



Le logement accompagné
c'est services compris !

Mini-conférence

Synthèse

La notion de service d'intérêt général et ses conséquences

*Laurent Ghékière,
directeur des affaires européennes USH*

*Animation par Véronique Marciquet,
consultante Panama Conseil*

Laurent Ghékière rappelle que la notion de service d'intérêt général est définie dans le traité d'organisation du marché commun de l'Union européenne. Ce dernier établit les libertés fondamentales d'établissement des entreprises et de libre prestation, que ne respectent pas les services d'intérêt général puisqu'ils s'adressent à des particuliers vulnérables et non à des entreprises. Pour contrebalancer la logique marchande du traité, l'un des articles stipule la primauté de l'accomplissement des missions d'intérêt général sur les règles du marché.

Le logement social, tel qu'il est organisé en France, ne pourrait exister sans cet article, qui fournit un cadre protecteur aux entreprises chargées de l'exécution d'un service d'intérêt général. Laurent Ghékière rappelle que toute entité exerçant une activité économique est considérée par l'Union européenne comme une entreprise.

Un participant évoque une décision du tribunal de grande instance de Lyon, confiant la gestion d'un parc de logements accompagnés à une entreprise privée ne disposant d'aucun agrément.

Laurent Ghékière signale que, à sa connaissance, cette décision de justice reste conditionnée à l'obtention de l'agrément.

Véronique Marciquet confirme que la protection du secteur social ne signifie pas l'absence totale de concurrence.

Un participant évoque l'existence d'un marché des agréments.

Laurent Ghékière estime que la possibilité, pour des opérateurs privés, d'acheter des agréments en prenant le contrôle d'associations, relève d'un défaut de la législation française, non de la législation européenne.

Laurent Ghékière rappelle que le marché intérieur est fondé sur une concurrence non faussée entre les opérateurs économiques. Tant que ce principe ne remet pas en cause la capacité des acteurs à accomplir leur mission d'intérêt général, il est appliqué. Si la concurrence ne permet pas d'accomplir correctement la mission d'intérêt général, il ne s'applique plus.

Le service social entre dans ce second cas, notamment en raison de l'asymétrie d'information entre le fournisseur du service social et le bénéficiaire, et de la nécessité d'instaurer un contrôle avant l'opération, afin de vérifier que la mission d'intérêt général sera correctement remplie.

Un participant estime que des entreprises privées pourraient également s'intéresser aux agréments HLM.

Laurent Ghékière ne le pense pas. La gouvernance des ESH est extrêmement réglementée et ne permet pas à une entreprise privée, qui deviendrait actionnaire, d'en retirer une lucrativité suffisante ou de mobiliser les réserves.

Selon Laurent Ghékière, la gouvernance des associations du logement accompagné pourrait être revue, afin d'éviter les surenchères autour des agréments et autorisations. A titre privé, il conseille aux acteurs du logement accompagné de recourir aux contentieux juridiques pour tenter de faire évoluer la réglementation française.



**Le logement accompagné
c'est services compris !**

Un participant estime que l'UNAFO pourrait développer la même politique au niveau européen.

Un participant s'interroge sur les raisons expliquant l'absence d'intervention d'organismes étrangers de logement social sur le territoire français.

Laurent Ghékière assure qu'il n'existe pas, dans la réglementation française, d'obstacle à ce qu'un organisme HLM étranger prenne le contrôle ou devienne actionnaire majoritaire d'une entreprise sociale de l'habitat. Par contre, il sera encadré par le dispositif de gouvernance et n'aura pas de capacité à obtenir un fort retour sur investissement.

Laurent Ghékière note que l'ancrage territorial local très important des politiques de logement social peut expliquer qu'elles attirent peu de capitaux privés transfrontaliers.

Véronique Marciquet estime que le renouvellement des agréments revêt une dimension stratégique et pourrait représenter une occasion de les faire évoluer.

Laurent Ghékière considère que l'évolution de l'agrément relève d'un instrument de régulation de l'Etat. Cette demande d'évolution doit s'appuyer sur la démonstration du caractère de nécessité de l'agrément pour remplir les missions d'intérêt général.

Laurent Ghékière rappelle qu'en contrepartie de cette réglementation les organismes sont des organismes de droit public à participation privée et détiennent un pouvoir adjudicateur.

Véronique Marciquet s'interroge sur le maintien de l'initiative associative dans le cadre des services d'intérêt général.

Laurent Ghékière estime que les deux ne sont pas incompatibles. Le traité européen sur les services d'intérêt général ne met pas en avant la culture associative mais accorde un large pouvoir discrétionnaire aux Etats membres en matière d'organisation et de financement de ces services. La seule obligation est l'existence d'un acte officiel soumettant l'organisme chargé de services d'intérêt général à une obligation de service public.

Les modes opératoires peuvent être laissés à l'initiative des opérateurs, pourvu que le devoir d'initiative soit respecté. Il confirme que le traité n'a pas été écrit pour le milieu associatif, mais que ce dernier a été intégré puisque son champ d'application s'exerce sur un marché où d'autres opérateurs économiques sont présents.

Un participant évoque une situation aberrante, apparue récemment dans le domaine de l'hébergement de réfugiés, où le dispositif cofinancé par l'Europe prévoit la mise en concurrence de différentes structures ou associations pour la captation de ces logements.

Laurent Ghékière reconnaît que le financement par des dispositifs européens renforce le respect de l'équilibre entre intérêt général et libre concurrence. Il estime qu'une réelle qualification des activités relevant des services d'intérêt général permettrait de clarifier un certain nombre de situations et éviterait le recours à des marchés publics. La définition d'une frontière claire entre activités d'intérêt général et activités commerciales, au sein d'une même structure, serait également indispensable.



**Le logement accompagné
c'est services compris !**

Véronique Marciquet demande si la circulaire du 29 septembre 2015, relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, ne redonne pas un peu d'oxygène à l'initiative associative en définissant la notion de subvention.

Laurent Ghékière évoque un phénomène de balancier, entre le « tout subvention » et le « tout marché public », cette dernière option n'ayant pas démontré sa totale efficacité.

Un participant ajoute que certains services de l'Etat préfèrent décider eux-mêmes des opérateurs qu'ils vont choisir.

Laurent Ghékière souligne que les travaux réalisés en France et avec l'Union européenne ont permis de valoriser l'économie sociale et solidaire. Il insiste sur le fait qu'aucun élément du droit européen n'interdit d'intégrer l'initiative associative dans le dispositif de services d'intérêt général et redit qu'il s'agit d'un choix interne d'organisation.

Il estime que, progressivement, les subventions du secteur du logement accompagné seront gérées comme des aides d'Etat. Il sera vérifié qu'elles n'induisent pas de surcompensation par rapport aux obligations de service public qu'elles sont censées financer.

Un participant souligne que la difficulté n'est pas tant liée au décalage culturel entre secteur associatif et secteur économique qu'au désaccord existant au plus haut niveau de l'Etat sur ce point. Il semblerait que la mise en concurrence prime, pour l'instant, sur la notion d'intérêt général.

Laurent Ghékière rappelle que la définition de telle ou telle activité comme service d'intérêt général relève du champ de compétences du législateur. L'asymétrie d'informations entre le fournisseur et le bénéficiaire du service est un critère majeur, reconnu par la Cour, qui fonde la mise en place d'un dispositif d'intérêt général.

Un participant considère que l'hébergement d'urgence s'apparente davantage à une délégation de service public puisque les prix et les taux de marge sont régulés.

Laurent Ghékière confirme qu'un mandat de service d'intérêt général peut se traduire par une délégation de service public, qui représente un mode opératoire parmi d'autres, dont le choix relève d'une politique nationale.

Un participant pointe l'inculture d'un certain nombre de ministères et de pouvoirs publics concernant les modes de régulation européens, d'où le recours massif à la régulation par le marché et la concurrence. La structuration des mouvements associatifs sur le plan national, par rapport aux questions européennes, est d'une extrême faiblesse, alors qu'un faisceau convergent et progressif de contestations par les opérateurs du secteur marchand se déploie. Malgré les protections organisées sur le secteur, la capacité d'initiative risque d'être perdue au profit d'une simple régulation par le marché.

Laurent Ghékière rappelle que le travail engagé sur le domaine du logement social a pris des dizaines d'années. Il conclut en affirmant que l'Etat ne sera pas l'initiateur du travail que doit engager le secteur du logement accompagné.