. L'Inspection Générale des Finances Françaises a publié un rapport en 2010 dans lequel elle déclare que :

> « face à la tension qui persiste sur de nombreux marchés du logement, il est indispensable d'apporter au public des garanties de transparence et d'efficacité sur l'équité des procédures d'attribution, comme sur l'efficacité économique et la qualité du service rendu à des locataires modestes. »[41]

53. Par conséquent, il ne fait aucun doute que le système d'aide mis en place par la France ne remplit pas les garanties imposées par la jurisprudence Altmark[42] et la décision de la Commission du 20 décembre 2011[43]. En effet, tant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne que la décision de la Commission imposent que "*le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable*"[44].

54. En l'absence de mécanisme de contrôle des coûts, il n'est raisonnablement pas envisageable de déterminer le montant de la compensation.

55. Plus encore, comme nous l'avons mentionné au paragraphe 47 de la présente, de nombreux cas de discrimination ont été observés de la part de bailleurs sociaux, renforçant l'incompatibilité du système français avec les règles européennes qui interdisent formellement toute discrimination dans l'accès aux logements sociaux.[45]

---

[40] Article 6(1) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européennes aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, (2012/21/UE).

[41] Inspection Générale des Finances, Rapport sur les dispositifs de contrôle des acteurs du logement social, Octobre 2010, n° 2010-M-045-01.

[42] Affaire C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, en présence de Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* [2003] ECR I-07747§

[43] Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, (2012/21/UE).

[44] Article 5(1) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, (2012/21/UE).

[45] Voir Affaire 32/75, *Anita Cristini c. SNCF*, [1975] ECR I-1085.

56. Enfin, comme nous l'avons signifié au paragraphe 27 de la présente, l'absence de mécanisme permettant de déterminer quelle part de la demande réelle est satisfaite par la construction de logements sociaux contrevient également au droit européen.[46]

V. CONCLUSION

57. Au titre des conclusions ci-dessus, l'UNPI demande à la Commission d'ouvrir une enquête afin de déterminer avec précision l'étendue de la violation des règles européennes, l'importance de la distorsion de la concurrence et d'établir les orientations nécessaires à la correction de cette situation.

* * *

[46] Communication de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (2012/C 8/02), Para. 48. Voir ci-dessous, paragraphe 52.