



LES MINISTRES

Paris, le **19 JUIL. 2016**

Monsieur le Premier président,

Par courrier du 4 mai 2016, vous avez bien voulu nous transmettre le référé sur le logement des douaniers par l'établissement public « Masse des douanes ». Ce référé fait suite à l'examen par la Cour des comptes de la gestion de cet établissement pour les exercices 2008 à 2014. Il recommande la mise en place d'une nouvelle politique de logement des agents des douanes.

Nous croyons utile de devoir nuancer certains constats de la Cour. Nous la rejoignons néanmoins sur la nécessité de transformer profondément la politique d'aide au logement des douaniers, dans le cadre interministériel de la politique immobilière de l'État et en associant la nouvelle direction immobilière de l'État, et de poursuivre les efforts déjà engagés pour moderniser la gestion de la Masse des douanes.

1. Des constats de la Cour à nuancer

Tout d'abord, nous nous félicitons que l'examen des comptes et de la gestion de l'établissement sur les années 2008 à 2014 n'ait soulevé aucune erreur de gestion. Les comptes de l'établissement sont certifiés annuellement et la santé financière de l'établissement ne fait pas débat.

Nous regrettons à cet égard qu'aucune mention ne soit faite des efforts engagés depuis plusieurs années pour consolider cette situation financière (mise en place d'une récupération sur travaux, resserrement de la structure territoriale, centralisation comptable).

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS



Le référé souligne que « plusieurs facteurs se conjuguent pour faire de la Masse un établissement coûteux ». Si le recours à un opérateur de petite taille pour gérer un parc domanial de logements et traiter des demandes de réservation de logements peut être interrogé dans son principe, il ne peut être conclu au caractère particulièrement coûteux du fonctionnement de la Masse des douanes.

La masse salariale, limitée à 5 M€, est sans progression particulière depuis la création de l'établissement. Des efforts importants ont même été menés pour la réduire, notamment à l'occasion du resserrement du réseau territorial en 2011 et 2013.

Il doit être rappelé que l'établissement exerce tout à la fois une mission de prestataire de services de l'État au profit des agents des douanes et d'autres fonctionnaires non seulement par une action de réservation de logements auprès de bailleurs tiers, à l'instar de l'ALPAF, mais aussi, et surtout, une mission de bailleur par son activité de gestionnaire du parc domanial qui lui est confié par l'État. À ce titre, ses coûts de gestion se justifient par l'activité d'entretien des bâtiments et des logements domaniaux, même s'ils peuvent toujours être optimisés.

Enfin, la Cour souligne le faible taux d'occupation du parc de logements géré par la Masse des douanes. Nous partageons globalement ce constat même s'il faut relever que certaines cités domaniales ont enregistré des hausses de ce taux depuis plusieurs années (Woippy, Anglet, Modane, Saint-Malo, Bastia, Baimbrigde, etc). De manière plus générale, on constate des taux élevés d'occupation dans les zones géographiques marquées par le niveau élevé des loyers privés (Antilles, Île-de-France notamment).

Il est vrai que d'autres cités sont, en revanche, marquées par des phénomènes de désaffectation de plus ou moins longue date.

Afin de mieux identifier les déterminants qui fondent l'occupation de son parc, l'établissement en accord avec les orientations dressées par sa tutelle, a d'ores et déjà lancé une enquête d'attractivité auprès des agents de la DGDDI. Les conclusions de celle-ci devraient être présentées lors d'un conseil d'administration à l'automne 2016. Cette étude doit permettre de mieux caractériser l'écart entre les besoins signifiés et l'attachement fort manifesté tant par les agents de la DGDDI que par les représentants du personnel, à « la Masse des douanes », qui fait de cet établissement un élément fort du dialogue social. Il s'agira, à partir de constats qualifiés et objectivés, de définir les actions à mener rapidement pour accroître le nombre de locataires et ainsi, consolider les ressources de l'établissement.

Plus largement, la nécessité d'une politique d'aide au logement des agents de la DGDDI n'est pas contestée par la Cour même si celle-ci circonscrit la légitimité d'une telle politique aux agents des douanes les moins bien rémunérés, appelés à servir dans des zones où le coût de l'immobilier est élevé.

Le caractère pérenne des missions régaliennes assurées par l'administration des douanes, dont les effectifs ont été consolidés par le Gouvernement dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme (qui prévoit 1 000 recrutements supplémentaires sur deux ans) et les contraintes professionnelles des agents de la branche surveillance renforcent la légitimité d'une politique de logement des douaniers adaptée à leurs missions.

Ainsi, l'action menée par la Masse des douanes a non seulement une utilité sociale, mais aussi une utilité métier forte pour la DGDDI, qui a besoin de proposer à ses agents une offre de logements proche de ses implantations territoriales. L'intégration et la bonne affectation des effectifs complémentaires qui ont été alloués dans le cadre du plan de lutte antiterroriste accentuent ce besoin.

2. Une nouvelle stratégie patrimoniale sera définie dans le cadre des orientations de la politique immobilière de l'État

Une politique de logement rénovée, caractérisée par une dimension interministérielle affirmée, doit être envisagée pour mieux valoriser le patrimoine de l'État actuellement affecté à la Masse des douanes.

En effet, l'affectation d'un patrimoine, pour chaque ministère utilisateur ou opérateur de l'État, conduit à une rigidité (géographique et en volume) qui ne permet que des adaptations très modestes face à l'évolution des besoins. Les constats de la Cour des comptes en sont l'illustration, mettant en évidence une évolution des besoins de la DGDDI qui pèse sur la gestion (taux de vacance élevé). Les besoins de logements sont particulièrement forts en zone tendue, pour loger les personnels de catégorie B et C ou les cadres A soumis à de fortes exigences de mobilité, tant au titre des logements de fonction (c'est-à-dire avec une astreinte reconnue) que des logements assimilables à des logements sociaux pour les fonctionnaires des catégories B et C.

L'enquête sur l'attractivité de l'EPA auprès de la communauté douanière, qui sera menée à l'automne 2016, ainsi qu'un diagnostic complet du parc et des besoins de logement des administrations permettront de prendre des mesures correctrices à partir d'une analyse objective des motifs de la vacance constatée.

La poursuite de l'ouverture du parc de la Masse des douanes à des fonctionnaires d'autres administrations (de l'État dans un premier temps) est une clé de l'amélioration du taux d'occupation. Pour les fonctionnaires non douaniers, ce taux atteint 13 %. Il existe donc des marges de progrès importantes pour saturer dans un premier temps l'ouverture à 33 % du parc, autorisée dans les statuts de l'établissement dans leur état actuel.

Il doit aussi être envisagé de confier la gestion de tout ou partie du parc à des organismes publics HLM ou à des SEM (sociétés d'économie mixte), ouvrant la porte à des mutualisations des offres de logements avec ces organismes.

En revanche, là où aucune demande auprès des fonctionnaires n'émerge, la cession (intégrale ou partielle) doit être envisagée.

La direction de l'immobilier de l'État sera missionnée spécifiquement pour mettre en place, dès septembre 2016, une équipe-projet afin de définir une stratégie patrimoniale pour l'ensemble du parc immobilier actuellement confié à la Masse des douanes, en lien avec la direction générale des douanes et droits indirects et avec la direction de l'établissement. Nous retenons l'objectif de disposer d'un premier plan d'action avant la fin de l'année 2016, qui sera ensuite approfondi selon un calendrier précis.

Cette démarche s'intégrera dans le cadre plus large de la réforme de la politique immobilière de l'État présentée en conseil des ministres le 20 janvier 2016. En particulier, un des objectifs retenus est d'intégrer l'immobilier "spécifique" (autre que l'immobilier de bureaux) dans la stratégie immobilière, comme la Cour l'avait recommandé dans le référé du 30 décembre 2014 (recommandation n°14).

3. La politique de loyers sera revue

Par ailleurs, l'augmentation des recettes de l'établissement, de nature à développer les travaux de rénovation, doit également passer par une politique renouvelée des loyers. Ainsi, la mise en œuvre d'une forme de majoration de la redevance à l'attention des occupants aux revenus plus élevés, sera examinée. De même, un alignement des loyers sur le niveau minimum du PLAI pourrait être mis en place, ainsi qu'un dispositif nouveau de récupération sur travaux par l'augmentation des loyers ciblés sur les logements rénovés. La généralisation du dépôt de garantie (déjà en vigueur pour les tiers) sécurisera le niveau d'entretien des logements et responsabilisera les locataires.

Enfin, la réduction du taux d'impayés sera poursuivie prioritairement par la direction et l'agence comptable de l'établissement. Un point d'étape nous sera présenté en fin d'année 2016.

Cette politique renouvelée pour densifier le parc domanial géré par l'EPA Masse et accroître ses ressources s'accompagnera d'une réflexion en vue d'une mutualisation avec l'ALPAF de la politique de réservation auprès de bailleurs privés, selon des conditions à définir.

4. La poursuite de la modernisation de la gestion de l'établissement

Enfin, la modernisation de l'établissement se poursuivra, notamment par la mise en œuvre du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) applicable aux établissements publics mais aussi par le déploiement d'un nouveau système d'information et de gestion immobilière. Ces chantiers, déjà bien engagés, sont de nature à renforcer le pilotage de l'établissement et l'analyse de ses coûts de fonctionnement. Ils permettront d'améliorer la visibilité de l'offre de logements disponibles et, ainsi, en simplifier et faciliter l'accès.

En conclusion, nous partageons la recommandation de la Cour des comptes de renouveler profondément la politique de logement des douaniers, avec le double objectif de mieux répondre à la demande des agents par une diversification et une amélioration de l'offre, et de mieux utiliser le patrimoine de l'État actuellement affecté à l'établissement public "Masse des douanes".

Cette nouvelle orientation ne doit pas avoir pour postulat ou prérequis une suppression de l'établissement, qui est un élément incontournable de l'équilibre du dialogue social au sein de la communauté douanière. La DGDDI est aujourd'hui engagée dans un important projet stratégique, qui concerne l'ensemble de ses champs métiers. Elle a plus que jamais besoin de pouvoir accompagner les restructurations induites par ces réformes par une politique de logement adaptée.

Nous vous prions de croire de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Michel SAPIN



Christian ECKERT