



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission de l'emploi et des affaires sociales

2012/2293(INI)

28.1.2013

PROJET DE RAPPORT

sur le logement social dans l'Union européenne
(2012/2293(INI))

Commission de l'emploi et des affaires sociales

Rapporteure: Karima Delli

SOMMAIRE

| | Page |
|---|-------------|
| PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN | 3 |
| EXPOSÉ DES MOTIFS | 10 |

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le logement social dans l'Union européenne (2012/2293(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité sur l'Union européenne, notamment son article 3, paragraphe 3, et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 9, 148, 151, 153, 160,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment son article 34,
- vu la Charte sociale européenne révisée, notamment son article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), son article 31 (droit au logement) et son article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique),
- vu la communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée "Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive" (COM(2010)2020),
- vu le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro¹,
- vu le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques²,
- vu le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs³,
- vu le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro⁴,
- vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques,
- vu la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres⁵,

¹ JO L 306 du 23.11.2011.

² JO L 306 du 23.11.2011.

³ JO L 306 du 23.11.2011.

⁴ JO L 306 du 23.11.2011.

⁵ JO L 306 du 23.11.2011.

- vu la communication de la Commission du 18 avril 2012 intitulée "Vers une reprise génératrice d'emplois" (COM(2012)0173),
- vu la communication de la Commission intitulée "Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale" (COM(2010)0758), l'avis du Comité économique et social européen, l'avis du Comité des régions à ce sujet, et sa résolution du 15 novembre 2011 s'y rapportant¹,
- vu le règlement (CE) n° 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999²,
- vu le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999³,
- vu le règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 instituant le Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999⁴,
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (COM(2011)0615),
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (COM(2011)0614),
- vu la communication de la Commission du 26 novembre 2008 intitulée "Un plan européen pour la relance économique" (COM(2008)0800),
- vu la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE⁵ et sa résolution du 15 décembre 2012 s'y rapportant⁶,

¹ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0495.

² JO L 210 du 31.7.2006.

³ JO L 210 du 31.7.2006.

⁴ JO L 201 du 31.7.2006.

⁵ JO L 315 du 14.11.2012.

⁶ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0485.

- vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative à un système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)¹,
- vu la communication de la Commission du 23 mars 2011 intitulée "Réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général" (COM(2011)0146) et sa résolution du 15 novembre 2011 s'y rapportant²,
- vu la communication de la Commission intitulée "Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne" (COM(2010)0573),
- vu la communication de la Commission intitulée "Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020" (COM(2011)0173),
- vu les statistiques européenne sur le revenu et les conditions de vie UE-SILC et le communiqué de presse d'Eurostat du 8 février 2012³,
- vu la décision n° 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010)⁴,
- vu la déclaration du Conseil du 6 décembre 2010 sur "L'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale: œuvrer ensemble pour lutter contre la pauvreté en 2010 et au-delà"⁵,
- vu le rapport du 18 février 2011 du Comité de la protection sociale intitulé "Évaluation de la dimension sociale de la stratégie Europe 2020: rapport 2011 du Comité de la protection sociale"⁶,
- vu le document de travail des services de la Commission du 5 février 2010 intitulé "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion" (SEC(2010)0098),
- vu le rapport du 15 février 2010 du Comité de la protection sociale intitulé "Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale"⁷,
- vu l'avis du Comité économique et social européen sur "Les enjeux d'une définition du logement social en tant que service d'intérêt économique général"¹,

¹ JO L 347 du 11.12.2006.

² Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0494.

³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08022012-AP/FR/3-08022012-AP-FR.PDF.

⁴ JO L 298 du 7.11.2008, p.20.

⁵ Conseil de l'UE, 3053^e session du Conseil "Emploi, politique sociale, santé et consommateurs", Bruxelles, 6 décembre 2010.

⁶ Rapport du Comité de la protection sociale au Conseil, Conseil de l'UE, 6624/11 ADD 1 SOC 135 ECOFIN 76 SAN 30, du 18 février 2011.

⁷ Rapport du Comité de la protection social au Conseil, Conseil de l'UE, 6500/10 SOC 115 ECONFIN 101 FSTR 8 EDUC 31 SAN 33, du 15 février 2010.

- vu l'avis du Comité des régions "Vers un agenda européen pour le logement social"²,
- vu sa résolution du 20 novembre 2012 sur le pacte d'investissement social - une réponse à la crise³,
- vu sa résolution du 16 juin 2010 sur la stratégie Europe 2020⁴,
- vu sa résolution du 20 mai 2010 sur la contribution de la politique de cohésion à la réalisation des objectifs de Lisbonne et de la stratégie UE 2020⁵,
- vu sa résolution législative du 8 septembre 2010 sur la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres: Partie II des lignes directrices intégrées "Europe 2020"⁶,
- vu sa résolution du 20 octobre 2010 sur la crise financière, économique et sociale: recommandations concernant les mesures et initiatives à prendre⁷,
- vu sa résolution du 5 juillet 2011 sur l'avenir des services sociaux d'intérêt général⁸,
- vu sa résolution du 10 mai 2007 sur le logement et la politique régionale⁹,
- vu sa résolution du 14 septembre 2011 sur une Stratégie de l'Union européenne pour les personnes sans-abri¹⁰,
- vu les déclarations écrites du 22 avril 2008 en vue de mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue¹¹ et du 16 décembre 2010 sur une stratégie de l'UE pour les personnes sans-abri¹²,
- vu les recommandations finales de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme des 9 et 10 décembre 2010,
- vu l'article 48 de son règlement,
- vu le rapport de la commission de l'emploi et des affaires sociales et les avis de la commission du développement régional et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A7-0000/2013),

¹ CESE, 597/2012-TEN/484, 13 décembre 2012.

² CdR 71/2011 final, ECOS-V/014 <https://toad.cor.europa.eu/CORWorkInProgress.aspx>.

³ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2012)0419.

⁴ JO C 236 E du 12.8.2011, p. 57.

⁵ JO C 161 E du 31.5.2011, p. 120.

⁶ JO C 308 E du 20.10.2011, p. 116.

⁷ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0376.

⁸ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0319.

⁹ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2007)0183.

¹⁰ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0383.

¹¹ JO C 259 E du 29.10.2009, p. 19.

¹² Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0499.

- A. considérant que l'accès au logement relève d'un droit fondamental qui conditionne l'accès aux autres droits fondamentaux et à une vie digne; que la garantie de l'accès à un logement décent relève d'une obligation internationale des États membres que l'Union doit prendre en considération;
- B. considérant que les États membres assurent la définition et l'organisation d'une offre parallèle de logements sociaux en complément de l'offre présente spontanément sur le marché;
- C. considérant que le logement social joue un rôle clé dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020;

Promouvoir le rôle d'amortisseur social et macro-économique du logement social

- 1. note qu'en raison de la crise économique et sociale actuelle, les besoins de logements abordables sont de moins en moins satisfaits par le seul parc privé, et que l'augmentation du prix des logements et de l'énergie favorise le risque de pauvreté et d'exclusion sociale; s'inquiète de l'impact des mesures d'austérité budgétaire telles que la réduction des aides au logement;
- 2. rappelle qu'en vertu du protocole 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les autorités publiques sont libres de définir l'organisation, le financement et le groupe-cible du secteur du logement social afin de répondre aux besoins locaux; estime que cette intervention constitue le moyen pour les autorités publiques de répondre aux défaillances du marché en vue de garantir un accès universel à un logement décent à un coût abordable;
- 3. rappelle aux États membres et à la Commission que les dépenses effectuées dans le secteur du logement social permettent de répondre à l'urgence sociale, et en tant qu'investissements sociaux stratégiques, de contribuer durablement à créer des emplois locaux non délocalisables, à stabiliser l'économie en empêchant les bulles immobilières, à lutter contre les changements climatiques, et à combattre la précarité énergétique; demande aux États membres et à la Commission d'intégrer les investissements en matière de logements sociaux dans le cadre du Semestre européen en y incluant une évaluation des objectifs en matière de lutte et de prévention des bulles immobilières;
- 4. souligne la nécessité de renforcer le suivi des investissements sociaux dans le cadre d'un pacte d'investissement social en vue de renforcer la gouvernance économique et budgétaire de l'Union, en y incluant les investissements en matière de logements sociaux;
- 5. propose la création d'un Observatoire européen du logement visant à développer la connaissance des situations du logement, notamment le logement social, sur la base d'indicateurs statistiques fiables;

Encourager l'investissement pour l'emploi local et l'économie verte

- 6. souligne le rôle contra-cyclique du secteur du logement social en faveur de la relance économique grâce au soutien apporté au secteur de la construction et de la rénovation, aux emplois locaux durables et non délocalisables induits, notamment grâce à la forte

intensité en main d'œuvre du secteur, au développement de filières vertes dans l'économie locale, et aux effets d'entraînement sur le reste de l'économie;

7. souligne la valeur ajoutée sur l'emploi local et l'effet de levier considérable sur les investissements générés par l'action directe des fonds structurels en 2007-2013 dans le secteur du logement social;
8. soutient l'éligibilité aux fonds structurels pour 2014-2020 des investissements prioritaires en matière de rénovation thermique et d'utilisation d'énergies renouvelables dans les logements sociaux, d'actions intégrées de développement urbain durable, d'accès au logement pour les communautés marginalisées et de promotion des entreprises sociales;
9. encourage les États membres et l'ensemble des parties prenantes à consacrer une place importante aux investissements en faveur du logement social dans les programmes nationaux de réforme et dans les axes stratégiques des accords de partenariat 2014-2020;
10. exhorte les États membres à maintenir un budget ambitieux pour le CFP 2014-2020 en considérant la politique de cohésion comme un moteur pour sortir de la crise; appelle les États membres à faciliter et à accélérer la réaffectation des fonds structurels non utilisés à des projets d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables dans le logement social pour la programmation 2007-2013 eu égard aux conclusions du Pacte européen pour la croissance et l'emploi;
11. appelle les États membres à promouvoir le recours aux subventions du programme Horizon 2020 et l'utilisation d'instruments financiers et de programmes d'aide au développement de projets proposés par les fonds structurels, la BEI, la BERD et le FEEE en vue de stimuler la production et la rénovation de qualité de logements sociaux;
12. invite la Commission à mettre d'autres sources possibles de financement à disposition des États membres aux fins de promouvoir l'offre et la rénovation de logements sociaux en tant qu'investissements sociaux et à préserver les taux réduits de TVA applicables à ces investissements, à la forte intensité de main d'œuvre du secteur et à son faible impact sur les échanges intracommunautaires;
13. demande aux autorités publiques responsables d'adapter rapidement leurs systèmes d'éducation et de formation professionnelle afin de favoriser l'accès des jeunes aux filières de l'économie verte et aux nouveaux emplois verts;

Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion et la cohésion sociale

14. rappelle que la réalisation du droit au logement conditionne la réalisation complète des autres droits fondamentaux, y compris les droits politiques et sociaux;
15. demande à l'Agence européenne des droits fondamentaux de mener une étude évaluant l'effectivité et les conditions de mise en œuvre du droit au logement dans les États membres;
16. recommande aux États membres d'élaborer des politiques intégrées pour garantir l'accès à tous, à un logement décent et abordable visant à:

- soutenir en particulier l'offre de logements sociaux et très sociaux de qualité,
 - associer les programmes d'extension du parc de logement social à une politique d'accès aux autres services publics essentiels,
 - remédier aux difficultés fréquentes d'accès à un logement décent pour les populations les plus vulnérables comme les migrants et les jeunes,
 - mettre en œuvre des politiques efficaces de prévention des expulsions locatives considérant qu'il est moins coûteux pour les autorités responsables de prendre en charge les loyers et les arriérés de loyers des personnes menacées d'expulsion,
 - élaborer des programmes spécifiques pour les personnes sans-abri dotés de mesures d'accompagnement social;
17. recommande aux États membres et aux autorités responsables de simplifier les demandes de logements sociaux et d'améliorer la transparence et l'impartialité dans l'attribution des logements en vue d'enrayer toute discrimination et tout phénomène d'évitement des populations les plus vulnérables qui conduisent à renforcer la ségrégation spatiale;

Lutter contre la précarité énergétique

18. s'inquiète de la progression de la pauvreté énergétique qui touche entre 50 et 125 millions d'Européens;
19. demande aux États membres de définir le phénomène de la précarité énergétique; rappelle que la précarité énergétique ne peut être envisagée sous le seul angle du niveau de dépenses et du prix de l'énergie, mais dispose d'une dimension qualitative liée notamment aux comportements et habitudes de consommation des habitants;
20. exhorte les États membres à prendre des mesures intégrées pour lutter contre la précarité énergétique, sur la base d'audits énergétiques locaux, en allégeant les coûts de l'énergie pour les ménages les plus vulnérables (tarifs sociaux, aides ponctuelles ou intégrées à d'autres aides sociales, prévention contre les factures impayées, protection contre les coupures d'approvisionnement) et en soutenant les mesures d'accompagnement des habitants en faveur de comportements plus économes, tout en encourageant l'amélioration de la performance énergétique des logements les plus énergivores par des leviers financiers efficaces de long terme;
21. invite les États membres à élaborer des bases de données nationales relatives à la précarité énergétique et à les transmettre à l'Observatoire européen du logement;
22. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements nationaux et aux gouvernements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'intérêt de ce rapport est de montrer dans quelle mesure le secteur du logement social est un levier pour aider l'Union européenne à sortir de la crise économique, sociale et environnementale. On estime à 25 millions le nombre de citoyens européens occupant un logement social. Tous les États membres à l'exception de la Grèce disposent d'un parc de logements sociaux, dont la taille varie largement d'un Etat à un autre, en particulier entre les États à l'Ouest et les derniers entrants à l'Est. Les besoins en logements sociaux varient également au sein d'un Etat membre, entre les zones urbaines et rurales et au sein-même des zones urbaines entre les centres-villes et leurs périphérie.

Le logement social est une réponse parmi d'autres des pouvoirs publics à la défaillance du marché du logement pour satisfaire l'ensemble des besoins en logements et pour garantir à tous l'accès à un logement décent à un prix/loyer abordable.

Les États membres de l'UE assurent la définition et l'organisation d'une offre parallèle de logements sociaux en complément de l'offre présente spontanément sur le marché, à des conditions d'accès et de prix spécifiques, fournie par des opérateurs sans but lucratif créés spécifiquement à cet effet, mais également par des investisseurs privés, personnes morales ou physiques, mandatés à cet effet, subventionnés par des autorités publiques nationales, régionales ou locales.

Force est de constater que malgré ces dispositifs **pour beaucoup de citoyens de l'Union l'accès à un logement décent n'est plus financièrement abordable**. En 2010, 5,7 % de la population européenne souffrait de privation de logement¹, alors que la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe fixe un objectif d'élimination progressive du phénomène de sans-abrisme. De plus, 17,86 % vivait dans des logements surpeuplés ou indécents et 10,10 % des ménages accusaient un surcoût de logement dépassant 40 % de leur revenu disponible.

La défaillance du marché à satisfaire l'ensemble des besoins en logement ne touche pas seulement les personnes exclues purement et simplement de l'accès à un logement, mais également les personnes occupants un logement insalubre, inadapté ou sur-occupé.

Il y a une urgence sociale à investir dans le secteur du logement social. L'Europe vit une grave crise du logement qui persiste et qui, peut-être, s'amplifie en dépit des secousses qui saisissent régulièrement l'opinion publique européenne au moment de l'hiver lorsque la situation pour les sans-abris apparaît intenable.

Les inégalités sociales se creusent, le taux de chômage explose, 120 millions d'européens sont pauvres ou exposés au risque de pauvreté, et le marché du logement privé répond de moins en moins à la demande croissante des ménages les plus précaires partout en Europe. Avec l'envolée des loyers et des prix de l'énergie, les aides sociales au logement sont mises sous pression alors que, dans le même temps, la crise de la dette pousse les Etats à faire des sacrifices dans les dépenses sociales, voire à réduire le parc de logements sociaux au détriment de la cohésion sociale et territoriale. L'application du droit à un logement décent et abordable, qui conditionne pourtant l'accès aux autres droits fondamentaux, devient dès lors

¹ Source: Europe Information Service S.A.

de plus en plus difficile à mettre en œuvre.

L'inclusion sociale doit s'appuyer sur une offre suffisante de logements sociaux abordables et de qualité pour faire face aux défis sanitaires afférents. Elle doit aussi bénéficier de moyens pour lutter contre la précarité énergétique, et reposer sur des critères objectifs et transparents d'attribution des logements, selon une gouvernance adéquate pour favoriser une approche intégrée et la mixité sociale et ainsi lutter contre les discriminations.

Investir dans le logement social, c'est aussi apporter une réponse au vieillissement de la population et à la dépendance des personnes âgées, aux besoins spécifiques des jeunes, ainsi qu'à l'inclusion des communautés marginalisées et des sans-abris.

Sur le plan économique, investir dans le logement social c'est aider le secteur de la construction qui a été largement frappé par la crise, ainsi que celui de la rénovation, en particulier la rénovation thermique et les énergies renouvelables qui sont des secteurs à haut rendements et des viviers d'emplois verts, locaux et non délocalisables.

Le secteur résidentiel représente le plus gros potentiel d'économies d'énergie après celui du transport. Le logement social peut donc contribuer à atteindre les objectifs climatiques de la Stratégie Europe 2020 et répondre ainsi à l'urgence environnementale, tout en réduisant la facture énergétique des ménages et la dépendance énergétique.

Une offre suffisante de logements sociaux contribue à atténuer l'ampleur des cycles de l'immobilier et des phénomènes de bulles immobilières qui déstabilisent les économies. Les investissements en matière de logements sociaux doivent être mieux pris en compte dans le système de surveillance macro-économique et budgétaire de l'Union.

Il faut souligner la valeur ajoutée des fonds structurels et des prêts de la Banque européenne d'investissement pour stimuler les investissements en matière de logements sociaux. Ces fonds permettent en particulier de développer la formation continue et professionnelle dans les filières vertes, et de créer des milliers d'emplois locaux, décents et non délocalisables. Ces ressources doivent être garanties à un montant suffisant dans le prochain cadre financier pluriannuel et leur recours, ainsi que le redéploiement des fonds non utilisés en faveur du logement social, doivent être facilités.