

**DÉLIBÉRATION N° 10-5**

**DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA MASSE  
DU 22 MARS 2021**

Vu le décret n° 2015-462 du 23 avril 2015 portant statut de l'établissement public administratif « la Masse des douanes » et notamment son article 13-1°,

Après en avoir délibéré, le conseil d'administration, approuvant une proposition émise par l'AC MASSE dans le rapport n° 210000094 du 18 février 2021, délivre mandat à l'Agent comptable pour mener un cycle d'échanges avec la Mutuelle Des Douanes et jeter avec cet organisme les bases d'un accord partenarial de prévention du risque social locatif.

Ce mandat d'action donnera lieu à l'établissement d'un rapport, qui sera débattu dans le cadre du dernier conseil d'administration convoqué au titre de 2021.

Fait à Montreuil, le 22 mars 2021

La présidente,



Isabelle BRAUN-LEMAIRE

**RAPPORT POUR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DE L'EPA MASSE DES DOUANES  
22 mars 2021**

**LES CONDITIONS D'UN IMPAYÉ MASSE FRICTIONNEL**

Direction interrégionale des douanes d'Île-de-France  
Agence comptable EPA Masse

**L'Agent comptable**

*Affaire suivie par : Gersende DEMARLE et Pascal RIGAUD*

Courriel(s) : [gersende.demarle@douane.finances.gouv.fr](mailto:gersende.demarle@douane.finances.gouv.fr)  
[pascal.rigaud@douane.finances.gouv.fr](mailto:pascal.rigaud@douane.finances.gouv.fr)

|                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| Le 18 février 2021 | <b>Réf. 210000094</b> |
|--------------------|-----------------------|

## INTRODUCTION

*L'agence comptable de la « Masse des Douanes » a dû faire face à des échéanciers « auto-octroyés » par certains locataires pour leurs dettes. Si l'agence comptable a commencé de mettre en place un plan d'apurement de ces impayés, ces pratiques ne sont pas acceptables de la part d'agents de l'État.*

**Cour des comptes - référé n° S 2016-1210 en date du 4 mai 2016**

### Liminaire

Lorsque la Cour des comptes décrit cet état de fait (observé sur les exercices 2012 à 2014), l'Agence comptable ne dispose pas encore de politique de recouvrement. Totalement absorbée par la fusion des comptabilités territoriales et la centralisation en un lieu unique (rue de Lagny) de l'intégralité de l'activité comptable de l'établissement [*prise en charge et encaissement des recettes, mise en paiement des mandats, tenue du compte financier*], elle n'a pu se consacrer à contrer la 'bénévolence'<sup>1</sup> que stigmatise le Premier président de l'Institution.

En 2012-2014, le recouvrement amiable est au sein de l'Agence assuré par une petite dizaine d'agents (*en charge également du paiement des mandats et de la passation des écritures*) et le recouvrement forcé par deux agents, qui, alors, ne mettent en œuvre aucune prérogative du recouvrement régalien<sup>2</sup>.

À compter d'avril 2015<sup>3</sup>, le mécontentement du Juge des comptes commençant de s'annoncer, une politique de recouvrement se met en place pour la première fois, c'est-à-dire la mise en perspective d'objectifs clairs et accessibles, de moyens supplémentaires redéployés et de méthodes volontaristes.

Les résultats se feront sentir courant 2016, avec une inversion accueillie avec soulagement : les impayés entament leur repli, qui ira s'accroissant en 2019 et 2020.

→ La trajectoire 2015-2020 des impayés Masse figure en **Annexe N° 1**.

→ Les différentes phases de construction de la politique de recouvrement de l'Agence comptable, entre avril 2015 et décembre 2019, sont quant à elles retracées dans les **Annexes N° 2 à 5**.

### Le contexte récent

Le 4 décembre 2020, les administrateurs de l'établissement délivrent à l'Agent comptable le mandat de présenter au plus proche Conseil d'administration des propositions propres à consolider encore cette trajectoire vertueuse et à ancrer définitivement une politique de recouvrement partagée.

C'est le sens du présent rapport, qui trace de nouvelles perspectives pour 2021-2023, avec des propositions d'action dont certaines s'inscrivent dans une forme de continuité, quand d'autres, paradoxalement, remettent au goût du jour certaines dispositions passées ou oubliées.

Certaines de ces propositions nécessitent, et plus encore, méritent la pleine adhésion des administrateurs, pour que leur mise en œuvre, une fois concertée, soit la plus rapide.

### Le projet politique soumis à la réflexion des administrateurs

Trois idées, simples et de bon sens, sous-tendent le faisceau de propositions détaillées ci-après :

**1-** Alors que le paiement spontané (c'est-à-dire le contraire de la bénévolence) est (re)devenu la norme, il subsiste encore quelques profils 'irréductibles' (des locataires volontairement négligents), dont certains vont jusqu'à parfois '*mettre un point d'honneur*' à écrêter, différer ou contrarier délibérément le règlement de leur redevance.

□ *Le temps semble venu de faire supporter à ces profils non respectueux ni de l'établissement qui les loge, ni même de leur signature, une part du coût du recouvrement que leur attitude persistante génère.*

1. Le mot 'bénévolence' est attribué par la CdC au précédent Agent comptable. Celui-ci évoque devant les auditeurs l'idée (*bene volens*) selon laquelle, en 2013-2014, le paiement par certains locataires de leur redevance n'obéit qu'à leur seul 'bon vouloir'.

2. C'est à compter de l'automne 2016 que les comptables des établissements verront leurs prérogatives être alignées sur celles des comptables régaliens [action de saisie administrative, accès direct aux bases de données DGFIP, etc.).

3. L'Agence comptable adopte et diffuse aux ordonnateurs Masse une doctrine inédite en matière d'échelonnement des règlements par note AC du 21.04.2015, qui sera appliquée sans varier ultérieurement.

2- Alors que la ‘règle d’or’ d’un recouvrement performant est qu’il soit pratiqué **quotidiennement** [au sein de l’Agence comptable, le DFT se consulte tous les jours, les relances amiables, les mises en demeure ou les saisies administratives se préparent chaque semaine], certaines procédures administratives connexes au recouvrement mais qui l’impactent directement (la validation d’une admission en non valeur / l’octroi d’une remise gracieuse) ne peuvent être mises en œuvre ou actées qu’à **titre exceptionnel**, deux, trois ou quatre fois par an, au terme, qui plus est, d’un parcours administratif très soutenu.

□ *Le temps semble venu de fluidifier des procédures qui concourent à la régulation des impayés et, donc, à la qualité des comptes, tout en préservant ce qui fait la spécificité de l’établissement, c’est-à-dire l’association des représentants élus des locataires à leur dénouement.*

3- Quand bien même le niveau actuel du paiement spontané (cf. **Annexe n° 6, citée infra**) conduit à relativiser la dureté de la « condition » du locataire Masse, le contexte de crise sanitaire durable impose sans doute de développer encore le dispositif empirique de **prévention du risque social** qui s’est mis en place à l’initiative de l’Agence comptable en 2019 (parce que le risque social non diagnostiqué ou non traité aboutit à un risque comptable), mais également de le consolider, avec le concours d’autres acteurs et la fédération des bonnes volontés.

□ *Le temps semble ainsi venu de structurer un effort de **prévention du risque social locatif**, commun à l’établissement et à ses partenaires, privilégiant des modes rapides de diagnostic et de résolution.*

|                                                                                                                             | <b>SOMMAIRE</b> | Page |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------|
| Introduction                                                                                                                |                 | 2    |
| <i>Liminaire</i>                                                                                                            |                 |      |
| <i>Le contexte récent</i>                                                                                                   |                 |      |
| <i>Le projet politique soumis à la réflexion des administrateurs</i>                                                        |                 |      |
| <i>Le sommaire du rapport</i>                                                                                               |                 |      |
| <b>Premier point</b> : propositions pour lever les derniers obstacles au paiement spontané                                  |                 | 4    |
| <i>I-1- Pour ce qui est des constats factuels et des enseignements à tirer</i>                                              |                 |      |
| <i>I-2- Pour ce qui est des suites à donner</i>                                                                             |                 |      |
| <i>I-3- Proposition d’un dispositif de majoration temporaire du montant de la redevance d’occupation</i>                    |                 |      |
| <b>Deuxième point</b> : propositions pour fluidifier les procédures administratives connexes au recouvrement                |                 | 8    |
| <i>II-1- La spécificité du regard du chef de TGD-AC</i>                                                                     |                 |      |
| <i>II-2- La comparaison des deux processus administratifs d’ANV et des deux processus de RG</i>                             |                 |      |
| <i>II-3- Les enseignements tirés du parangonnage Masse / Douane</i>                                                         |                 |      |
| <i>II-4- Pour ce qui est des suites à donner en matière de procédures connexes au recouvrement</i>                          |                 |      |
| <i>II-5- Proposition d’évolution vers un dispositif fluide et respectueux de la culture de l’EPA Masse</i>                  |                 |      |
| <b>Troisième point</b> : propositions pour structurer un effort de prévention du risque social locatif                      |                 | 11   |
| <i>III-1- Pour ce qui est des constats factuels et des enseignements à tirer</i>                                            |                 |      |
| <i>III-2- Proposition de structuration d’un effort de l’établissement en matière de prévention du risque social locatif</i> |                 |      |
| Conclusion                                                                                                                  |                 | 12   |
| <b>+ 14 Annexes numérotées</b>                                                                                              |                 |      |

**Premier point :** propositions pour lever les derniers obstacles au paiement spontané

### **I-1- Pour ce qui est des constats factuels et des enseignements à tirer**

Très clairement, la politique de recouvrement mise en place par étapes successives depuis la mi-2015 aura été payante : **division par 4** de l'impayé global en 5 ans et demi, et **10 fois moins de débiteurs** au terme de la même période [Cf . *Annexe n° 1, précitée*].

Il est intéressant de noter qu'au cours des 24 derniers mois, cette trajectoire vertueuse n'a pas fléchi et qu'elle doit beaucoup à l'évolution très favorable du 'paiement spontané' en 2019-2020.

→ L'évolution du paiement spontané sur les 24 derniers mois écoulés est visualisée par l'*Annexe n° 6*, qui en comporte également une 'définition' (propre à l'Agence comptable depuis plus de 3 années).

→ En moins de deux ans, de la redevance d'occupation de janvier 2019 à celle de décembre 2020, on constate en effet que :

- la proportion de locataires ayant réglé spontanément leur redevance a progressé de plus de 7 points (97,96%), avec un pic observé en octobre 2020 à 98,74 % ;
- le nombre de retardataires devant faire l'objet d'une procédure de recouvrement forcé (saisie administrative, notamment) est passé de 157 pour la redevance de janvier 2019 à 35 pour celle de décembre 2020 (avec un creux de 21, en octobre 2020), soit un repli de 78%<sup>4</sup> ;
- ce qui tend à démontrer que de très nombreux locataires ont progressivement consenti à respecter ou à respecter de nouveau les termes de leur convention d'occupation<sup>5</sup>.

→ Quand on observe de près le nombre de procédures de recouvrement qui sont mises en œuvre chaque mois (entre 21/mois et 35/mois, par exemple, au cours du second semestre 2020), il est possible d'identifier trois groupes distincts :

- un 'flux' de dossiers spécifiques, souvent de forte ancienneté, qui voient intervenir des acteurs extérieurs à la DGDDI (l'autorité judiciaire, des organismes sociaux externes) pour la récupération de la redevance d'occupation facturée chaque mois au locataire ;
- un 'goutte-à-goutte' de dossiers qui, au fil des mois, ne nécessitent plus d'action forcée, les locataires de l'espèce ayant en définitive, l'un après l'autre, consenti au paiement spontané ;
- un '**noyau dur**' de quelques locataires rétifs au paiement spontané, et qui persistent à ne pas régler tout ou partie de leur redevance mensuelle, en dépit de l'engagement systématiquement réitéré à leur encontre d'actions de recouvrement forcé.

→ Ce noyau dur est bien identifié numériquement. Ainsi, on retrouve :

- 10 de ses 'membres' parmi les 29 locataires n'ayant pas spontanément acquitté la redevance de juin 2020 et ayant fait l'objet d'une (au moins) action forcée, pour un impayé collectif (≈ 4500€ pour les 10) équivalant à seulement 1,8 % de l'impayé global du même mois → **34 % des saisies pour 1,8% de l'impayé = surcoût manifeste (x 18) ;**
- 11 de ses membres parmi les 23 locataires n'ayant pas spontanément acquitté la redevance de septembre 2020 et ayant en conséquence fait l'objet d'une (au moins) action forcée, avec un impayé collectif (≈ 4100€ pour les 11) équivalant à seulement 1,8% de l'impayé global du même mois → **48% des saisies pour 1,8 % de l'impayé = surcoût manifeste (x 26).**
- 8 de ses 'membres' parmi les 21 locataires n'ayant pas spontanément acquitté la redevance d'octobre 2020 et ayant en conséquence fait l'objet d'une (au moins) action forcée, avec un impayé collectif (≈ 3100 pour les 8) équivalant à seulement 1,4% de l'impayé global du même mois → **38% des saisies pour 1,4 % de l'impayé = surcoût manifeste (x 27).**

4. Comme il a été considéré que cette évolution n'était pas réversible, il a été décidé de redéployer sur d'autres fonctions au sein de l'Agence comptable (et avec leur accord) certains des agents en charge précédemment du recouvrement amiable et forcé.

5. Le point numéroté **X**, premier item, de la convention-type d'occupation est libellé comme suit : « *le locataire s'oblige notamment aux obligations suivantes : • de payer mensuellement la redevance et la provision pour charges* ».

En clair, **de 10 à 15 locataires** (soit environ 0,8% des locataires ayant relevé en 2020 de l'AC Masse) génèrent tout au long de l'année largement **plus du tiers de l'action en recouvrement forcé**, ce pour une part minime (moins de 2%) de l'impayé global. Leur attitude rétive est un facteur de surcoût **évitable**, qui altère la performance de l'Agence comptable et donc de l'établissement, et doit être **contrée**.

## I-2- Pour ce qui est des suites à donner

→ Bien entendu, il ne s'agit ni de stigmatiser des individus ni de précipiter dans un surcroît de difficulté des personnes dont des indices concordants permettent d'identifier une situation de vulnérabilité sociale.

→ Dans le même esprit, il ne peut être question de tenir rigueur à un locataire de ce qui ressort de l'inadvertance.

Il s'agit donc d'identifier, en premier lieu, les manifestations d'un comportement durablement fautif (le non-respect réitéré de la signature apposée sur la convention d'occupation) afin de définir, dans un deuxième temps, **le ou les profils correspondants** pour, enfin, envisager les termes d'un dispositif rendant coûteux (non plus pour l'établissement<sup>6</sup>, mais pour le locataire) la persistance dans ce comportement fautif.

### I-2-1. Les manifestations du paiement non spontané (le 'noyau dur')

Elles n'ont pas varié dans le temps, elles sont en revanche '*abandonnées*' par untel pour être '*adoptées*' par tel autre, et s'avèrent statistiquement moins '*prisées*' au fil des années :

- amputation réitérée, voire systématique, d'une partie (variable) de la redevance ;
- rejet aléatoire du prélèvement automatique ;
- non-respect de la continuité des moyens de paiement.

### I-2-2. Le rattachement de ces manifestations à des profils de comportement fautif

**Profil 1** : minoration partielle de la redevance, non comblée à l'issue de la phase amiable et ayant en conséquence donné lieu à SATD, dès lors que cette minoration aura été observée **à deux reprises et plus** au titre de l'année en cours.

**Profil 2** : Absence aléatoire de règlement de la redevance (= minoration totale), non comblée à l'issue de la phase amiable et ayant en conséquence donné lieu à SATD, dès lors que cette absence de règlement aura été observée **à deux reprises** au titre de l'année en cours, **consécutives ou non**.

→ La visualisation de ces deux profils figure en **Annexe n° 7**.

Ce sont ainsi **ces profils exclusivement** qu'il est proposé de pénaliser financièrement, au moyen d'un dispositif de majoration temporaire de la redevance d'occupation.

## I-3- Proposition de dispositif de majoration temporaire du montant de la redevance d'occupation

### I-3-1. Le précédent avorté de 2015 et son abandon en 2018

Par délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2015, le Conseil d'Administration adopte un nouveau **Règlement d'Attribution et d'Occupation des Logements (RAOL)**, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

L'article 52a de ce nouveau règlement prévoit qu'en cas de non-respect de l'une de ses obligations, le locataire défaillant s'expose à une majoration de sa redevance d'occupation. Ce dispositif, nonobstant l'approbation de l'organe délibérant, ne fera l'objet d'aucun début de mise en œuvre, et sa suppression sera décidée dès le tout début des travaux d'actualisation du RAOL, menés à l'automne 2018.

→ Les grandes lignes du dispositif mis au point en 2015 et les circonstances de son adoption/abandon sont retracées en **Annexe n° 8**.

<sup>6</sup>- Le coût administratif d'une SATD n'est pas conditionné par son montant. La saisie sur un montant majoré de redevance (1€ ou 1000€) est donc sans conséquence sur l'investissement du service et le coût supporté par l'administration.

### I-3-2. L'application raisonnable et raisonnée d'une majoration temporaire

→ Les situations hors du périmètre de la majoration

En premier lieu, il n'y aurait aucun sens, pour personne, à prétendre remettre en cause ce que l'on pourrait dénommer le '*droit à l'inadvertance*'. Il fait en effet partie de la vie courante du locataire, de façon très ponctuelle et exceptionnelle, d'une part, d'être en retard de paiement (partiel ou intégral) pour une redevance, et, d'autre part, de ne pas prendre conscience, tout aussi ponctuellement, de l'engagement d'une action amiable à son égard (*une relance courriel, une mise en demeure*) puis d'une action forcée à son encontre (*un courrier LR-AR l'informant de l'engagement d'une saisie administrative*).

En second lieu, **il ne peut être davantage question, pour personne, de recourir**, en tout état de cause directement, **à l'application d'une majoration temporaire en présence d'une cessation caractérisée de paiement** de la redevance. Il est ainsi proposé de ne rien changer à la pratique actuelle, résumée ci-dessous.

1- Lorsque l'Agent comptable observe trois absences totales de règlement consécutives, il signale la situation au Président de la CTM et lui enjoint (*le signalement* [instauré par l'article n° 8 du RAOL 2019] *ayant force de diligence comptable*) de diligenter en urgence une **enquête sociale**.

2- Au terme de cette enquête sociale, et si celle-ci ne révèle pas de difficultés sociales probantes, le Président de la CTM informe l'instance et délivre au locataire une injonction solennelle écrite de reprendre le paiement spontané et de solder ses impayés.

3- Dans l'hypothèse contraire (la cessation de paiement révèle effectivement une situation sociale dégradée) il appartient à l'ordonnateur, en prenant appui sur la CTM, de prodiguer au locataire les mesures d'accompagnement nécessaires, avec le concours éventuel de l'Agence comptable, sur certains dispositifs de financements sociaux extérieurs à la DGDDI (FSH, notamment).

→ Le pourcentage de la majoration

**Cas général** : il est proposé de reprendre exactement le pourcentage ayant été adopté en 2015, **à savoir 10 %**, appliqué à la redevance d'occupation de l'année N. Cette proportion semble en effet appropriée sur le plan symbolique : elle n'est pas susceptible de revêtir un impact sévère sur le budget familial du locataire, et elle est cependant porteuse d'une dimension dissuasive.

**Cas particulier** : en présence d'une récidive (seconde application de la majoration au titre de l'année N), la proportion sera augmentée de moitié, et fixée à 15 %.

→ le processus administratif aboutissant à la majoration temporaire

L'efficacité des mécanismes de recouvrement passe très essentiellement par, en premier lieu, leur **rapidité de mise en œuvre** et, en second lieu, par le **raccourcissement maximal du délai** entre la prise de la décision de recouvrement et son effet.

Par ailleurs, il n'est pas forcément nécessaire d'évoquer des situations individuelles, fussent-elles 'condamnables' devant des instances de dialogue dont ce n'est pas la vocation (une CTM ne peut être assimilée à une CAPC siégeant en formation disciplinaire).

C'est la raison pour laquelle il est proposé de considérer la majoration temporaire non pas comme le fruit d'un dialogue social étranger au comptable (c'était l'essence de la tentative avortée de 2015), mais comme le résultat d'une situation comptable, observée par le comptable et liant l'ordonnateur, à charge pour celui-ci d'informer au moment opportun l'instance de dialogue placée à ses côtés.

Il est donc proposé que la majoration devienne un nouvel 'objet' du signalement du comptable à l'ordonnateur, tel qu'il existe déjà dans le RAOL, avec la même force de diligence qu'à l'heure actuelle.

### Plus précisément

a) sitôt constitué le comportement fautif (profils 1 ou 2, exclusivement), l'Agence signale la situation, en parallèle et à la signature du comptable (c'est déjà le cas pour tout signalement) :

- au locataire, pour l'informer de l'application par l'ordonnateur territorial d'une majoration temporaire<sup>7</sup> à compter de sa plus prochaine redevance ;
- à l'ordonnateur territorial (copie SC), pour lui demander de se conformer à la diligence comptable prévue par le RAOL en majorant de 10 % la plus proche redevance d'occupation.

b) l'ordonnateur informe ensuite la CTM, selon une fréquence à préciser.

c) un bilan de mise en œuvre du dispositif de majoration peut également faire régulièrement l'objet d'une communication devant l'organe délibérant.

### **I-3-3. La levée de la majoration temporaire**

#### *→ Les conditions de la levée*

Il est rappelé que le sens de la majoration temporaire est d'amener le locataire rétif à consentir au paiement spontané. C'est donc **le retour au paiement spontané** qui conditionne la levée de la majoration temporaire.

Il est proposé que le retour au paiement spontané fasse l'objet d'une définition claire et univoque, à savoir :

- observation sur le DFT, postérieurement à l'application de la majoration, **de 3 paiements spontanés consécutifs** ;
- c'est-à-dire 3 paiements à l'échéance ou observés avant le terme<sup>8</sup> de la phase amiable de recouvrement, sans le moindre recours, donc, à une action forcée.

#### *→ Le processus administratif de levée de la majoration temporaire*

Il est proposé d'adopter pour la levée de la majoration l'exact même processus administratif que pour son application.

### Plus précisément :

a) sitôt observés les 3 paiements spontanés successifs, l'Agence comptable signale le changement de situation, en parallèle et à la signature du comptable :

- au locataire, pour l'informer de la levée par l'ordonnateur territorial de la majoration temporaire, ce à compter de sa plus prochaine redevance ,
- à l'ordonnateur territorial (copie SC), pour lui demander de se conformer à la diligence comptable prévue par le RAOL en supprimant la majoration lors de la facturation de la plus proche redevance d'occupation.

b) l'ordonnateur informe ensuite la CTM, selon une fréquence à préciser.

c) le bilan de mise en œuvre du dispositif devant l'organe délibérant peut traiter tout aussi bien du volet 'application' que du volet 'levée'.

---

7. Ce courrier d'information exposera également au locataire les conditions de la levée par l'ordonnateur territorial de ladite majoration (cf. infra).

8. En vertu du Guide de procédures du recouvrement Masse, la phase forcée débute au plus tard 30 jours après l'échéance normale du règlement de la redevance mensuelle.

**Deuxième point :** propositions pour fluidifier les processus administratifs connexes au recouvrement

## 2-1. Le point de vue nécessairement spécifique du comptable assignataire TGD-AC

Il est rappelé ici que le cadre dirigeant qui exerce la fonction de Trésorier Général des Douanes<sup>9</sup> est également, à titre personnel, Agent Comptable de l'établissement public EPA Masse. Il en résulte que le TGD-AC est le seul comptable public, au sein de l'administration douanière, à se trouver en situation de proposer l'admission en non valeur (ANV) ou de passer les écritures comptables en suite de remise gracieuse (RG) pour deux natures de créance, **les créances, admises ou remises, ressortant de la Douane ou de la Masse.**

Au quotidien, le TGD-AC est ainsi en mesure de comparer, de distinguer et de parangonner sur des indicateurs précis des processus administratifs qui ont une vocation rigoureusement identique. En effet :

→ quand elle est proposée (compétence exclusive du comptable) puis validée par l'ordonnateur, l'admission en non valeur a pour effet de conserver seulement dans les comptes une créance irrécouvrable, qu'il s'agisse, notamment, d'une amende pénale/douanière ou d'un impayé locatif.

→ quand elle est octroyée (compétence exclusive de l'ordonnateur), la remise gracieuse, une fois prise en charge (compétence exclusive du comptable), a pour effet d'effacer des comptes la créance venant d'être gracieusement remise, qu'il s'agisse, notamment, d'une amende pénale/douanière ou d'un impayé locatif.

## 2-2. La comparaison des deux processus administratifs d'ANV et des deux processus de RG

*→ La comparaison intégrale des processus administratifs DGDDI et EPA Masse actuellement en vigueur pour l'admission en non valeur et la remise gracieuse figure en **Annexe n° 9**.*

Cette comparaison porte sur les trois indicateurs que sont :

- le nombre de signatures obligatoires conditionnant actuellement la validité du processus administratif ;
- le nombre d'instances de dialogue social devant être consultées dans le cadre du processus administratif ;
- le délai moyen s'écoulant entre la première et la dernière des signatures obligatoires.

Par ailleurs, la comparaison effectuée oppose plusieurs types de créance traitée par l'un ou l'autre des processus étudiés, au moyen d'exemples.

En matière d'admission en non valeur, il a été distingué :

- l'ANV d'une créance 'Masse' dite **simple** (échec des poursuites pour un impayé locatif de 1€)
- l'ANV d'une créance 'Douane' dite simple (échec des poursuites pour une amende transactionnelle de 5.000€)
- l'ANV d'une créance 'Masse' dite **complexe** (échec des poursuites pour un impayé locatif de 1000,01€)
- l'ANV d'une créance 'Douane' dite complexe (échec des poursuites pour une amende pénale de 100.000€)

En matière de remise gracieuse cette fois, il a été distingué :

- la RG octroyée pour une créance 'Masse' dite **simple** (redevance d'occupation facturée par l'ordonnateur)
- la RG octroyée pour une créance 'Douane' dite simple (amende transactionnelle prononcée par l'ordonnateur)
- la RG octroyée pour une créance 'Masse' dite **complexe** (indemnité d'occupation prononcée par le juge)
- la RG octroyée pour une créance 'Douane' dite complexe (amende pénale prononcée par le juge judiciaire)

## 2-3. Les enseignements retirés du parangonnage Masse / Douane

→ Au plan du formalisme<sup>10</sup>, la comparaison est sans appel, ce pour chacun des trois indicateurs parangonnés.

### 2-3.1. Pour une ANV Masse, qu'elle soit simple ou complexe, il y a jusqu'à :

- 3 fois plus de signatures obligatoires à obtenir que pour une ANV Douane ;
- 2 instances paritaires à consulter (*à noter que les représentants du personnel n'interviennent pas en Douane [ni à la DGFIP] pour le recouvrement de créances fiscales*) ;

### 2-3.2. Et il faut pour une créance Masse en moyenne 18 fois plus de temps pour que le processus administratif d'admission en non valeur aille à son terme.

9. Après adoption de l'assignation unique 'Dépense' et du mode facturier par la DGDDI, la TGD a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2017, se substituant à la Recette Régionale d'Ile-de-France.

10. Le terme 'formalisme' est utilisé ici sans la moindre intention péjorative. Les acteurs des processus parangonnés appliquent les dispositions qui s'imposent à eux du fait des textes.

2-3.3. **Pour une RG Masse**, les constats sont sensiblement identiques. Il faut en effet :

- près de 3 fois plus de signatures obligatoires que pour la remise gracieuse d'une créance DGDDI, même complexe ;
- consulter 2 instances paritaires (*à noter que les représentants du personnel n'interviennent pas en Douane [ni à la DGFiP] pour la remise gracieuse de créances fiscales*) ;

2-3.4. **Et, pour une créance Masse**, jusqu'à 6 fois plus de temps s'avère nécessaire pour que le processus administratif de remise gracieuse aille à son terme.

→ L'impact de ce niveau très différent de formalisme sur l'usage qui est fait de l'ANV et de la RG est tout aussi spectaculaire.

→ L'évolution dans le temps du nombre d'admissions en non valeur et de remises gracieuses traduites dans les comptes de l'établissement est retracée en Annexe n° 10.

2-3-5. Avant 2017, **l'admission en non valeur** est très peu mise en œuvre par l'établissement, alors même que les impayés sont au plus haut. Depuis 2017, en revanche, il est fait recours à l'ANV en moyenne 12 fois plus souvent qu'auparavant. Trois explications à cela :

- comme il a été écrit précédemment, l'Agence comptable ne se dote d'une politique de recouvrement qu'à compter de mi 2015. Et l'ANV, si elle constitue un levier, parmi d'autres, des politiques menées par les comptables publics, elle ne peut être mise en œuvre qu'en complément d'autres leviers, lesquels étaient inexistantes avant 2015

- par ailleurs, avec la mise en œuvre de prérogatives régaliennes à compter de fin 2016, il devient beaucoup plus rapide de constater que toutes les procédures de recouvrement ne sont pas aussi productives. Il est de ce fait beaucoup plus aisé qu'auparavant d'identifier celles de ces procédures qui sont promises à un échec des poursuites, leur maintien à long terme n'ayant alors que peu de sens, en termes d'efficacité ;

- enfin, **et peut-être surtout**, l'ordonnateur principal Masse, sur proposition de l'Agent comptable, décide à l'automne 2016<sup>11</sup> que la production et l'adoption du procès-verbal complet des débats d'une CTM, ne constitue plus une étape obligée du processus administratif d'admission. Il est en effet instauré à cette date un 'récépissé' post CTM dont l'élaboration et la transmission par l'ordonnateur peuvent intervenir le jour même où se tient l'instance locale.

→ En creux, il apparaît que le poids et la lourdeur d'un processus administratif ne se font ressentir que lorsque ledit processus est mis en œuvre, cette remarque s'appliquant tout aussi bien pour le passé que pour l'avenir.

2-3-6. En matière de **remise gracieuse**, on perçoit également une césure, de moindre ampleur, et légèrement décalée dans le temps. Deux explications à cela.

- comme il est normal, l'Agent comptable n'a pas l'initiative en matière de remise gracieuse, puisque l'effet de la remise (*la disparition pure et simple de la créance antérieure*) renvoie directement aux prérogatives de l'ordonnateur (*c'est également le cas d'une annulation de titres, qu'un comptable public, s'il peut l'envisager ou la considérer opportune, ne peut en aucune façon imposer à l'ordonnateur ou y procéder à sa place*). L'action du comptable, même soutenue, n'a donc pas vocation à intensifier le recours à la RG ;

- par ailleurs, ce n'est qu'à compter de 2018 et des objectifs qui lui sont assignés pour cette année là<sup>12</sup> que l'Agent comptable va à la rencontre des principales CTM, pour y expliquer les tenants et aboutissants de l'action en recouvrement et des procédures connexes à celle-ci.

## 2-4- Pour ce qui est des suites à donner en matière de procédures connexes au recouvrement

→ Il me semble que, sur la base de ce rapport et des données factuelles qu'il relate, les membres du Conseil d'administration doivent s'interroger sur trois points :

a) **la singularité extrême des processus Masse en matière d'ANV et de RG** (on peut même de mon point de vue évoquer une forme 'd'exception Masse'), et à supposer qu'il a pu en être ainsi dans le passé, **est-elle encore d'actualité ?** Y-a-t-il encore besoin aujourd'hui, à supposer que cela a pu être le cas dans le passé, d'adopter un formalisme beaucoup plus développé à l'égard d'un impayé Masse de 1€ qu'à l'égard d'une amende pénale de 100.000€ ?

11- Cette évolution majeure est traduite par la note SC n° 160000678 du 23 septembre 2016.

12- Dans la lettre de mission TGD-AC pour 2018, l'objectif 2-3 est formulé ainsi : « Faire mieux connaître à ses interlocuteurs (locataires, instances) le rôle de l'Agence, ses contraintes, et les procédures en rapport avec le recouvrement ».

b) dans le contexte technique qui prévaut depuis 3-4 ans, celui d'un **rapprochement des modes opératoires respectifs de la DGDDI et de la Masse** (la certification des comptes, l'adoption du mode facturier ou encore l'assignation unique en matière de dépense, sont trois des exemples multiples de ce rapprochement), ce « *culte* » de la différence Masse mérite-t-il d'être encore à ce point observé ?

c) Enfin, dans le contexte qui résulte de la crise, notamment sanitaire, et compte-tenu de l'attachement très marqué de tous les administrateurs à la prévention du risque social, ne conviendrait-il pas d'atténuer le niveau de formalisme actuellement en vigueur, spécialement pour l'octroi par les ordonnateurs de remises gracieuses ?

→ Les propositions qui suivent expriment bien entendu l'opinion de l'Agent comptable et de l'équipe de l'Agence eu égard à ce triple questionnement.

## **2-5- Propositions d'évolution vers un dispositif fluide et respectueux de la culture de l'EPA Masse**

→ L'esprit de ces propositions est de respecter la dimension paritaire de la vie de l'établissement et, dans le même temps, de tirer le meilleur profit de ce que permet la réglementation applicable aux établissements en matière de recouvrement, c'est-à-dire l'article 193 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

→ *Le texte de cet article 193, dans sa version dernière en date du 1<sup>er</sup> octobre 2018, figure en **Annexe n° 11**.*

→ Il s'agira ainsi :

- en premier lieu, de ne plus faire intervenir comme décisionnaire qu'une seule des deux instances délibérantes (soit la CTM, soit le Conseil d'administration), de sorte que les procédures connexes au recouvrement ne subissent plus une contrainte cumulée de calendrier comme à l'heure actuelle ;

- en second lieu, de faire en sorte que ce choix (l'intervention de la CTM ou celle du Conseil d'administration) revête un véritable sens, par rapport aux priorités qui doivent être désormais celles de l'établissement en matière de recouvrement, c'est-à-dire non plus le volume des impayés ou le nombre de débiteurs, mais la prévention du risque social.

**2-5-1- En matière d'admission en non valeur**, quel que soit le montant de la créance concernée, il est proposé que la CTM ne soit plus consultée pour décision, mais qu'en revanche, elle soit régulièrement informée, une à deux fois par an, des propositions d'ANV envisagées par l'Agent comptable au cours de la période considérée.

**2-5-2- Toujours en matière d'admission en non valeur**, il est proposé que le périmètre de la délégation<sup>13</sup> donnée à la directrice d'établissement soit sensiblement élargi, de sorte que le Conseil d'administration ne se prononce à l'avenir que sur les seuls dossiers revêtant un enjeu d'aujourd'hui, à savoir les créances faisant ressortir une situation d'échec total des poursuites, **et** pour des créances supérieures [par exemple, à débattre d'ici le CA] à 5.000€.

**2-5-3- En matière d'octroi d'une remise gracieuse**, quel que soit le montant de la demande du débiteur et indépendamment de son statut (agent des douanes ou tiers), il est proposé que la CTM soit la seule instance systématiquement consultée.

**2-5-4- Toujours en matière d'octroi de remise gracieuse**, il est proposé que le Conseil d'administration délègue à l'ordonnatrice principale son pouvoir de décision, pour toutes les demandes de remise gracieuse formulées au cours de l'année N, sauf montant unitaire de la remise supérieur [par exemple, à débattre d'ici le CA] à 5 % de l'impayé global Masse observé au 30 octobre de l'année N-1. Par ailleurs, le Conseil d'administration sera informé, une ou deux fois par an, des remises gracieuses octroyées par sa délégataire.

→ Il est à noter que cette évolution, **tout à fait compatible avec les dispositions actuelles du décret précité**, constituera un signal fort adressé aux acteurs locaux (délégué territorial et élus de la CTM), aussi bien en termes de responsabilisation que de proximité, et donc de précocité de la prise en compte du risque social.

**2-5-6- Enfin**, avec l'idée de revenir à l'esprit du décret GBCP, et aux fins de réassurer la directrice d'établissement, il est proposé qu'en suite des débats en CTM, l'Agent comptable émette un avis sur le bien-fondé de la remise gracieuse, cet avis ne liant pas la décision ultime de la délégataire du CA.

→ *La synthèse de cet ajustement juridique, et son impact en termes de fluidité, sont retracés en **Annexe n° 12**.*

13. Par délibération du CA en date du 20 novembre 2011, le directeur d'établissement n'a pas compétence pour valider les propositions d'ANV formulées par l'Agent comptable lorsque la créance dépasse 1000€ **et** que la proposition de l'Agent comptable résulte d'une situation d'échec partiel ou total des poursuites.

### **Troisième point :** propositions pour structurer un effort de prévention du risque social locatif

#### **III-1- Pour ce qui est des constats factuels et des enseignements à tirer**

→ Il est peu discutable que les aléas de la vie, les répercussions sur le foyer familial des soubresauts de la crise économique, et le contexte de crise sanitaire durable peuvent amener des locataires, y compris fonctionnaires, à traverser des périodes compliquées. Les difficultés qu'ils rencontrent peuvent alors les conduire, de manière délibérée ou non, à cesser de payer la redevance d'occupation, quand bien même il ne peut pas y avoir de dépense davantage prioritaire (le 'toit').

La sédimentation d'impayés, reflète le plus souvent d'une dégradation, admise ou déniée par l'intéressé(e), de la situation sociale, constitue en tant que tel un risque comptable pour l'établissement et un risque social pour le locataire en difficultés.

Pour autant, et cela n'est pas une critique, l'établissement ne dispose pas de politique sociale à proprement parler. Cela a conduit l'Agence comptable, **forcément bien placée sur le terrain de la détection**, à se doter d'un dispositif de signalement précoce aux ordonnateurs d'indices matériels (ceux de la cessation brusque du paiement) évocateurs de difficultés voire de détresse sociale, en particulier dans le cadre d'un déni. Ce dispositif, très bien perçu par les représentants du personnel en CTM, a été intégré au RAOL débattu fin 2018 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

→ Il y a sans doute lieu, collectivement, de se réjouir du nombre relativement limité, quand bien même s'accroissant légèrement en 2020, des signalements de l'Agence comptable pour risque social.

En 2019, pour un volume moyen de locataires (parc domanial) de 1729, et un nombre de débiteurs de 282 au 31 décembre N-1, il a été procédé à 16 signalements, dont 6 prescrivaient ou recommandaient à l'ordonnateur territorial l'engagement en urgence d'un diagnostic social, soit un taux de 0,35 % pour ce qui est des locataires et une proportion de 2,13 % des locataires débiteurs.

En 2020, pour un volume moyen de locataires (parc domanial) de 1696 et un nombre de débiteurs plus restreint au 31 décembre N-1 (134), il a été procédé à 12 signalements, dont 8 prescrivaient ou recommandaient à l'ordonnateur territorial l'engagement en urgence d'un diagnostic social, soit un taux de 0,47 % pour ce qui est des locataires et une proportion de 5,97 % des locataires débiteurs.

→ Pour autant, l'établissement pourrait être sans doute plus entreprenant en termes de prévention du risque social. Le levier auquel l'Agence Comptable a recours depuis deux ans ne semble pas en effet devoir être utilisé plus largement (*sauf à considérer que le non paiement par inadvertance ou par négligence constitue un risque social, ce qui semble hors de propos*).

#### **III-2- Proposition de structuration de l'effort de l'établissement en matière de prévention du risque social locatif**

→ Il faut ici rappeler que la proposition exprimée supra (2-5-3 et 4), si elle est accueillie favorablement, permettra de considérer demain l'octroi d'une remise gracieuse comme une réponse **proche et précoce** à l'apparition d'une difficulté sociale naissante ou 'en gestation'. L'existence d'un dispositif de remise gracieuse plus fluide, mais pour autant complètement maîtrisé par l'établissement, peut constituer pour les locataires un gage de sérénité et de prise en compte de leurs éventuelles difficultés.

→ La structuration de cet effort de prévention passe également sans doute par un élargissement, à l'intérieur de la 'Maison Douane' du nombre des acteurs de prévention.

Actuellement, et notamment en suite de signalement avec prescription par l'Agent comptable ou recommandation d'un diagnostic social, il n'est pas rare que les services du Conseil Départemental, via le FSL/FSH, interviennent en appui des équipes de l'ordonnateur (Pôle RH, Correspondants sociaux).

→ Une fiche d'information figure en **Annexe n° 13**, sur les grandes lignes du fonctionnement du FSL/FSH.

Plus ponctuellement, en suite d'initiatives diverses (le locataire ou son éventuel 'conseil', l'ordonnateur territorial ou son équipe), il arrive que le locataire en difficultés passagères dispose d'un soutien délivré par la Mutuelle Des Douanes (MDD).

Pour autant, il n'est pas possible de dire à l'heure actuelle que la Mutuelle Des Douanes figure<sup>14</sup> parmi les partenaires de l'établissement.

Du fait des très fortes évolutions de contexte, tout aussi internes (effondrement des impayés, dynamique d'extinction, large adhésion des représentants du personnel à la politique de recouvrement de l'Agent comptable) qu'externes (épisodes durables de crise économique et sanitaire), le positionnement de la Mutuelle Des Douanes est susceptible de s'être modifié.

Comme, de toute évidence, l'approche de la MDD ne peut plus en 2021 relever d'une initiative personnelle (quand bien même partagée) de l'Agent comptable, il pourrait être décidé, lors du Conseil d'administration du 22 mars 2021, de délivrer mandat à une autorité identifiée (et choisie par l'organe délibérant) pour mener avec la MDD un cycle d'échanges dont la finalité serait de déterminer la possibilité (sur un modèle organisationnel inspiré du FSL/FSH) de conclure un accord de partenariat entre l'établissement et l'organisme social.

Sans prétention à une quelconque exhaustivité, les points à expertiser concerneraient, notamment :

- le niveau du partenariat (les 'sièges' ou les 'délégations') ;
- les critères d'éligibilité à l'aide mutualiste, les notions de plancher et plafond ;
- le caractère acquis ou remboursable de l'aide mutualiste ;
- les modalités d'association au partenariat des instances de dialogue social Masse, etc.

## CONCLUSION

Il me semble intéressant, même si du temps s'est écoulé depuis le référé, que les membres du Conseil d'administration disposent d'un socle de données fiables et analysées mettant en évidence le chemin parcouru par l'établissement, c'est-à-dire par l'Agence comptable, dont c'est le métier de recouvrer, mais également par la direction de l'établissement, les ordonnateurs territoriaux, les représentants du personnel et, plus largement, par le corps social des locataires. Parce que le paiement spontané par l'immense majorité est, aussi, un signe d'attachement à l'établissement.

Parce qu'il est pour moi évident que *'la Cour reviendra'* dans le cadre d'un audit de suivi, je crois opportun que le Juge des comptes constate, au-delà des chiffres, à quel point le recouvrement n'est plus un sujet de tension dans le dialogue social Masse, auquel tous les douaniers sont vigilants, mais au contraire un sujet de partage.

Les ajustements de processus (il n'est pas question dans ce rapport de réformes) et l'orientation vers un ancrage solide dans la prévention du risque social qu'il est proposé au Conseil d'administration de valider le 22 mars 2021 vont dans ce sens.

Par ailleurs, et logiquement puisqu'il est question uniquement d'ajustements, il n'a pas été identifié de complexité particulière dans le processus de mise en œuvre des propositions qui viendraient à être adoptées par l'organe délibérant, comme en témoigne l'ultime des 14 documents annexés au rapport.

→ En **Annexe n° 14** sont retracées les mesures administratives qui devront être mises en œuvre, dans l'hypothèse de l'adoption le 22 mars 2021 de tout ou partie des propositions formulées.

Afin d'optimiser le temps du dialogue social lors de la tenue de l'organe délibérant, les dispositions suivantes ont été proposées et validées :

- communication directe aux représentants du personnel titulaires, par autorisation de la directrice d'établissement, du rapport et de ses annexes [Agent comptable, courriel du 19 février matin] ;
- série de 5 entretiens bilatéraux avec les représentants précités, programmés du 23 février au 25 février ;
- poursuite des échanges le 1<sup>er</sup> mars en commission préparatoire.



Pascal RIGAUD

14- Contactée courant 2015 par l'Agence comptable (Cf. **Annexe N° 2**), la Mutuelle Des Douanes, dans le contexte qui prévalait alors (plusieurs centaines de débiteurs, absence de vision partagée sur les sujets de recouvrement) n'avait pas souhaité s'engager dans la voie d'un accord de partenariat).

# ANNEXE N° 1

## Trajectoire des impayés Masse du 31.12.2015 au 31.12.2020

| À la date du 31 décembre 2015 |      |                     |      |
|-------------------------------|------|---------------------|------|
| Volume des impayés            |      | Nombre de débiteurs |      |
| 877.008€                      | Base | 698                 | Base |
|                               | 100  |                     | 100  |

| À la date du 31 décembre 2016 |      |                     |      |
|-------------------------------|------|---------------------|------|
| Volume des impayés            |      | Nombre de débiteurs |      |
| 778.463€                      | Base | 489                 | Base |
|                               | 89   |                     | 70   |

| À la date du 31 décembre 2017 |      |                     |      |
|-------------------------------|------|---------------------|------|
| Volume des impayés            |      | Nombre de débiteurs |      |
| 692.000€                      | Base | 330                 | Base |
|                               | 79   |                     | 47   |

| À la date du 31 décembre 2018 |      |                     |      |
|-------------------------------|------|---------------------|------|
| Volume des impayés            |      | Nombre de débiteurs |      |
| 621.281€                      | Base | 282                 | Base |
|                               | 71   |                     | 40   |

| À la date du 31 décembre 2019 |      |                     |      |
|-------------------------------|------|---------------------|------|
| Volume des impayés            |      | Nombre de débiteurs |      |
| 369.504€                      | Base | 134                 | Base |
|                               | 42   |                     | 19   |

| À la date du 31 décembre 2020 |      |                     |      |
|-------------------------------|------|---------------------|------|
| Volume des impayés            |      | Nombre de débiteurs |      |
| 213.587€                      | Base | 73                  | Base |
|                               | 24   |                     | 10   |

→ Au bout de 5,5 années de politique de recouvrement, la trajectoire est celle :

- d'une **diminution par 4** du montant de l'impayé MASSE.
- d'une diminution par 10 du nombre de débiteurs.

DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES  
ET DROITS INDIRECTS

AGENCE COMPTABLE DE L'EPA MASSE DES DOUANES

L'agent comptable

46/48 rue de Lagny  
93100 MONTREUIL

Montreuil, le 22 juin 2015

**ANNEXE N°2**

Affaire suivie par : Pascal RIGAUD et Guy NESTAR  
Téléphone : 06.64.53.15.53  
Télécopie : 01.43.60.68.17  
Mél : [pascal.rigaud@douane.finances.gouv.fr](mailto:pascal.rigaud@douane.finances.gouv.fr)

NOTE

pour

Réf :

Monsieur le directeur de l'EPA Masse

**CONFIDENTIEL**

[copie : Mme Isabelle PEROZ, sd B  
et M. Philippe DEFINS, chef IS]

**OBJET** : Plan d'actions correctrices en matière de recouvrement des impayés.

Par la présente note, je porte à votre connaissance les différents points d'un plan d'actions correctrices dont l'Agence vient de se doter pour 18 mois, suite aux éléments de constat résumés ci-après. Ce plan constitue ainsi la « politique de recouvrement » de l'Agence pour cette même période.

### **1 - Constat et diagnostic sommaire**

Les travaux menés dans le cadre de la CAVC, les échanges intervenus lors des débats du Conseil d'Administration du 28 mars 2015, permettent d'attester une amélioration en 2014 des résultats de l'Agence comptable, pour ce qui y est, par exemple, de la qualité comptable, de la montée en régime du contrôle interne ou des immobilisations.

Un secteur d'activité de l'Agence comptable a connu en 2014 une évolution moins évidente, celui du recouvrement des créances. Ainsi, on peut relever ce qui suit dans l'analyse financière faite par l'Agence elle-même du compte financier 2014.

*Sur l'actif circulant, on constate une augmentation d'environ 7 %*

*Cette évolution est due uniquement à une importante augmentation des créances clients qui augmentent d'environ 21 %.*

*Ce sont les créances douteuses qui affichent la progression la plus forte, en passant de 390.000 € à 568.000 € (+ 45%).*

*On assiste [également] à un accroissement des échéanciers mis en place, qui demandent tous un suivi attentif : 139 échéanciers en 2014, pour un montant global de 60.000 €.*

Il y a là matière, de toute évidence, à la mise en œuvre d'un ensemble structuré de mesures correctrices, constituant un plan d'actions à moyen terme (juillet 2015 - janvier 2017). Après échanges internes, et recueil de l'adhésion des collègues de l'Agence comptable, ce plan est le suivant.

## 2 - Description succincte des mesures retenues

### 2-1. Montée en charge des compétences

Développement de la capacité de l'Agence en termes de procédures de recouvrement les plus rares et les plus complexes. À cette fin, après redéploiement de l'ER, la cellule recouvrement comptera un 4ème contrôleur (adhésion de l'agente pressentie, qui prendra ses fonctions le 14 septembre 2015).

**Statut : acté le 4 juin 2015, en attente de mise en œuvre le 14.09.**

### 2-2. Amélioration de la visibilité de la politique de l'Agence en matière de recouvrement

□ Etablissement et diffusion aux présidents de CRM d'une note instituant une doctrine AC en matière d'octroi d'échéanciers de paiement. **Statut : fait le 21 avril 2015, efficacité à mesurer fin 2015 et fin 2016.** La question de la diffusion de ces éléments à l'ensemble des locataires sera examinée début 2016 conjointement avec le directeur de l'EPA.

□ Participation de l'Agence à l'ensemble des séminaires ou formations des correspondants sociaux de la DGDDI, en vue de faire connaître la politique de l'Agence. **Statut : acté (accord chef A2) le 12 mai 2015, première mise en œuvre en fin d'année 2015.**

□ Tissage de liens avec la Mutuelle des Douanes afin de faire connaître la politique de l'Agence et d'orienter l'action de l'organisme mutualiste en matière de secours aux locataires en difficultés. **Statut : acté Agence le 10 juin 2015, travail à mener au S2 2015.**

□ Réingénierie complète du matériau utilisé par l'Agence pour les courriers de relance, mise en demeure, commandement de payer, signalement officiel, etc... **Statut : acté Agence le 5 mai 2015, travail à mener au T3 2015.**

### 2-3. Amélioration de l'information opérationnelle détenue par l'Agence

□ Mise en place d'une passerelle informative trimestrielle entre l'Agence, d'une part, et les bureaux A1 (déontologie) et A2 (social), d'autre part. **Statut : acté (accord chefs A1 et A2) avec première mise en œuvre faire le 1<sup>er</sup> juin 2015, efficacité à mesurer fin 2015 et fin 2016.**

□ Etude pour la mise en service d'une passerelle informative entre l'Agence, le CSRH et la DNSCE, en vue de fiabiliser les adresses postales des locataires douaniers. **Statut: acté Agence le 8 juin, travail à mener courant S1 2016.**

□ Mise en place d'une passerelle informative trimestrielle ente l'Agence, d'une part, le service central et les services régionaux, d'autre part, en vue d'identifier les dates de sortie de logements et les changements d'adresse. **Statut : acté agence le 8 juin, avec première mise en œuvre T3 2015.**

## **2-4. Amélioration de la performance collective de l'Agence en matière de gestion et de recouvrement des impayés.**

□ Réactivation de l'identification systématique des créances non prescrites pouvant réglementairement donner lieu à ANV. **Acté Agence le 1<sup>er</sup> juin, note interne de lancement avant fin septembre 2015, travail à mener (rattrapage) courant T4 2015 et T1 2016.**

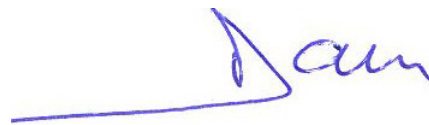
□ Activation d'une action de plafonnement des créances en éclairant les ordonnateurs sur l'opportunité, dans les circonstances appropriées, de mettre en œuvre le processus de dénonciation de la convention d'occupation, puis de demande d'engagement de la procédure judiciaire d'expulsion. **Acté Agence le 1<sup>er</sup> juin, travail à mener (démarrage) courant S2 2015.**

□ Activation d'un dispositif de partage de données entre l'agence comptable, le service central et les services régionaux en matière de risques d'impayés, afin d'éviter, après mutation, qu'un logement soit réattribué à un créancier clairement identifié comme étant à risques. **Acté Agence le 10 juin, travail à mener (démarrage) courant S2 2015.**

□ Enonciation, dans la lettre de mission 2016 de l'Agent comptable, d'objectifs chiffrés en matière d'évolution des créances douteuses. **Acté Agence le 1<sup>er</sup> juin, mise en œuvre premier bimestre 2016.**

Outre une éventuelle évaluation par l'Inspection des Services dans le cadre de la CAVC 2015, ce plan d'actions donnera lieu, en interne Agence, à deux bilans d'étape, le premier en février 2016, avec communication au directeur de l'EPA.

L'Agent comptable EPA Masse,



Pascal RIGAUD

Copies pour action

M. Guy NESTAR, chef de service

Trame d'intervention Agence comptable EPA

**Séquence** : Actualité Agence comptable

**Thème** : Politique du recouvrement

**ANNEXE N° 3**  
**Mi décembre 2015**

**EN QUELQUES LIGNES**

Dans le contexte de l'unicité des comptes, le recouvrement n'a pas constitué durant quelques mois la priorité de l'agence. Depuis mi 2013, l'agence a progressé en termes de qualité comptable et il est aujourd'hui possible d'investir à la fois sur la comptabilité et sur le recouvrement.

□ **L'activité recouvrement : de quoi s'agit-il** [focale au 31 décembre 2014, source bilan 2014]

- en moyenne **25% (600)** de locataires endettés et des créances douteuses (**568 170€**) qui pèsent **5%** du chiffre d'affaires (**11 241 492,56€**), ce qui est un peu élevé, de l'avis de l'IS et de la Cour des comptes.

- une dette moyenne de **950€** par locataire débiteur, et une dette globale stable au cours de 2014.

□ **La politique de recouvrement de l'agence en 2015 c'est quoi ?**

- un plan d'actions correctrices sur 18-24 mois déposé entre les mains de l'IS, du directeur de l'établissement et de la tutelle **le 22 juin 2015**.

- une réponse recouvrement **adaptée** aux circonstances et aux enjeux

- un rappel important : comme celle des douaniers, la communauté des locataires n'est pas une et indivisible. De fait, on distingue 4 profils de locataires.

1. **Le plus largement répandu et c'est bien ainsi** : les locataires qui ne sont jamais débiteurs, avec parfois de temps à autre, très ponctuellement, un retard de paiement résorbé avant même la toute première formalité de la phase amiable.

2. **Le profil le plus rare et c'est bien ainsi** : les « délinquants », ex douaniers ou futurs ex douaniers. Dette moyenne supérieure à 10000€, dix fois supérieure à la moyenne par débiteur.

3- **Les « fantaisistes »** : Nombre difficile à cerner parce que ce sont des opportunistes. En clair, quelques personnes qui croient détenir la liberté de payer quand ils veulent, y compris des petits montants, parce que... c'est un logement Masse.

4- Le dernier profil est nécessairement le plus soucieux : **celui des collègues en difficultés, ponctuelles ou récurrentes**. Pas de dénombrement possible.

Pourquoi soucieux ?

- il est parfois difficile de savoir exactement ce qui se passe. C'est donc un objectif de l'agence d'être identifié par les acteurs sociaux comme un intervenant possible dans un dispositif d'accompagnement.

- soucieux parce qu'un débiteur « structurel » représente un risque comptable avéré ; Par exemple, la Cour des comptes ne valide pas les ANV dites « sociales » qui seraient décidées pour des personnes surendettées.

□ **Trois verbes d'action pour résumer la politique de recouvrement de l'agence comptable**

1- **recadrer** quand c'est nécessaire : un exemple. De nouveau depuis le mois d'avril 2015, l'agent comptable est la seule autorité à décider d'accorder ou pas un échéancier, le cas échéant sur justifications.

2- **accompagner** les personnes en difficultés comme il convient, sans nuire à l'intérêt financier de l'EP.

3- **progresser** en technique de recouvrement en affirmant la compétence des collègues mais aussi le positionnement de l'agence.

## LE PROPOS ET LES MESSAGES DE L'AGENT COMPTABLE EPA MASSE

**Point 1 - La 'bénévolence' durement stigmatisée par la Cour des comptes ne pouvait pas continuer**

### L'essentiel

Quand elle contrôle l'établissement en 2013, la Cour relève que la **bénévolence** y règne, c'est-à-dire que les locataires acquittent leur dette quand ils veulent, s'ils le veulent, comme ils veulent.

*Remarque : La Cour met le terme **bénévolence** entre guillemets, citant le comptable en poste à l'époque. Le comptable ne peut alors qu'admettre la relative impuissance qui est la sienne.*

L'exemple de **bénévolence** que cite la Cour, en 2013-2014, est l'auto-octroi par le locataire d'échéanciers complaisants (jusqu'à 15 mensualités pour régler un impayé de 250€).

La Cour stigmatise également aussi l'absence flagrante, en 2012-2013, de politique du recouvrement au sein de l'Agence comptable.

**Point 2 - L'Agence s'est dotée d'une politique du recouvrement dès avril 2015**

### L'essentiel

Le comptable établit un premier plan d'actions d'urgence au printemps 2015, et il fait valider par la présidence de l'établissement un deuxième plan d'actions, qui couvre 2018-2019.

Quelques axes de la politique en place depuis 3,5 ans.

- 1- **Début 2015** : Rappel : le recouvrement est de la responsabilité du seul comptable, ce n'est donc ni celle des ordonnateurs ni celle des acteurs sociaux, quand bien même ils doivent être entendus.
- 2 - **Avril 2015**, après information des présidents de CTM, l'Agence comptable se dote de critères univoques d'octroi (ou non) d'échéanciers. Et c'est le comptable seul qui apprécie au final le caractère probant ou non des éléments fournis par le locataire faisant part de difficultés.
- 3- **Juin 2015**, le comptable peut s'opposer à ce que des agents mutés bénéficient d'un nouveau logement s'ils n'ont pas réglé leurs impayés dans leur précédente résidence.
- 4- **En 2015-2016**, l'Agence comptable contrecarre avec vigueur les arguments « fantaisistes » ou dilatoires avancés par tel ou tel débiteur pour refuser de régler un impayé.
- 5- **A compter de début 2016**, l'Agence met en place un dispositif de suivi périodique du niveau des impayés, et communique ces données aux présidents de CTM et au Service Central.
- 6- **Septembre 2016**, tous les comptables des établissements publics se voient reconnaître la qualité de comptables régaliens. **C'est une évolution capitale.**
- 7- **Décembre 2016**, après information des présidents de CTM, l'Agence comptable commence à recourir à la SCS (Saisie de Créance Simplifiée)

*Fondée sur l'article 123 de la LFR 2015-1786, et encadrée par la DGFIP, la SCS est, pour les EP de l'Etat une alternative au recouvrement par voie d'huissier, très peu efficace..*

*Possible sur toute personne détenant des sommes pour le compte du débiteur : employeur, banque, tiers divers (Pôle emploi, notaire, etc.), la SCS fonctionne comme un avis à tiers détenteur, sans existence toutefois de privilèges (absence de priorité sur les autres créanciers).*

*La SCS peut donner lieu à mainlevée, totale ou partielle, si le débiteur a payé volontairement tout ou partie de sa dette avant que le tiers détenteur termine de verser la somme demandée.*

*Obligatoirement précédée d'une mise en demeure, la SCS est portée à la connaissance du débiteur par l'Agence comptable avant d'être mise en œuvre par le tiers détenteur.*

- 8- **En 2017**, de façon inédite, toutes les régularisations de charges de 2016 sont traitées. Les retards qui affectaient le processus de calcul et de traitement de ces charges ont été surpassés.

9- **En 2018**, l'Agence, à la demande de la présidence de l'établissement, va présenter la politique de recouvrement et ses résultats directement en CTM, à l'invitation des présidents des principales instances (Paris, Rouen, Marseille, Montpellier et Lille avant l'été, Nantes en fin d'année).

10- **En mai 2018**, l'Agence se dote d'un Guide des Procédures du Recouvrement Masse, qui formalise en détail (et avec les fac-similés des documents à utiliser) la totalité du processus depuis la toute première relance amiable jusqu'à l'éventuelle saisie.

11- **En 2018**, dans le cadre des objectifs assignés à l'Agence comptable, les délais de la phase amiable sont raccourcis. Il se passe désormais nettement moins de temps entre :

- la constatation du non-paiement et la relance amiable,
- la constatation du caractère infructueux de la relance et la mise en demeure,
- la constatation de l'absence de suites données à la mise en demeure et la saisie effective.

Ces délais raccourcis ont été mis en œuvre en début d'année pour les débiteurs 'personnes morales' (bailleurs sociaux, fournisseurs, etc...) et au cours de l'été pour les débiteurs 'personnes physiques'.

12- **D'ici la fin 2018**, dans le cadre du déploiement des applicatifs ULIS et Y2, l'Agence comptable se sera dotée d'un dispositif de déclenchement assisté (par tableurs) de la procédure de recouvrement amiable (relance puis mise en demeure éventuelle puis SCS si besoin).

13- **Début 2019**, le nouveau « Règlement AOL » de l'établissement, une fois adopté, va intégrer des segments de cette politique de recouvrement

### **Point 3 – Quelques éléments de bilan et enseignements**

#### L'essentiel

Nombre de débiteurs au 31.12.2015 : 698

Nombre de débiteurs au 31.12.2017 : 330 (plus de 2 fois moins)

Dette globale au 31.12.2015 : 0,877KE

Dette globale au 31.12.2017 : 0,692KE (recul de plus de 20% en deux ans)

En 2018, les péripéties du nouveau SI ont empêché un suivi au mois le mois des données relatives aux aimpayés, mais de nouvelles baisses sont attendues au terme de 2018.

#### Quelques enseignements

- la « bénévolence » stigmatisée par la Cour des comptes courant 2013-2014 n'existe plus.
- traitées à N-1, les régularisations de charges ne sont plus un motif de non-paiement.
- l'action régalienne de recouvrement est efficace, elle a cependant moins de prise sur les dettes les plus anciennes (les 15 dossiers les plus lourds pesaient début 2018 2/3 de l'impayé global).
- c'est ce qui explique que le nombre de débiteurs plonge quand le volume de la dette recule.

**Et bien entendu, la fermeté (fondée sur une organisation rigoureuse et pilotée) « paye ».**

#### **Le rôle dévolu au correspondant social dans la politique de recouvrement de l'Agence comptable**

- 1- à titre personnel, quand il occupe un logement Masse, il ne peut qu'être exemplaire en termes de paiement spontané.
- 2- il sera toujours bienvenu qu'il fasse remonter vers l'Agence comptable, le cas échéant VH, les difficultés qu'il sait être celles d'un locataire, de sorte à aider le comptable à mettre en œuvre une politique de recouvrement appropriée aux circonstances.
- 3- pour les situations les plus délicates, il sera toujours le partenaire bienvenu du président de la CTM et de l'Agent comptable pour les aider à instruire soit une demande de remise gracieuse, soit un dossier de surendettement, de sorte que, chaque fois qu'il est possible, des solutions se dégagent qui soient conformes à l'intérêt partagé du débiteur et de l'établissement.
- 4- il peut utilement, s'il le souhaite, relayer les points fondamentaux de la politique de recouvrement de l'Agent comptable:
  - aucun échéancier n'est de droit.
  - le comptable est seul responsable du recouvrement, dans ses phases amiable et forcée
  - les décisions de remise gracieuse (qui s'imposent au comptable) relèvent à l'inverse du seul ordonnateur territorial, sous réserve d'une validation par le conseil d'administration.

**Validé par l'Agent comptable le 7 novembre 2018**

**ANNEXE N° 5**

## **Communication de l'Agent comptable sur l'évolution en cours de l'action en recouvrement**

### **1- Pour mémoire, les fondements successifs de la politique de recouvrement conduite par l'AC Masse**

04/2015 - 12/2016 : le volontarisme

01/2017 - 12/2019 : la mise en œuvre des leviers régaliens, le partage des objectifs avec les ordonnateurs et élus

Les résultats au 31/12/2018 :

**282 débiteurs (recul de 60 % en 3 ans) et impayé global de 621K€ (recul de 30 % en 3 ans)**

Une nouvelle progression (la 4ème consécutive) est certaine pour la fin 2019, assurément pour l'impayé global.

### **2- Les objectifs pour 2020-2021, bien entendu à effectifs constants**

Enregistrer de nouveaux progrès, en particulier sur le volume de l'impayé global

Consolider la dimension sociale (prévention) de l'action en recouvrement

Prendre conscience de la limite basse (le zéro débiteur n'a pas de sens)

### **3- Le mode opératoire retenu (et déjà en place)**

Le pilotage assumé de l'action en recouvrement par la performance

La prise d'appui systématique sur un socle de données fiables croisant ULIS et Y2

### **4- Ce que permet déjà et va permettre ce mode opératoire**

a) la livraison chaque mois aux agents en charge du recouvrement de la **matière première** de leur travail

b) la valorisation immédiate du travail des agents (nombre de dossiers clôturés et impact sur l'impayé)

c) le maniement d'une troisième donnée unitaire (en plus du « débiteur » et de « l'impayé ») : **le titre**

→ **l'AC est ainsi au standard technique imposé par le CAC : production tracée des diligences par titre**

d) il compense et gomme certaines limites actuelles du SI (l'interface ULIS/Y2)

- visibilité retrouvée sur la distinction statistique entre locataires 'douane' et 'tiers'

- instantanéité dans la résolution de situations de doublon (patronymes courants)

e) une solidité statistique 'à toute épreuve' qui va permettre à l'Agence d'affiner ses objectifs et aussi de renseigner la présidence de l'établissement sur des problématiques politiques, telles :

- la définition du niveau acceptable/optimal du paiement non spontané

- l'identification de dysfonctionnements freinant la progression du paiement spontané

## ANNEXE N° 6

L'évolution du paiement spontané<sup>1</sup> au cours des 24 derniers mois

| Période | Nombre de Titres | Paiement spontané | Retardataires (action REC Forcé) | Observations                 |
|---------|------------------|-------------------|----------------------------------|------------------------------|
| 2019-1  | 1708             | 90,81             | 157                              | Base 100                     |
| 2019-2  | 1736             | 92,91             | 123                              |                              |
| 2019-3  | <b>1978</b>      | <b>88,98</b>      | <b>218</b>                       | Pic des RC <sup>2</sup> 2018 |
| 2019-4  | 1737             | 93,44             | 114                              |                              |
| 2019-5  | 1781             | 91,47             | 152                              |                              |
| 2019-6  | 1743             | 92,66             | 128                              |                              |
| 2019-7  | 1730             | 94,68             | 92                               | Base 75 ( -25%)              |
| 2019-8  | 1766             | 94,28             | 101                              |                              |
| 2019-9  | 1747             | 95,54             | 78                               | Base 50 (-50%)               |
| 2019-10 | 1730             | 95,26             | 82                               |                              |
| 2019-11 | 1704             | 96,71             | 56                               | Plus bas niveau 2019         |
| 2019-12 | 1712             | 96,61             | 58                               |                              |
| 2020-1  | 1676             | 93,44             | 110                              |                              |
| 2020-2  | <b>2279</b>      | <b>92,37</b>      | <b>174</b>                       | Pic des RC 2019              |
| 2020-3  | 1709             | 94,32             | 97                               |                              |
| 2020-4  | 1697             | 97,05             | 50                               |                              |
| 2020-5  | 1694             | 97,52             | 42                               |                              |
| 2020-6  | 1702             | 98,3              | 29                               | Base 25 (-75%)               |
| 2020-7  | 1695             | 97,94             | 35                               |                              |
| 2020-8  | 1705             | 98,01             | 34                               |                              |
| 2020-9  | 1692             | 98,64             | 23                               | Base 14 (-85%)               |
| 2020-10 | 1661             | 98,74             | 21                               | Plus bas niveau 2020         |
| 2020-11 | 1712             | 98,19             | 31                               |                              |
| 2020-12 | 1712             | 97,96             | 35                               |                              |

1. Paiement spontané : dès lors que le locataire a réglé **à l'échéance** ou en suite de recouvrement amiable.

2- RC = Régularisations de charges

## ANNEXE N° 7

Visualisation des profils et circonstances donnant lieu à majoration temporaire de la redevance

|         |  |                           |  |                              |
|---------|--|---------------------------|--|------------------------------|
| Légende |  | Paiement spontané observé |  | Absence de paiement spontané |
|---------|--|---------------------------|--|------------------------------|

| PROFIL 1                                       |    |    |    |                          |
|------------------------------------------------|----|----|----|--------------------------|
| « M » = Mois quelconque au cours d'une année N |    |    |    | MINORATION PARTIELLE     |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Pas de majoration sur M4 |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Pas de majoration sur M4 |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Pas de majoration sur M4 |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Majoration dès M3        |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Majoration dès M4        |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Majoration dès M4        |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Pas de majoration sur M4 |

| PROFIL 2                                       |    |    |    |                                              |
|------------------------------------------------|----|----|----|----------------------------------------------|
| « M » = Mois quelconque au cours d'une année N |    |    |    | MINORATION TOTALE                            |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Pas de majoration sur M4                     |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Pas de majoration sur M4                     |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Pas de majoration sur M4                     |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Majoration dès M3                            |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Majoration dès M4                            |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | Majoration dès M4                            |
| M1                                             | M2 | M3 | M4 | <b>Signalement enquête sociale d'urgence</b> |

## ANNEXE N° 8

### La tentative avortée de 2016-2018 d'instaurer un dispositif de majoration de la redevance

Le 1<sup>er</sup> décembre 2015, l'organe délibérant de l'EPA Masse adopte un **Règlement d'Attribution et d'Occupation des Logements (RAOL)**, qui, se substituant à plusieurs documents plus anciens<sup>1</sup> entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

→ À l'article 49 du Chapitre 1er du règlement, la toute première **des 14 obligations** de toute nature (*dont 6 en cas de sinistre*) imparties au locataire est libellée ainsi :

#### **Article 49**

*Le locataire s'oblige notamment aux obligations suivantes :*

- *de payer mensuellement la redevance et la provision sur charges ;*
- *[...]*

→ Au sein du Chapitre 3 du règlement, relatif, notamment, au non-respect d'une obligation, un article 52 précise ce qui suit, au sein d'une réponse graduée de l'établissement aux manquements constatés :

#### **Article 52**

*Le non-respect par le locataire de l'une des obligations ou conditions particulières donne lieu à la procédure suivante :*

**a) Lorsque le locataire ne respecte pas l'une des obligations [ou conditions particulières] énumérées ci-dessus, à titre général :**

*Le service territorial [...] procède à toute démarche amiable auprès du locataire,*

*Dans l'hypothèse [...] le président de la CTM lui adresse une mise en demeure de s'y conformer*

*Dans l'hypothèse où la mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le délai requis, le président de la CTM, après avis de celle-ci, peut appliquer une majoration de 10 % de la redevance d'occupation à compter du mois suivant l'expiration du délai précité. Cette décision administrative entre dans le champ d'application de l'article 77. Le montant supplémentaire mensuel est exigible jusqu'à ce que le locataire exécute la mise en demeure.*

→ Sauf erreur d'appréciation, le dispositif 52 a) ne fera pas l'objet d'une quelconque mise en œuvre (aucune majoration de redevance) et il sera abandonné dès le tout début des travaux liminaires d'actualisation du RAOL, à l'automne 2018.

→ **Ce qu'il est très intéressant de noter**, c'est que le principe de la majoration (au motif d'un non-paiement de la redevance) a été débattu et adopté par l'organe délibérant il y a plus de 5 ans. Quand bien même le moment n'était peut-être pas très bien choisi (*en 2015, le recouvré forcé se limite encore exclusivement au recours à l'huissier*) l'accord trouvé à l'époque témoigne d'une maturité très encourageante des administrateurs sur le sujet.

---

1- Le RAOL de 2015 remplace : le règlement d'occupation des logements dans les cités douanières (1962/2013), le règlement général des cités et divers règlements particuliers, spécifiques à telle ou telle cité.

| Indicateur soumis à comparaison                                                                                                                                                             | Processus de validation d’une admission en non valeur |                                               |                     |                                             | Processus d’octroi d’une remise gracieuse |                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------|
|                                                                                                                                                                                             | Au sein de l’EPA Masse                                |                                               | Au sein de la DGDDI |                                             | Au sein de l’EPA Masse                    | Au sein de la DGDDI |
| 1- Nombre de signatures obligatoires pour ANV simple (1€)                                                                                                                                   | 5                                                     | 1.Proposition ANV adressée à la CTM par l’AC  | 2                   | 1- Proposition ANV adressée à l’ordonnateur |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 2.Convocation de la CTM par son président     |                     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 3.Récépissé post CTM destiné à AC-SC          |                     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 4.Proposition ANV adressée au SC              |                     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 5.Validation ANV par l’ordonnatrice ppale     |                     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       |                                               |                     |                                             |                                           |                     |
| 2- Nombre d’instances paritaires associées pour cette ANV simple                                                                                                                            | 1                                                     | 1. Réunion de la CTM                          | 0                   | -----                                       |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 1 bis. Information rétroactive du CA          |                     |                                             |                                           |                     |
| 3- Délai moyen entre première et dernière signature : ANV simple                                                                                                                            | De 45 à 90 jours                                      |                                               | De 5 à 10 jours     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       |                                               |                     |                                             |                                           |                     |
| 4- Nombre de signatures obligatoires pour l’ANV la plus complexe<br>→ Masse : échec des poursuites d’un impayé de 1000,01€<br>→ DGDDI : échec des poursuites pour amende pénale de 100.000€ | 6                                                     | 1. Proposition ANV adressée à la CTM (info)   | 2                   | 1- Proposition ANV adressée à l’ordonnateur |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 2.Convocation de la CTM par son président     |                     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 3. Récépissé post CTM destiné à AC-SC         |                     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 4. Proposition ANV adressée au CA Masse       |                     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 5. Convocation CA Masse                       |                     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 6.Délibération signée par la présidence       |                     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       |                                               |                     |                                             |                                           |                     |
| 5- Nombre d’instances paritaires associées pour ANV la + complexe                                                                                                                           | 2                                                     | 1. Réunion de la CTM (pour seule information) | 0                   | -----                                       |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       | 2. Réunion du CA Masse (pour décision)        |                     |                                             |                                           |                     |
| 6- Délai moyen entre 1ère et dernière signature : ANV la + complexe                                                                                                                         | Jusqu’à 6 mois (2 CA / an)                            |                                               | De 5 à 10 jours     |                                             |                                           |                     |
|                                                                                                                                                                                             |                                                       |                                               |                     |                                             |                                           |                     |

|                                                                    |  |                            |                                                                           |   |                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------|--|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---|-----------------------------------------------------------------------------|
| 7- Nombre de signatures obligatoires pour une RG ‘standard’        |  | 5                          | 1. Demande de remise du débiteur                                          | 2 | 1. Demande de remise du débiteur                                            |
|                                                                    |  |                            | 2. Convocation de la CTM                                                  |   |                                                                             |
|                                                                    |  |                            | 3. Récépissé post CTM destiné au SC                                       |   | 2. Octroi de la remise par l’ordonnateur                                    |
|                                                                    |  |                            | 4. Convocation CA Masse                                                   |   | 2.bis Consultation du comptable par l’ordonnateur                           |
|                                                                    |  |                            | 5. Délibération signée par la Présidence                                  |   |                                                                             |
| 8- Nombre d’instances paritaires associées pour une RG ‘standard’  |  | 2                          | 1. Réunion de la CTM (1 <sup>er</sup> vote)                               | 0 | -----                                                                       |
|                                                                    |  |                            | 2. Réunion du CA Masse (décision)                                         |   |                                                                             |
| 9- Délai moyen d’octroi d’une RG ‘standard’                        |  | Jusqu’à 6 mois (2 CA / an) |                                                                           |   | De 15 à 30 jours                                                            |
|                                                                    |  |                            |                                                                           |   |                                                                             |
| 10- Nombre de signatures obligatoires pour une RG ‘complexe’       |  | 7                          | 1. Demande de remise du débiteur                                          | 3 | 1. Demande de remise du débiteur                                            |
|                                                                    |  |                            | 2. Convocation de la CTM                                                  |   | 2. Transmission par l’ordonnateur au 1 <sup>er</sup> Président Cour d’Appel |
|                                                                    |  |                            |                                                                           |   | 2bis. Consultation du comptable par l’ordonnateur                           |
|                                                                    |  |                            |                                                                           |   | 3. Décision judiciaire d’octroi                                             |
|                                                                    |  |                            | 3. Récépissé post CTM destiné au SC                                       |   |                                                                             |
|                                                                    |  |                            | 4. Transmission par le SC au 1 <sup>er</sup> Président de la Cour d’Appel |   |                                                                             |
|                                                                    |  |                            | 5. Décision judiciaire d’octroi                                           |   |                                                                             |
|                                                                    |  |                            | 6. Convocation CA Masse                                                   |   |                                                                             |
| 7. Délibération signée par la Présidence                           |  |                            |                                                                           |   |                                                                             |
| 11- Nombre d’instances paritaires associées pour une RG ‘complexe’ |  | 2                          | 1. Réunion de la CTM (1 <sup>er</sup> vote)                               | 0 | -----                                                                       |
|                                                                    |  |                            | 2. Réunion du CA Masse (décision)                                         |   |                                                                             |
| 12- Délai moyen pour l’octroi d’une RG ‘complexe’                  |  | Assurément plus de un an   |                                                                           |   | Moins de 6 mois                                                             |

## ANNEXE N° 10

## L'évolution dans le temps du recours aux actions périphériques au recouvrement Masse

| En matière d'admission en non valeur de créances d'impayés Masse |                                                                               |      |      |                                                                                                       |       |      |      |      |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------|------|------|
| Année                                                            | 2014                                                                          | 2015 | 2016 | CE QUI CHANGE EN 2016                                                                                 | 2017  | 2018 | 2019 | 2020 |
| Nombre des ANV                                                   | 3                                                                             | 1    | 0    | ← ← ← le 23 septembre 2016, la production du PV de CTM est remplacée par un récépissé.                | 20    | 12   | 20   | 12   |
|                                                                  |                                                                               |      |      | La LFR pour 2016 confère aux comptables des établissements publics des prérogatives régaliennes → → → |       |      |      |      |
| Moyenne/an                                                       | 1,33/an                                                                       |      |      |                                                                                                       | 16/an |      |      |      |
| Évolution                                                        | Entre les deux périodes, le nombre moyen annuel d'ANV a été multiplié par 12. |      |      |                                                                                                       |       |      |      |      |

| En matière de remise gracieuse de créances d’impayés Masse |                                                                             |      |      |      |                                                                                                                                           |         |      |      |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------|------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------|------|
| Année                                                      | 2014                                                                        | 2015 | 2016 | 2017 | CE QUI CHANGE EN 2017                                                                                                                     | 2018    | 2019 | 2020 |
| Nombre des RG                                              | 0                                                                           | 0    | 0    | 0    | <b>RIEN en termes de processus</b><br>← Le comptable public Masse n’est pas associé à la RG                                               | 2       | 1    | 2    |
|                                                            |                                                                             |      |      |      | À compter du début 2018, l’Agent comptable → → → ‘promeut’ en CTM l’intérêt de la RG dans le cadre d’une approche sociale du recouvrement |         |      |      |
| Moyenne/an                                                 | 0/an                                                                        |      |      |      |                                                                                                                                           | 1,66/an |      |      |
| Évolution                                                  | Entre les deux périodes, le nombre moyen annuel de RG est passé de 0 à 1,66 |      |      |      |                                                                                                                                           |         |      |      |

## ANNEXE N° 11

Article 193 du décret n° 2012-1246 du 07.11.2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)

Dernière mise à jour des données de ce texte : 27 décembre 2019

JORF n°0262 du 10 novembre 2012

**Version en vigueur depuis le 01 octobre 2018**

### **Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012**

TITRE PRÉLIMINAIRE LE CHAMP D'APPLICATION (Articles 1 à 6)

TITRE Ier : LES PRINCIPES FONDAMENTAUX (Articles 7 à 62)

TITRE II : LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DE L'ÉTAT (Articles 63 à 173)

TITRE III : LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES ORGANISMES MENTIONNÉS À L'ARTICLE 3 (Articles 174 à 229)

- Chapitre II : L'exécution des opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie (Articles 192 à 199)

- **Section 1 : Les opérations de recettes (Articles 192 à 193)**

TITRE IV : DISPOSITIONS TRANSITOIRES (Articles 230 à 234)

TITRE V : DISPOSITIONS FINALES (Articles 235 à 240)

### **Article 193**

Modifié par Décret n°2018-803 du 24 septembre 2018 - art. 24

Sur délibération de l'organe délibérant prise après avis de l'agent comptable, les créances de l'organisme peuvent faire l'objet :

1° D'une remise gracieuse sur la somme en principal en cas de gêne ou d'indigence ;

2° D'une remise gracieuse des majorations et des intérêts ;

3° D'une admission en non-valeur, lorsque la créance est irrécouvrable ;

4° De rabais, remises, ristournes accordés à des fins commerciales.

Par dérogation au premier alinéa, lorsque la dette concerne l'agent comptable, son avis n'est pas requis.

Dans la limite d'un seuil fixé par l'organe délibérant, celui-ci peut déléguer à l'ordonnateur son pouvoir de décision.

## ANNEXE N° 12

Les marges de manœuvre à droit constant et leur impact sur les procédures connexes au recouvrement

|                                             | Délégation du pouvoir de décision de l'organe délibérant<br>au directeur de l'établissement |                                                                      | Prise d'avis de l'Agent comptable<br>avant validation ou octroi |                                 |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------|
|                                             | ANV                                                                                         | RG                                                                   | ANV                                                             | RG                              |
| <b>Ce que dit le décret GBCP</b>            | OUI avec seuil                                                                              | OUI avec seuil                                                       | OUI avec seuil                                                  | OUI avec seuil                  |
| <b>Le choix de l'établissement en 2013</b>  | OUI si < 1000                                                                               | NON                                                                  | OUI (compétence exclusive)                                      | NON                             |
| <b>Évolutions entre 2014 et 2020</b>        | AUCUNE                                                                                      | AUCUNE                                                               | AUCUNE                                                          | AUCUNE                          |
| <b>Les propositions d'évolution en 2021</b> | OUI si < 10000<br>sans évocation préalable en CTM                                           | OUI si < 1/10 [ $\Sigma$ impayés]<br>avec évocation préalable en CTM | OUI (compétence exclusive)                                      | OUI                             |
| <b>→ et leur impact</b>                     | Moins de signatures et d'acteurs<br>Dialogue stratégique AC-SC / CA                         | Moins de signatures et d'acteurs<br>Proximité et précocité           |                                                                 | Synergie<br>et liens de travail |

## ANNEXE N°13

### Fonds de solidarité pour le Logement (Dispositif FSL, également dénommé FSH)

|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>De quoi s'agit-il ?</b>        | Enveloppe financière dont dispose le Département, permettant l'octroi d'aides financières aux personnes rencontrant des difficultés pour payer les dépenses liées à leur logement (factures, loyers...).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Qui peut l'obtenir ?</b>       | Un locataire, un propriétaire occupant.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Conditions d'attribution ?</b> | Dossier étayé à constituer selon les ressources du foyer.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Démarche individuelle</b>      | Prise en charge du dossier par un travailleur social (assistant social)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Base légale</b>                | Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement<br><br>Décret n°2005-212 du 2 mars 2005 relatif au fond de solidarité pour le logement                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Le déroulé de la procédure</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> En suite des actions de recouvrement ou de la prescription par signalement d'une enquête sociale locale, le travailleur social qui a en charge le dossier du débiteur en difficulté va faire appel au Service des Aides Individuelles au Logement de la Direction de l'Habitat afin d'entamer une demande de Fonds de Solidarité Habitat (FSH) ;</li> <li><b>2.</b> Le travailleur social contacte le service territorial de la Masse (créancier) et lui présente le dispositif ;</li> <li><b>3.</b> En collaboration avec l'Agence Comptable, le Service Territorial vérifie la satisfaction des conditions d'attribution du FSH ;</li> <li><b>4.</b> Le créancier doit obligatoirement accepter d'abandonner une partie de la créance pour que le FSH intervienne ;</li> <li><b>5.</b> Lorsque le créancier, le travailleur social et le débiteur parviennent à un accord, la demande de FSH est présentée devant la Commission du Fonds de Solidarité Habitat qui décide alors d'accorder l'aide financière, dans la limite de 5340 € ;</li> <li><b>6.</b> Le locataire aidé par le FSH rembourse sa dette directement au FSH, sur la base d'un plan d'apurement détaillé remboursable par (petites) mensualités et sans intérêts.</li> </ol> |

# ANNEXE N° 14

## Mémoire des propositions nécessitant une traduction réglementaire

| N° | Résumé de la proposition nécessitant une traduction réglementaire                              | Quelles seront les mesures administratives nécessaires, consécutivement à l'adoption de la proposition en conseil d'administration le 22 mars 2021 ? |            |              |            |               |                                                      |                        |              |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------|------------|---------------|------------------------------------------------------|------------------------|--------------|
|    |                                                                                                | Décret GBCP                                                                                                                                          |            | Décret Masse |            | Règlement AOL |                                                      | Notes de mise en œuvre |              |
|    |                                                                                                | O/Non                                                                                                                                                | Support    | O/Non        | Support    | O/Non         | Support de l'action                                  | O/Non                  | Observations |
| P1 | Majoration applicable à la redevance selon le taux et les conditions                           | NON                                                                                                                                                  | Sans objet | NON          | Sans objet | OUI           | Délibération CA 22 mars 2021, modifiant le RAOL 2019 | OUI                    | SC/AC        |
| P2 | Élargissement du périmètre de délégation conféré au directeur d'établissement en matière d'ANV | NON                                                                                                                                                  | Sans objet | NON          | Sans objet | OUI           | Délibération CA 22 mars 2021, modifiant le RAOL 2019 | OUI                    | SC/AC        |
| P3 | Élargissement du périmètre de délégation conféré au directeur d'établissement en matière de RG | NON                                                                                                                                                  | Sans objet | NON          | Sans objet | OUI           | Délibération CA 22 mars 2021, modifiant le RAOL 2019 | OUI                    | SC/AC        |
| P4 | Recueil de l'avis du comptable suite à la consultation de la CTM pour une demande de RG        | NON                                                                                                                                                  | Sans objet | NON          | Sans objet | OUI           | Délibération CA 22 mars 2021, modifiant le RAOL 2019 | OUI                    | SC/AC        |