

DÉLIBÉRATION N° 4.3

DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA MASSE DU 12 JUILLET 2017

Vu le décret n° 2015-462 du 23 avril 2015 portant statut de « la Masse des douanes » et notamment son article 13 ;

Après en avoir délibéré, le conseil d'administration approuve :

- la mise en œuvre d'une politique de loyers renouvelée. L'augmentation des loyers applicable à compter du 1^{er} janvier 2018 est de 3 %.

Le président,



Rodolphe GINTZ

**MESURES REQUISES PAR LA RÉPONSE MINISTÉRIELLE
AU RÉFÉRÉ DE LA COUR DES COMPTES DU 4 MAI 2016**

La Cour des comptes a entrepris un contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public de la Masse des douanes au mois de juillet 2014. Les conclusions de cet examen de gestion ont été communiquées aux Ministres sous forme de référé le 4 mai 2016. Le référé de la Cour ne comprend, au terme de l'examen de gestion réalisé, qu'une seule et unique recommandation : *« Concevoir puis mettre en œuvre dans un délai de trois ans une nouvelle politique de logement en faveur des douaniers impliquant la disparition de la Masse des douanes »*.

Dans leur réponse du 19 juillet 2016, établie en coopération avec le service France Domaine, la direction du budget, et la coordination du cabinet, les Ministres ont réfuté cette recommandation et préconisé des orientations sur lesquelles doit désormais s'appuyer la stratégie immobilière et patrimoniale de l'Établissement. Celle-ci doit viser, d'une part, une augmentation du nombre de locataires grâce à une stratégie patrimoniale définie dans le cadre de la politique immobilière de l'État, et, d'autre part, une amélioration des recettes de l'établissement s'appuyant sur une offre de logements plus qualitative.

La mise en œuvre des orientations et actions prescrites par l'autorité ministérielle peut appeler les propositions suivantes, qui ont été examinées lors du groupe de travail du 19 avril dernier, afin d'être présentées au présent conseil d'administration.

Afin d'éviter d'alourdir considérablement l'effort financier demandé aux locataires, ces mesures seront mises en application progressivement, selon le calendrier précisé pour chacune d'elles.

Pour en faciliter la lecture, ces mesures sont reprises dans un document unique mais feront l'objet,

- pour certaines d'une procédure de vote distincte :
 - délibération 4.1 : une nouvelle stratégie patrimoniale définie dans le cadre de la politique immobilière de l'État, qui implique une mutualisation de l'offre de logements ;
 - délibération 4.2 : mise en œuvre d'une majoration de la redevance en fonction des revenus ;
 - délibération 4.3 : une politique de loyers renouvelée ;

- délibération 4.4 : un dispositif nouveau de récupération sur travaux ;
- et d'un point d'information à l'attention des membres du conseil d'administration :
 - la mise en œuvre de l'article 37 du règlement d'attribution et d'occupation des logements : obligation de verser un dépôt de garantie.

1. Une nouvelle stratégie patrimoniale définie dans le cadre de la politique immobilière de l'État, qui implique une mutualisation de l'offre de logements (délibération 4.1).

Extrait de la réponse des Ministres : « Une politique de logement rénovée, caractérisée par une dimension interministérielle affirmée, doit être envisagée pour mieux valoriser le patrimoine de l'État actuellement affecté à la Masse des douanes. [...] La poursuite de l'ouverture du parc à des fonctionnaires d'autres administrations (de l'État dans un premier temps) est une clé de l'amélioration du taux d'occupation. »

Cette politique vise à augmenter les taux d'occupation des logements confiés à la Masse en permettant l'accès d'autres catégories de fonctionnaires, tout en bénéficiant en retour d'un accès à des logements extérieurs au parc EPA Masse.

Cette politique de mutualisation doit s'appuyer sur le principe de réciprocité et permettre à la fois d'ouvrir le parc à d'autres catégories de bénéficiaires, selon la priorisation de l'article 14 du règlement d'attribution et d'occupation des logements, tout en permettant aux agents des douanes d'accéder à une offre de logements dans des zones géographiques où une demande existe.

Cette démarche s'accompagne également de la mise en œuvre de nouvelles formes de partenariats, avec d'autres administrations ou acteurs institutionnels, selon des modalités contractuelles adaptées et sous la coordination de la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

La DIE a engagé un recensement et diagnostic sur l'ensemble du parc domanial de l'État, qui devrait aboutir à un premier état au cours de l'été 2017. En l'état actuel du dossier, seules des orientations peuvent être dégagées ; les modalités concrètes de mise en œuvre de cette politique de mutualisation de l'offre seront définies dans un second temps, en particulier en ce qui concerne les procédures d'attribution des logements.

Une phase d'expérimentation sera engagée au plus tôt à l'horizon 2018 avec l'EPA Masse, à partir des éléments de diagnostic établis par cité : taux de vacance des logements, montant moyen de redevance, diagnostics, état récent des travaux, estimation domaniale, etc. Un certain nombre de départements sont identifiés, sur la base de la qualité du parc EPA et de l'offre occasionnée par le niveau de vacances durable des logements. Concomitamment et dans une perspective de réciprocité des offres, la DIE identifie en parallèle les logements potentiellement disponibles sur des parcs extérieurs à celui de la Masse, (y compris domanial) dépendant d'autres administrations, et à proximité de services douaniers.

2. L'amélioration des recettes de l'établissement, qui doit s'appuyer sur une offre de logements plus qualitative.

L'augmentation des recettes doit répondre aux trois principes fondamentaux suivants :

1. avoir pour contrepartie le maintien et le développement de la politique de rénovation du parc. Les marges budgétaires ainsi dégagées doivent être en priorité consacrées à améliorer le niveau de qualité des logements. Il s'agit de poursuivre l'effort de rénovation des logements engagé l'année dernière (58 logements en 2016), en identifiant un volet rénovation : remise à niveau électrique et des pièces humides de logements vacants – complété par des rénovations a minima par une « remise au propre - rafraîchissement » des peintures de logements destinés à être rapidement proposés à la location ;
2. participer de l'esprit d'équité et de solidarité, qui prévalent depuis la création de la Masse des douanes. Les mesures doivent être justes, simples et claires et s'appliquer de manière globale : chacun contribue ainsi à l'effort défini au plan national ;
3. assurer l'acceptabilité et la progressivité de ces mesures en en plafonnant le cumul, pour qu'elles ne constituent pas une pression économique trop forte sur les bénéficiaires de logements Masse.

2.1 Mise en œuvre d'une majoration de la redevance en fonction des revenus (délibération 4.2).

Extrait de la réponse des Ministres : « ... la mise en œuvre d'une forme de majoration de la redevance à l'attention des occupants aux revenus les plus élevés, sera examinée... ».

Cette majoration permet de répartir plus équitablement l'effort de l'autofinancement de l'établissement par les redevances en sollicitant plus les revenus élevés.

La mesure doit être simple de gestion et d'application. Les moyens de l'établissement ne permettent pas d'envisager un suivi régulier des ressources sur la durée d'occupation, pour déterminer une majoration selon la variation des revenus (cf système de veille en vigueur dans le logement social, qui implique un relevé annuel du revenu des locataires, afin de déterminer le niveau de sur loyer applicable).

Aussi, il est proposé d'instaurer à partir du 1^{er} janvier 2018 une majoration sous la forme du paiement d'une contribution unique lors de l'entrée dans les lieux : 200 euros à partir d'un revenu du foyer supérieur à 7000 € mensuel, sur la base du revenu fiscal de référence.

2.2 Une politique de loyers renouvelée (délibération 4.3).

Extrait de la réponse des Ministres : « De même, un alignement des loyers sur le niveau minimum du PLA-I, pourrait être mis en place, ... ».

Il s'agit de mettre en œuvre une politique de loyer plus simple et efficace, qui permet de garantir un accroissement stabilisé des recettes de l'établissement, tout en améliorant l'attractivité de l'offre de logements grâce aux recettes supplémentaires ainsi dégagées.

Après consultation d'un conseil spécialisé, la fixation du prix des loyers en référence au PLA-I comporte un risque juridique majeur pour l'établissement. D'ailleurs, dans son référé du 4 mai 2016, la Cour des Comptes souligne l'écart « entre le loyer moyen au m² dans le parc de la Masse des douanes... [et celui du] logement très social ».

L'article R.2222-4-1 du code général de la propriété des personnes publiques devrait en principe s'appliquer en matière de fixation du montant des loyers : « *égal [...] à la valeur locative réelle des locaux occupés, déduction faite d'un abattement de 15 % destiné à tenir compte de la précarité de l'occupation mentionnée dans le bail* » ; ce qui serait a priori le cas pour les conventions d'occupation de la Masse des douanes.

Toutefois, une étude juridique plus approfondie est nécessaire pour identifier des modalités de dérogation à ce texte et les adapter aux spécificités de l'Établissement.

Aussi, il convient de privilégier la démarche pragmatique et progressive suivante, qui s'appuie sur une politique de loyers plus juste et plus équitable. Cette démarche déroule les deux étapes suivantes :

- dans un premier temps, une augmentation ponctuelle et nationale des loyers de 3 %, conformément à l'article 13 du décret statutaire, qui sera inscrite au budget initial 2018 et sera appliquée au 1^{er} janvier 2018. L'objectif est de maintenir un niveau de ressources a minima permettant à l'établissement de poursuivre les travaux de valorisation de son parc et de poursuivre les rénovations de logements ;
- dans un second temps : engager sur 2019 et 2020 la concertation sur la remise à plat des loyers pour une mise en application au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2021. À cette occasion seront examinés le niveau des loyers, notamment pour harmoniser les taux applicables, résoudre les conséquences de l'ancien dispositif de récupération sur travaux et la multiplicité des taux actuels.

En effet, même si ce point reste à expertiser au niveau juridique en fonction de la politique de détermination des loyers retenue, une telle mesure ne pourrait être mise en œuvre que progressivement, au *turn-over* des occupants. Par ailleurs, les éléments suivants doivent être en compte :

- renouveler la politique des loyers nécessite de disposer au préalable d'un diagnostic fiable du parc, en particulier sur le mètre. À cette fin, un marché de diagnostic et de mesurage vient d'être notifié et doit permettre de disposer à l'horizon 2018 de données objectives ;
- examiner l'opportunité de formaliser ou non dans le décret statutaire un régime dérogatoire au code général de la propriété publique, ce qui pourrait impliquer la refonte du décret du 23 avril 2015.

2.3 Un dispositif nouveau de récupération sur travaux (délibération 4.4).

Extrait de la réponse des Ministres : « ... un dispositif nouveau de récupération sur travaux par l'augmentation des loyers ciblés sur les logements rénovés. »

L'objectif de la récupération sur travaux est d'amortir une part du financement des travaux par une répercussion partielle sur les loyers des locataires.

Toutefois, le dispositif existant, inéquitable, complexe et financièrement peu performant, a été suspendu pour deux ans à compter du 1^{er} janvier 2016 par la délibération n° 10 du conseil d'administration du 1^{er} décembre 2015.

Il s'agit donc de le remplacer par un dispositif plus simple, plus équitable et plus juste, qui permet de répartir l'effort de contribution dans des modalités équitables sur tous les locataires.

Ainsi, il est proposé d'appliquer un taux uniforme d'augmentation des redevances d'occupation, sous la forme d'une contribution solidaire pour l'amélioration globale de l'ensemble du parc en gestion. La récupération sur travaux s'inscrit dès lors comme la contrepartie des opérations de travaux destinées à améliorer la qualité de l'offre de logements. Elle repose sur les principes suivants :

- appliquer le dispositif aux occupants actuels du parc domanial, et non plus au *turn over* ; les occupants s'acquittent de la majoration au titre de l'année N+1 ;
- asseoir la majoration des redevances d'occupation sur tout ou partie des opérations de la programmation immobilière, et l'inscrire au budget initial de l'année :
 - cette majoration, avec un pourcentage global de hausse, est plafonnée à 10 % du périmètre des opérations concernées ;
 - celles-ci sont identifiées à l'occasion du groupe de travail arrêtant la programmation immobilière de l'année suivante. Elles doivent viser de prime abord les travaux d'optimisation du parc (en termes de surface et de coûts utilisateurs) et de modernisation du parc (en matière de développement durable, de développement technologique, de confort et adaptation à l'usage).

Par exemple, sur un total de 2 M€ d'opérations incluses dans le périmètre retenu à l'occasion du groupe de travail de la programmation immobilière, 200 000 €, soit 10 %, seraient alloués à la mise en œuvre du dispositif de récupération sur travaux et se traduiraient par l'application d'une hausse des redevances d'occupation d'environ 3 %.

2.4 La mise en œuvre de l'article 37 du règlement d'attribution et d'occupation des logements : obligation de verser un dépôt de garantie (point d'information).

Extrait de la réponse des Ministres : « *La généralisation du dépôt de garantie (déjà en vigueur pour les tiers) sécurisera le niveau d'entretien des logements et responsabilisera les locataires.* »

L'article 37 du règlement d'attribution et d'occupation des logements relatif aux formalités d'entrée dans les lieux dispose :

« *l'attributaire d'un logement, qui a accepté la décision d'attribution, doit, préalablement à la remise des clefs par le responsable de cité ou, à défaut par le représentant du service territorial, s'acquitter des obligations suivantes :*

1) la production d'une attestation d'assurance

2) le versement d'un dépôt de garantie, conformément aux dispositions de droit commun relatives aux relations entre bailleurs et locataires, soit un mois de redevance pour les logements loués vides.

Pour les chambres meublées, par dérogation aux dispositions de droit commun qui prévoient un montant équivalent à deux mois de loyer, le dépôt de garantie exigé pour ces dernières est égal à un mois de forfait.

Le calendrier et les modalités de mise en place de cet alinéa 2 pour les agents des douanes en activité et les catégories visées aux points 1 à 3 de l'article 14 sont déterminées par une instruction ultérieure du service central ».

Pour mémoire, les catégories 1 à 3 de l'article 14 sont les suivantes :

1. l'agent des douanes ayant cessé son activité ;
2. le conjoint, veuf/veuve d'un agent des douanes décédé ;
3. le conjoint d'un agent en service se retrouvant seul à l'issue d'une rupture de la situation maritale ou conjugale, mais toujours dans le logement précédemment loué par l'agent.

L'instruction n° 15001097 du 22 décembre 2015, fixant l'entrée en vigueur du règlement d'attribution et d'occupation des logements, à titre général au 1^{er} janvier 2016, avait précisé dans son point IV que l'obligation de verser un dépôt de garantie était suspendue jusqu'à la parution d'une instruction spécifique, produite à une date ultérieure.

Cette instruction spécifique du service central sera diffusée après le conseil d'administration et prendra effet au 1^{er} septembre 2017. Elle s'appliquera aux contrats signés à compter de cette date et n'aura donc pas d'effet rétroactif.