

FÉDÉRATION NATIONALE DES OFFICES D'HLM

**Le projet
des
OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT**

**Synthèse des objectifs et des caractéristiques
d'un nouveau statut
pour les OPHLM et les OPAC
selon le projet d'ordonnance transmis au Conseil d'Etat
(décembre 2006)**

Journée nationale des Offices d'HLM
Paris - 31 janvier 2007

LES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT

La permanence et l'actualité de la légitimité publique

Exigence et enjeux d'une réforme

La loi "Engagement national pour le logement" comporte à l'article 49 une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour unifier les statuts actuels des OPHLM et des OPAC en créant le statut d'Offices publics de l'habitat.

Les OPHLM sont des établissements publics à caractère administratif (EPA), les OPAC sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Le statut proposé pour les Offices publics de l'habitat est un statut d'EPIC.

Le projet a été préparé depuis 2000 par le Ministère du logement avec la Fédération nationale des Offices d'HLM, en concertation avec les Administrations de l'Etat (Logement, Intérieur, Finances, Fonction publique) et les partenaires des Offices (associations de collectivités territoriales, syndicats de salariés, associations de locataires). La Fédération en a rendu compte aux Offices et consulté leurs dirigeants. Ce projet, qui traduit les orientations approuvées par les assemblées générales des Offices depuis 2001, a été approuvé dans son ensemble, selon le texte convenu avec le Ministre délégué au logement par l'assemblée générale des Offices le 19 mai 2005 par 88,5% des votants. Il a été soumis au Conseil d'Etat en décembre 2006 et devait être présenté au Conseil des Ministres le 31 janvier 2007.

Le projet **LES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT** se situe dans la ligne des évolutions qui ont marqué les Offices depuis la création des Offices publics d'habitations à bon marché (HBM) en 1912. Les assemblées générales des Offices ont demandé des évolutions au statut d'origine depuis 1963. Celles-ci ont été partiellement réalisées en 1971 avec la création des Offices publics d'aménagement et de construction. Depuis cette date il existe deux statuts d'Offices publics du logement social.

Dans le sens des réformes faites pour la décentralisation, il s'agit aujourd'hui d'inscrire les Offices dans les évolutions qui conduisent au développement de l'intercommunalité avec transfert des compétences habitat et, récemment, aux délégations de l'Etat vers les EPCI et les départements. L'organisation interne des Offices traduira la place que doivent désormais y occuper les collectivités territoriales.

L'évolution et l'unification des statuts devraient permettre d'accomplir des changements aujourd'hui nécessaires à leur efficacité, dans la fidélité à leur légitimité publique. Avec de nouvelles dispositions législatives, il conviendra d'actualiser les dispositions réglementaires du statut (livre IV du CCH) et de prendre les mesures d'application.

Si les dispositions réglementaires peuvent être prises en 2007, le cadre statutaire des Offices publics de l'habitat pourrait être ainsi totalement défini pour 2008. Sa mise en application pourrait alors se faire après les élections municipales et départementales puisque les Offices sont rattachés aux communes, aux intercommunalités et aux départements qui procèdent à la recomposition des conseils d'administration. Les textes permettront aussi la conclusion des accords paritaires du travail prévus au niveau des organismes et au niveau national. La loi fixe l'obligation de transformer tous les statuts actuels dans un délai maximum de trois ans à compter de la publication de l'ordonnance, soit au début 2010. Les statuts actuels resteront en vigueur jusqu'à ces échéances.

POURQUOI IL FAUT UNIFIER LES STATUTS DES OFFICES

Les Offices d'HLM ont été créés en 1912 par l'Etat, sous la forme d'établissements publics (OPHLM), pour donner aux communes et aux départements des outils pour construire des logements sociaux. La mission de service public des Offices, le logement social, est demeurée la même. Mais les activités ont évolué, ainsi que les modalités de l'intervention publique.

Pour orienter et favoriser leur action dans l'aména-

gement foncier et l'urbanisme, la loi a créé en 1971 les Offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), en donnant à l'organisation et à la gestion des modalités d'intervention plus adaptées à leurs nouvelles tâches.

Pour mieux répondre à la mission, leurs compétences ont été étendues selon les besoins des politiques publiques du logement, et aujourd'hui de l'habitat. Mais depuis plus de trente ans, pour des raisons juridiques historiques, on distingue dans les modes d'organisation et de gestion, les OPHLM (établissements à caractère administratif), et les OPAC (établissements à caractère industriel et commercial). Aujourd'hui tous tendent à faire les mêmes activités en se référant, selon la loi, à l'objet social des OPAC. Et personne dans les Offices ne conteste qu'ils soient, comme ils l'avaient dit en assemblée générale en 1987, des entreprises publiques. Le nouveau statut vise à représenter cette unité.

Tous doivent donc pouvoir trouver aujourd'hui des modalités d'organisation adaptées aux mêmes conditions d'opération et de coopération dans le statut d'établissement public. C'est la condition de la modernité et de la pérennité d'un secteur public local pour le logement et l'habitat, à la fois au regard des concurrences qui se développent sur les marchés immobiliers et fonciers auxquels ils sont confrontés, et au regard de l'exercice du droit au logement et des solidarités qui doivent être partagés.

LES CARACTÉRISTIQUES DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT

Le statut d'Office public de l'habitat assurera la continuité des OPHLM et des OPAC. Il comporte les principales caractéristiques suivantes :

- il repositionne les collectivités territoriales dans tous les Offices, en donnant aux membres désignés par la collectivité de rattachement la majorité des sièges au conseil d'administration ;
- il permet d'augmenter la représentation des habitants ;
- il confirme la représentation des institutions socio-professionnelles partenaires ;
- il donne à tous les Offices les mêmes compétences sur le territoire régional ;
- il clarifie les rôles respectifs des conseils d'administration et des directions, en définissant explicitement les fonctions de directeur général pour tous les Offices ;
- il préserve le statut des fonctionnaires en poste et aménage de façon exceptionnelle leur situation pour permettre de nouvelles possibilités d'évolution de carrière dans l'Office ;
- il généralise l'application des dispositions sur les accords d'entreprise, dont relèvent les fonctionnaires lorsqu'ils sont en position de détachement dans l'Office ;
- il donne la possibilité à tous les Offices d'appliquer la comptabilité publique ou la comptabilité commerciale qu'appliquent à ce jour une moitié des OPAC.

| OPHLM et OPAC | | | | |
|--|----------------|----------------|------------------|------------------|
| Les 152 OPHLM (54,5 % des Offices) représentent 750 000 logements (34 % du patrimoine) et 16 050 salariés et agents (35 % des emplois). Les 127 OPAC (45,5 % des Offices) représentent 1 431 000 logements (66 % du patrimoine) et 30 400 salariés et agents (65 % des emplois). | | | | |
| <i>Situation au 1.01.2006</i> | | OPHLM | OPAC | Total |
| Logements | | 750 000 | 1 431 000 | 2 181 000 |
| Personnels | Statut FPT | 16 050 | 7 600 | 23 650 |
| | • Titulaires | 13 500 | 6 950 | 20 450 |
| | • Contractuels | 2 550 | 650 | 3 200 |
| | Statut OPAC | | 22 800 | 22 800 |
| | Total | 16 050 | 30 400 | 46 450 |

LES PERSONNELS

Les Offices publics de l'habitat pourront conserver leurs postes de fonctionnaires et recruter des personnels de la fonction publique territoriale et de la fonction publique de l'Etat par détachement.

Dans tous les Offices publics de l'habitat, des accords d'entreprise devront être conclus sur la classification des emplois de l'organisme pour les personnels ne relevant pas de la fonction publique territoriale (poursuite de l'application du dispositif prévu par le décret n° 93-852 du 17 juin 1993 pour les OPAC).

Des accords collectifs devront être conclus au niveau national sur la classification des postes et sur les barèmes de rémunération des personnels employés au sein des Offices publics de l'habitat (ces accords remplaceront les dispositions actuelles qui résultent des arrêtés du 17 juin 1993 et leurs annexes).

Il ne sera pas possible de recruter directement des fonctionnaires en position normale d'activité dans les Offices publics de l'habitat. Aujourd'hui les agents des OPHLM sont recrutés dans des cadres d'emplois

de la FPT. Mais cela n'est pas le cas dans les OPAC puisque le statut général de la fonction publique (loi du 13 juillet 1983) ne s'applique que dans les EPA. Toutefois depuis un décret du 14 mars 1986 et avec la loi SRU du 13 décembre 2000, les fonctionnaires en place au moment du changement de statut conservent leur statut de fonctionnaires sauf à demander à être intégrés dans les emplois de statut OPAC (décret du 17 juin 1993).

Cette garantie pour le statut des fonctionnaires avec ce droit d'option est conservée dans le statut d'Office public de l'habitat. Elle est complétée par la possibilité exceptionnelle d'une mise en détachement des fonctionnaires sur leur propre poste dans le même organisme, situation aujourd'hui admise pour les directeurs d'OPHLM lors des transformations en OPAC. Toutefois la durée de ces détachements est limitée.

Cette question, qui concerne le statut des fonctionnaires, continue de faire l'objet de débats. Elle doit cependant être distinguée de celles qui concernent le statut des Offices. ■

Exemples de compositions possibles des conseils d'administration des Offices publics de l'habitat

Le décret précisera la répartition des sièges qui résulte de l'ordonnance. Il devrait fixer leur nombre à 23 et autoriser les Offices ayant jusqu'à 2000 logements à avoir des conseils de 17 membres sans pour autant limiter les possibilités d'un nombre plus élevé d'administrateurs.

| | Jusqu'à 2.000 logts | | |
|--|------------------------|-----------|-----------|
| COLLECTIVITÉS LOCALES | 9 | 13 | 15 |
| - Elus à la proportionnelle au sein de la collectivité de rattachement | 6 | 6 | 6 |
| - Personnes qualifiées dans l'habitat, nommées par la collectivité de rattachement | 3 | 7 | 9 |
| - dont désignée(s) par la collectivité avec avis du Préfet | 1 | 1 | 2 |
| LOCATAIRES | 3 | 4 | 5 |
| SOCIO-PROFESSIONNELS | | | |
| - CAF | 1 | 1 | 1 |
| - UDAF | 1 | 1 | 1 |
| - ASSOCIÉS 1 % LOGEMENT | 1 | 1 | 1 |
| - SYNDICATS | 1 | 2 | 2 |
| INSERTION | 1 | 1 | 2 |
| - désignée par la collectivité de rattachement | 1 | 1 | 1 |
| - désignée par le Préfet | | | 1 |
| TOTAL | 17 | 23 | 27 |

Le Préfet est commissaire du gouvernement. Il assiste aux réunions du conseil d'administration.