

# B U L L E T I N D E LIAISON

LES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT

n°69

Juin 2007

## ***Les Offices publics de l'habitat, de nouvelles exigences pour tous***

*Les Offices ont franchi, avec la réforme de leurs statuts par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> février 2007, une étape décisive sur la voie de l'affirmation de leur rôle. L'Etat conforte, en les confirmant dans ce texte, les bases historiques des Offices, le statut d'établissement public et le rattachement aux collectivités locales.*

*Cette réforme doit être replacée dans le contexte général de réorganisation profonde de l'activité et des acteurs du logement social depuis les années 2000, d'abord avec la loi SRU qui a affirmé le rôle des politiques locales, puis avec les lois qui se sont succédé depuis 2003. Le paysage a été modifié avec les textes qui ont fixé le programme de rénovation urbaine, le plan de cohésion sociale, le cadre des libertés et responsabilités locales dans lequel s'inscrivent la délégation des aides à la pierre et le conventionnement global de patrimoine social. En même temps, les textes ont réformé la gouvernance des sociétés d'HLM jusqu'à l'objet social des sociétés de crédit immobilier, et aujourd'hui les statuts des Offices.*

*Pour nécessaires et importantes qu'elles sont, c'est bien au-delà des règles d'organisation interne, de répartition des rôles et des compétences, de gestion des relations de travail, qu'il faut situer les perspectives réelles de la réforme des Offices, en les replaçant dans les objectifs et le nouveau contexte des politiques publiques du logement et de l'habitat.*

*Nous l'avons toujours dit dans nos assemblées comme dans nos expressions publiques, le statut des Offices est un moyen pour l'action, ce n'est pas une fin en soi. Tout commence aujourd'hui avec les exigences du nouveau cadre statutaire, par les engagements qu'il doit réunir de la part des conseils d'administration et des cadres dirigeants, mais aussi de l'Etat et des partenaires représentés dans les Offices, syndicats de personnels et associations de locataires.*

*Cette réforme s'affiche comme un échange de volontés. D'un côté, la confirmation d'un secteur d'acteurs publics du logement, rattachés aux collectivités locales dans les enjeux de l'aménagement de l'habitat, et avec lequel l'Etat marque, par le statut public, sa volonté de garder un lien plus étroit avec des opérateurs de la politique d'habitations à loyer modéré. De l'autre, les enjeux évidents pour les Offices à affirmer leur capacité à agir, la pertinence de leurs initiatives, la qualité de leurs engagements, l'impartialité et la rigueur déontologique de leurs choix.*

*La place des Offices s'est imposée dans un environnement où, aujourd'hui comme hier, le marché affiche ses limites. Aux Offices de saisir les atouts du nouveau statut et l'opportunité qu'offre la réforme pour faire valoir leurs ambitions et leurs propositions pour l'habitat social. L'action fédérale devra y contribuer.*

**Jean-Pierre Caroff**

## **ASSEMBLÉE GÉNÉRALE 2007**

L'Assemblée générale annuelle des Offices se tiendra cette année à la veille du Congrès HLM à Lyon, et sera consacrée au débat sur les orientations fédérales et aux questions d'ordre statutaire. Cette date a été fixée en raison des deux échéances électorales du 1<sup>er</sup> semestre de l'année. La journée consacrée au statut des Offices s'est tenue à Paris le 31 janvier dernier. Les Actes de cette journée seront publiés à l'occasion de l'Assemblée, qui aura à se prononcer sur la mise en place du nouveau statut et l'ouverture des négociations paritaires prévues par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> février 2007.

L'Assemblée annuelle sera par ailleurs l'occasion d'une *Assemblée générale extraordinaire* destinée à modifier les statuts fédéraux, pour prendre en compte le nouveau statut des Offices et intégrer, sur proposition du Conseil fédéral, une disposition visant à permettre de modifier si nécessaire les échéances fédérales. Le Conseil fédéral propose, en effet, de reporter le renouvellement partiel des instances de la Fédération prévu en 2007, en raison des élections cantonales et municipales qui se dérouleront simultanément au 1<sup>er</sup> semestre 2008 et de leurs conséquences possibles sur les mandats fédéraux. Si l'Assemblée en décide, les élections pourraient alors avoir lieu au second semestre 2008.

**ASSEMBLÉE GÉNÉRALE 2007**  
CENTRE DES CONGRÈS DE LYON

**17 septembre 2007**  
**14h00 à 18h00**

– Veille du Congrès HLM –

**Statut des  
Offices publics de l'habitat (OPH)  
Incidences juridiques  
et conséquences  
de l'ordonnance du 01/02/2007  
et de l'article 16 de la loi du 5 mars 2007**

La publication de l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 relative aux Offices publics de l'habitat a produit des effets de droit depuis le 3 février 2007 et depuis le 7 mars 2007 après la publication de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 (Loi instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale) qui a ratifié l'ordonnance et ajouté deux dispositions (sur les directeurs généraux et sur les salariés en CDI de la FPT) aux textes législatifs du statut qui ont maintenant un caractère définitif.

Les dispositions de l'ordonnance et de la loi sont d'application immédiate pour les OPH, sous réserve de celles dont l'application nécessite un décret et, jusqu'à la première réunion de leur conseil d'administration constitué conformément à l'ordonnance et au plus tard le 2/02/2009 (**période transitoire**), sous réserve de celles dont ils relevaient en tant qu'OPHLM ou OPAC et que l'ordonnance a expressément voulu maintenir en vigueur.

L'entrée en vigueur immédiate de ces dispositions implique, depuis parution, un certain nombre de changements ou évoque des perspectives à court terme pour **la gouvernance et la gestion**.

La référence à la désignation "Office public de l'habitat" doit suivre le nom de l'Office ou précéder la référence à sa collectivité de rattachement. L'acronyme OPH doit remplacer les acronymes OPHLM et OPAC. Ces formalités résultent de la nécessité de faire référence à la désignation légale de l'établissement.

#### **1- Tous les Offices sont des OPH** (art. 6 de l'ordonnance)

- a) L'ordonnance stipule que **les OPHLM et les OPAC sont transformés en OPH**. Cette disposition est d'application immédiate, qui se traduit ainsi :
- Tous les Offices sont des EPIC depuis le 3/02/07 ;
  - Le changement n'a pas de conséquence sur la continuité de la personne morale<sup>1</sup>. Il en va ainsi notamment pour les emprunts. En outre, tous les actes faits sous l'ancienne dénomination demeurent valables et ne nécessitent aucune réitération (notamment les actes préparatoires ou relevant d'une procédure contentieuse) ;
  - Les OPH doivent être enregistrés au greffe du tribunal de commerce.
- b) Les dispositions de l'ordonnance concernant **les compétences matérielles et géographiques des OPH** s'appliquent dès maintenant à tous les Offices. Cela concerne pour l'essentiel :
- Les compétences principales de l'objet social (art. L.421-1), l'exercice de prestations de services à titre subsidiaire (L.421-3), certaines conditions particulières d'intervention : sous-location, opérations avec l'AFL... (L.421-4) ; les prises de participation (L.421-2) nécessitent la publication d'un décret ;

- Le champ territorial de tous les Offices qui est de droit celui des ex-OPAC (région et communes des départements limitrophes sur accord).

- c) Le statut d'EPIC n'autorise plus la création de **postes de fonctionnaires** territoriaux dans les Offices :

- Le recrutement direct par voie de concours n'est plus possible ;
- Le recrutement par mutation dans la FPT est possible entre OPH, par voie d'avancement ;
- Le recrutement de tout fonctionnaire est possible par voie de détachement sur un poste OPH (pour les directeurs généraux, v. infra § 4).

#### **2- L'administration et la direction sont concernées dès la période transitoire**

- a) **Les conseils d'administration demeurent en fonction** jusqu'à la fin de la période transitoire, qui résulte de leur recomposition :
- Les membres désignés par les collectivités de rattachement (en leur sein ou en qualité de personnes qualifiées) doivent l'être avant le 2/08/2008 ;
  - Les représentants élus par les locataires resteront en fonction jusqu'à la fin de leur mandat en cours (nov.-déc. 2010), selon le nombre de représentants actuel.
- b) **Le conseil d'administration règle par délibération** les affaires de l'OPH :
- Pendant la période transitoire le champ des délibérations des conseils n'est pas modifié par l'ordonnance<sup>2</sup> ;
  - Le champ des compétences de tous les conseils à l'issue de leur période transitoire résultera des dispositions de l'ordonnance déjà applicables et de celles du décret à intervenir qui les précisera ou les complètera.
- c) **L'activité de l'OPH est dirigée** par le directeur général :
- Au titre de l'ordonnance il est ordonnateur des dépenses et des recettes dans les Offices soumis aux règles de la comptabilité publique (L.423-12) ; il est l'autorité territoriale pour les agents de la FPT (L.421-23) ; il présente au conseil d'administration le budget de l'Office voté par ce dernier (L.421-19 1°) ;
  - Pour un OPH issu d'un OPAC, le directeur général de cet OPAC est, depuis le 3/02/2007, directeur général de l'OPH ;
  - Pour un OPH issu d'un OPHLM, c'est le président qui exerce les attributions du directeur général pour l'OPH pendant la période transitoire ; il doit être assisté dans l'exercice de cette fonction par le directeur de cet OPHLM ;
  - Dans ce dernier cas, en pratique, l'obligation pour le président d'être assisté par le directeur renvoie au rôle de celui-ci dans l'ex-OPHLM pour la préparation des décisions et pour l'exercice de la procuration confiée par le président en application de l'article R.421-62 du CCH.
- d) **Les conditions de nomination** du directeur général d'un OPH seront fixées par décret :
- Dans les OPH issus d'OPAC, le maintien en fonction du DG est fixé par l'ordonnance ; la question des nouveaux recrutements est posée par rapport au décret à paraître<sup>3</sup> ;
  - Dans les OPH issus d'OPHLM, un DG devra être nommé (dans des conditions à fixer) dans les six mois après la fin de la période transitoire.

### **3- Le statut d'OPH a déjà des incidences sur la gestion interne**

#### **a) En ce qui concerne la gestion des personnels :**

- Les situations des personnels en fonction au 3/02/2007 ne sont pas modifiées et continuent de s'appliquer selon les contrats ou les cadres d'emplois en vigueur ;
- Les recrutements doivent être faits, en règle générale, dans les conditions du droit du travail (hormis les mouvements de fonctionnaires – v. ci-dessus). Le régime social est le régime sécurité sociale/IRCANTEC pour les salariés ;
- Les CAP existantes dans les Offices seront supprimées par l'affiliation rendue obligatoire de tous les OPH aux centres de gestion (art. 3-1°)<sup>4</sup> ;
- Les CE, CTP et COS sont maintenus dans leurs attributions et dans leur composition (sous réserve des renouvellements à intervenir pour les CE) jusqu'à la mise en place des institutions représentatives communes du personnel, qui vont s'y substituer.

#### **b) Pour les relations collectives du travail :**

- Les accords collectifs en vigueur dans les ex-OPAC continuent à produire leurs effets et peuvent donc être amendés ou complétés pendant la période transitoire ;
- Les élections aux instances représentatives du personnel (CE et DP) à venir doivent désormais prendre en compte l'ensemble des personnels, quels que soient leurs statuts, tant dans la composition des collèges électoraux que pour l'éligibilité.

#### **c) En ce qui concerne la gestion financière et comptable :**

- Les Offices continuent d'appliquer le régime en vigueur à la date de l'ordonnance, et au-delà de la période transitoire s'ils ne délibèrent pas alors pour le modifier ;
- L'ordonnance a défini de nouvelles dépenses obligatoires dès sa publication (dotations aux amortissements et aux provisions) ;
- Les nouvelles dispositions budgétaires (structure du budget, nature des crédits et définition de l'équilibre budgétaire) seront applicables à tous les OPH à compter du 1/01/2009 ;
- Les OPH appliquant les règles de la comptabilité de commerce sont explicitement soumis à certaines dispositions financières et comptables du CGCT à compter du 01/01/2009, et relèvent dans ces conditions du contrôle budgétaire des Chambres régionales des comptes ;
- Les receveurs spéciaux en poste peuvent rester en fonction pendant six ans au plus à compter du 03/02/2009. Leurs fonctions doivent prendre fin un 1<sup>er</sup> janvier.

### **4- Le directeur général a un contrat à durée indéterminée** (art. 16 de la loi du 05/03/2007)

#### **a) La loi a introduit une nouvelle disposition juridique pour le contrat de directeur général :**

- Le contrat du directeur général est un contrat d'agent public ;
- La loi dispose que ce contrat a une durée indéterminée ;
- En cas de détachement la durée du contrat est celle du détachement ;
- Ces caractéristiques légales s'appliquent aux contrats en vigueur.

#### **b) Les caractéristiques du contrat sont définies par décret :**

- Le décret du 08/09/2006 a fixé les dispositions applicables en cas de cessation de fonction pour les DG d'OPAC non fonctionnaires. Ce décret sera actualisé pour les OPH ;

- Ce nouveau décret fixera également les conditions d'exercice des fonctions et de rémunération ; il précisera les conditions de détachement d'un fonctionnaire en poste ;
- Dans la période transitoire, les dispositions du décret du 15/02/1988 relatif aux contrats de la FPT qui ne sont pas modifiées par le décret de 2006 et la loi de 2007, continuent de s'appliquer.

<sup>1</sup> Il n'y a pas de "succession de personne" et aucun cocontractant n'est fondé à invoquer le changement de dénomination pour considérer qu'il n'est plus lié ou qu'il dispose d'un droit de renégociation, quelles que soient les stipulations contractuelles éventuellement acceptées. Il peut être opportun de réaliser une information des tiers, cocontractants notamment, à cette fin.

<sup>2</sup> Il est clair que la compétence des conseils ne se limite donc aucunement à l'expédition des affaires courantes.

<sup>3</sup> Pour les recrutements depuis la publication de l'ordonnance et avant la parution du décret à venir : les dispositions applicables dans les ex-OPAC doivent être précisées sous peu ; dans les ex-OPHLM, le recrutement n'est pas différent désormais de celui des autres salariés de l'établissement.

<sup>4</sup> Les CAP existantes peuvent fonctionner pendant la période transitoire tant que les instances représentatives communes prévues par l'ordonnance n'ont pas été mises en place. Toutefois elles seront obligatoirement soumises au renouvellement prévu (novembre 2008) pour ces commissions à l'issue des élections municipales et cantonales, si elles n'ont pas encore été supprimées.

## **ESPACE "STATUT OPH"**

Pour répondre aux besoins d'information des Offices sur le nouveau statut, la Fédération a ouvert le 25 mai 2007 un nouvel espace internet accessible à l'aide d'un code professionnel, soit par la page d'accueil du site de la Fédération ([www.offices-habitat.org](http://www.offices-habitat.org)), soit via le lien "Offices publics de l'habitat" sur le site de l'Union ([www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org)).

Il s'agit d'un outil pratique permanent d'information et d'appréciation du nouveau statut où les informations, validées par le Ministère du logement, seront complétées et actualisées au fur et à mesure des évolutions constatées.

## **LES RÉUNIONS D'INFORMATION EN RÉGIONS SE TERMINENT**

**Sur la gestion des ressources humaines :** 9 séminaires commencés fin 2006 se sont achevés à la mi-juin 2007. Ils ont été consacrés à l'information et à la discussion avec quelque 400 dirigeants rencontrés à cette occasion sur les évolutions introduites par le nouveau statut, notamment dans les situations individuelles et les relations collectives du travail.

**Sur la gestion comptable :** 6 réunions organisées avec le CNEPT, et en collaboration avec la DGCP, ont eu lieu en mai et juin 2007 pour apporter aux dirigeants tous les éléments sur le choix du mode de gestion financière et comptable : comptabilité publique ou comptabilité de commerce.

# AU CONSEIL ET AU BUREAU FÉDÉRAL

■ **Le Conseil** s'est réuni les 9 janvier et 25 avril 2007. Parmi les points à l'ordre du jour :

■ **le droit au logement opposable** : nécessité de préciser au sein du Mouvement HLM, et en concertation avec les pouvoirs publics, les modalités de la contribution des organismes au droit au logement rendu opposable par la loi ;

■ **le conventionnement global** : volonté de participer à l'action professionnelle pour la mise en œuvre du conventionnement global, en liaison avec l'Etat, dans le cadre des propositions définies au sein de l'Union, et selon les orientations pour les Offices, à définir au sein de la Fédération ;

■ **la mise en place du statut d'OPH** : le Conseil a validé le dispositif d'information en ligne sur le site de la Fédération (espace "statut OPH"). Il a décidé de proposer aux organisations syndicales d'engager dès le 4 juillet prochain la négociation nationale prévue par l'ordonnance sur les classifications et les rémunérations de base (v. ci-contre) ;

■ **Offices et SACICAP** : pour mieux cerner les réponses à apporter aux Offices qui interrogent la Fédération sur les participations à l'actionnariat des SACICAP (ex-SACI), le Conseil a demandé une étude des conditions et opportunités d'une participation dans ces sociétés non HLM ;

■ **nominations** : sur la proposition du Bureau, le Conseil a complété le collège des membres "coopérés" en désignant Jean-Louis Devaux, Président de l'OPH-Châlons-en-Champagne ; Thierry Repentin, administrateur de l'OPH-Chambéry ; Patrick Beau, Directeur général de l'OPH de Clermont-Ferrand (Logidome). Il a également nommé Colette Bury au Bureau Fédéral et Michel Chevallier au CFA. Le Conseil a aussi désigné deux nouveaux représentants de la Fédération au Comité exécutif de l'Union : Jean-Yves Mano, Président de l'OPH-Paris ; et Alain Cacheux, Président de l'OPH-CU de Lille (LMH) ;

■ **suspension d'un Office** : sur proposition du Bureau, le Conseil a prononcé, en application des statuts, la suspension pour un an de l'OPH de Chartres en raison de son refus de répondre depuis un an à la proposition d'expertise fédérale.

■ **Le Bureau** qui s'est réuni les 9 janvier et 21 mars 2007 a décidé :

■ de prendre des dispositions pour **développer la communication fédérale** ;

■ de demander un **concours exceptionnel à la CGLLS** pour le financement du programme des réunions en régions sur le nouveau statut d'OPH ;

■ de fixer les grandes lignes du **Rapport sur les orientations** en vue de l'Assemblée générale.

Le Bureau a reçu Pierre Quercy, Délégué général de l'Union, pour une discussion sur les dossiers du Mouvement et les relations Union-Fédérations.

## CONVENTIONNEMENT GLOBAL : JOURNÉE PROFESSIONNELLE LE 3 JUILLET 2007

À l'issue des réunions internes au sein de l'Union sur la préparation de la mise en œuvre des conventions globales de patrimoine, une journée professionnelle nationale sera organisée à Paris le 3 juillet prochain pour débattre des aspects stratégiques de la démarche et du cadre partenarial et contractuel des conventions. La Fédération travaille à la réflexion sur le positionnement des Offices avec le concours d'un groupe de travail fédéral dont les propositions serviront de base aux orientations qui seront présentées à l'Assemblée générale. Parmi les principaux points évoqués par le groupe : les questions de la politique des loyers, de l'accueil et de la mixité sociale, de la concertation avec les habitants. Mais c'est surtout l'articulation de la démarche professionnelle avec les politiques locales et le dialogue avec les collectivités territoriales qui marquent la démarche des Offices en raison de leur rattachement local. Il est apparu indispensable que les points de vue qui seront exprimés avec les Offices au sein de la Fédération s'élaborent en liaison avec ceux qui sont exprimés par les collectivités locales et dans le cadre des travaux de leurs associations nationales.

## NÉGOCIATION NATIONALE AVEC LA FÉDÉRATION

L'ordonnance du 1/02/2007 conduit à la négociation d'accords collectifs portant notamment sur la classification des postes et les barèmes de rémunérations de base des personnels employés au sein des OPH (art. L.421-4 du CCH). Des accords doivent être conclus au niveau national entre la Fédération nationale des Offices publics de l'habitat et les représentants des organisations syndicales représentatives, ainsi qu'au niveau de chaque Office. Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les conditions de la négociation.

Le Conseil fédéral a décidé d'engager la négociation nationale dès le 4 juillet 2007. La composition définitive de la délégation de la Fédération sera fixée par le Bureau fédéral le 27 juin. Concernant la gestion technique du dossier, le Conseil a décidé que l'équipe fédérale serait assistée par un cabinet spécialisé dans les relations du travail, le groupe Bernard Brunhes-BPI Consultants, et que pour la préparation des positions de la Fédération, la délégation serait assistée par un groupe fédéral de suivi, composé de membres des instances fédérales ou, sur leur proposition, de présidents, directeurs, directeurs généraux ou directeurs de ressources humaines d'Offices. Ce groupe se réunira le 27 juin prochain.

## "LA RÉNOVATION DES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL"

Cet ouvrage de 200 pages largement illustré, publié (avril 2007) aux éditions *La Découverte*, montre la forte implication des Offices dans les opérations de rénovation urbaine. La 1<sup>re</sup> partie ("*Les quinze monographies des sites*") présente de manière détaillée des opérations déjà engagées, et la 2<sup>ème</sup> partie des analyses transversales ("*Regards*") sur les plans historique, institutionnel, juridique et social. En annexe, l'engagement de 140 autres Offices est illustré à l'aide de "vignettes".

Ce livre, dont un exemplaire a été envoyé à tous les Offices, est en librairie au prix de 35 €. Un tarif préférentiel sera appliqué aux Offices qui souhaiteraient l'acquérir auprès de la Fédération.

(S'adresser à Catherine Michel - tél. 01.40.75.70.31 - mail : [c.michel.offices@union-habitat.org](mailto:c.michel.offices@union-habitat.org))



## ÉTUDES ET RECHERCHES

■ **PRIX ANDRÉ BARTHÉLÉMY 2006** – Ce prix universitaire, créé dans le cadre de la collaboration de la Fédération au master "droit et politique de l'habitat" de l'Université d'Orléans, récompense le meilleur mémoire de stage d'un élève au cours de son année en master 2. Un prix spécial a été décerné pour l'année 2005-2006 à **Florence BÉRARD** pour "*Le renouvellement urbain à Bourges*". Document consultable sur le site de la Fédération.

■ **GRIDAUH** – La Fédération a proposé à ses partenaires du Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat, de réaliser une étude sur les relations de travail entre les organismes d'HLM et d'autres opérateurs du logement et de l'habitat, dans le sens des relations public – privé. Un groupe de travail sera constitué au sein de l'Union pour formuler et suivre l'exécution de la commande avec les chercheurs de l'Université.

■ **GRET** – La Fédération a participé cette année au 12<sup>e</sup> colloque international organisé par l'Université Mohammed V de Rabat avec le Groupe Recherche sur Espace et Territoires et par la chaire UNESCO des Droits de l'homme, sur le thème "Droits de l'homme et gouvernance de la sécurité" les 12 et 13 avril. Un dossier "Habitat social et sécurité" a été présenté. Ce thème sera repris dans le rapport d'orientations pour l'Assemblée 2007.