

Troisième partie

De la création de la Sécurité Sociale
à la transformation de la Masse en
Etablissement Public National

Un aperçu succinct de la période

1947 – 1997

Préambule

Pendant la deuxième moitié du 20^e siècle, la masse perd à nouveau une partie de son champ d'activité. Elle va connaître après la guerre 39/45, et durant 50 ans, des adaptations et des modifications importantes notamment : la disparition du service de santé, la convention avec la CILOF pour la construction de logements, l'abandon progressif puis total de l'obligation de casernement, l'accès des agents du service sédentaire aux logements dans les immeubles de la masse au même titre que leurs collègues des brigades, la création du "secours de masse". La dernière étape sera franchie en 1997 par la création de l'EPNA (Etablissement Public National Administratif) auquel seront transférées toutes les attributions et missions de la Masse.

A - Le service de santé

La création de la Sécurité Sociale, à laquelle tous les fonctionnaires sont affiliés d'office, entraîne la disparition du service de santé en 1947²⁴⁰. Le droit aux soins dans les hôpitaux militaires est maintenu et les agents victimes d'accidents de service continueront à être aidés par la Masse qui leur accorde des avances en attendant les remboursements sur crédits budgétaires, toujours longs à venir.

La première réaction des douaniers sera mitigée. Comme ils bénéficiaient d'un système de santé entièrement gratuit, ils considèrent que la Sécurité Sociale est moins avantageuse pour eux. Au cours du conseil supérieur de 1947, les représentants du personnel demandent que la subvention budgétaire soit versée à la Sécurité Sociale et qu'en contrepartie les douaniers soient exemptés du versement de la retenue de 1%. Puis ils proposent la fusion de la Mutuelle et de la Masse. Ces deux propositions seront repoussées par l'administration, la première parce que l'on aurait alors créé un régime spécial pour une seule catégorie de fonctionnaires, la seconde parce que les statuts de la Mutuelle lui interdisent d'acquiescer et de gérer des immeubles de rapport.

B - Les Conseils de masse

Le Conseil supérieur de la Masse se réunit à nouveau pour la première fois après la guerre le 2 juillet 1947.

Pendant plusieurs années, et surtout jusqu'à la signature de la convention CILOF, des motions et des vœux répétés des délégués du personnel, réclamaient la construction ou l'achat ou la location d'immeubles à usage de casernes. Cette antienne donna souvent lieu à des répliques agacées du directeur général qui faisait chaque fois remarquer que l'administration avait à plusieurs reprises pris nettement position en faveur de ces revendications, mais que les moyens mis à sa disposition étaient limités, le budget de l'Etat n'étant extensible à volonté. Il était de bonne guerre évidemment, pour les représentants syndicaux de pouvoir montrer à leurs mandants qu'ils maintenaient la pression, mais on ne peut guère douter de la bonne volonté de l'administration.

Une commission restreinte est chargée de vérifier les comptes de la Masse pour éviter de trop longs débats au cours des réunions annuelles du Conseil supérieur. Elle sera créée en 1961 (article 30 de l'arrêté du 28 octobre 1960) à la demande du personnel et avec l'approbation de la Cour des Comptes dont un de ses membres, monsieur Burnod, sera le président

²⁴⁰ Les douaniers en service à l'étranger resteront les seuls à être remboursés de leurs frais médicaux par la masse. Ne résidant pas en France, ils ne pouvaient bénéficier du régime de la SS. La charge qui en résultait pour le budget de la masse était très modérée puisqu'en 1947 il n'y avait dans ce cas que le personnel en poste au bureau de Vallorbe sur le territoire Helvétique.

C - Le casernement

A partir de 1947, la masse ne gère plus que le casernement. C'est encore un service très important pour plusieurs raisons :

- l'obligation de casernement reste la règle pour les agents des brigades. Elle est rappelée à plusieurs reprises jusque dans les années 60, notamment en 1958²⁴¹ ;
- la France, en partie dévastée par 5 ans de guerre et notamment par les bombardements, manque cruellement de logements.

Les douaniers ont donc toutes les raisons de rester attachés à cette institution qui permet à bon nombre d'entre eux de se loger, parfois dans des conditions spartiates, mais moyennant un loyer modeste d'autant que les retenues n'ont pas changé depuis 1939. Elle seront doublées en 1947 pour être portées à 25f et à 30f dans les grandes villes. Une nouvelle augmentation de 33% sera appliquée deux ans plus tard. Mais il faudra attendre 1960 pour que l'on utilise des barèmes progressifs et proportionnels à la fois aux montants des traitements et aux surfaces des appartements.

De nombreuses casernes ont été détruites ou sérieusement endommagées ; beaucoup d'autres, faute d'entretien depuis plusieurs années, sont en très mauvais état. Le chantier est vaste, les crédits peu abondants, les projets et les besoins immenses. Le manque de moyens financiers restera pendant 15 ans un problème insoluble²⁴².

Le véritable programme de constructions n'est vraiment lancé qu'après la signature de la convention CILOF en 1961. Les nouvelles réalisations seront des ensembles plus ou moins importants, 10 appartements au minimum, de type HLM. On peut dire qu'il n'y aura plus de véritables casernes même si le terme restera en usage encore pendant longtemps. Les prévisions tablent sur 10 millions d'investissement par an pendant 5 ans pour construire en moyenne 400 logements chaque année, y compris dans les DOM, extension décidée en 1958.

La Masse va devenir un service du logement dont le budget est alimenté par une subvention budgétaire importante, et par les participations des agents : la première mise et les loyers. La première mise, rappelons le, est due par tous les agents des brigades à leur incorporation. Elle est égale au douzième de leur premier traitement. Certains ne seront jamais logés par la Masse, mais ce système qui existe depuis plus d'un siècle sera maintenu encore pendant plusieurs années jusqu'à l'avènement des nouveaux règlements, en 1980, qui permettront à tous les douaniers des deux services, brigades et sédentaire, d'avoir accès aux logements de la masse. A partir de cette époque seuls les agents qui seront logés par la Masse verseront la première mise lors de l'attribution de leur premier logement.

Les agents des brigades rechignent souvent à loger en caserne. Il est vrai que les conditions de vie n'y sont pas toujours exaltantes. Dans certains cas cependant, lorsqu'il s'agit de bâtiments modernes, neufs et situés dans les grandes villes ou à proximité, il s'agit plutôt d'un réflexe d'allergie au mot lui-même. Etre "encaserné" cela sous-entendait se retrouver dans des logements très petits et sans

²⁴¹ Note n° 1976/B3/du 17 avril 1958.

²⁴² Pour augmenter les ressources de la Masse, le personnel demandera à plusieurs reprises que le fonds commun du TEL et une partie du produit du contentieux soient attribués à la masse. L'administration s'y opposera, seules les mutuelles continuant à bénéficier de ce privilège.

La budget de la Masse a été souvent mis à contribution. C'est une source de financement facile à utiliser et qui évite de piocher dans les crédits budgétaires. L'Ecole des brigades de Montbéliard, inaugurée en 1938, sera réaménagée et modernisée après la guerre. Ce qui donnera lieu à une seconde inauguration, en 1951, au cours de laquelle le directeur général Degois rappela que la Masse a participé aux frais d'installation et de fonctionnement. Une partie de ces frais (achats et entretien de matériel, chauffage, salaires des auxiliaires etc..) étaient encore à la charge de la Masse en 1948 et seront progressivement imputés sur des crédits budgétaires. Les stagiaires, qui étaient logés dans l'école, étaient soumis aux retenues, moyennant quoi en 1949 les dépenses (900.000f) et les recettes (850.000f) s'équilibraient à peu près. A l'annexe A, en fin de chapitre, on trouvera quelques données chiffrées sur le budget de la Masse.

confort, d'être contraint de vivre en communauté avec des collègues avec lesquels on peut ne pas avoir envie de partager non seulement les heures de service mais aussi une partie de la vie familiale²⁴³.

La modernisation des casernes

Peu à peu de nombreux bâtiments seront réhabilités, rénovés, modernisés. En 1947, les chambrées sont supprimées. Il n'y aura plus, en théorie, que des chambres individuelles. Il y avait encore dans les années 50/60, sur les frontières du Nord et de l'Est notamment, des logements dont le sol était en terre battue, sans installations sanitaires, avec des poêles à bois ou à charbon comme seuls moyens de chauffage etc... A Hergnies et à Valenciennes il n'y avait toujours pas l'eau courante partout en 1958. Un puits artésien est creusé à Bettignies la même année.

L'installation d'éviers, de WC et de douches dans tous les appartements est entreprise dans toute la France. On songe aussi à transformer des logements de 2 pièces en trois pièces. A Nantes, par exemple, 55 logements sur 96 n'ont encore qu'une seule pièce en 1958.

Malgré les efforts méritoires de l'administration et en raison du manque de moyens financiers, la modernisation sera très lente. Dans une note de 1962 du bureau A4 de la direction générale, destinée à justifier une demande de subvention budgétaire plus importante, on peut lire : "*...les casernes construites avant 1945 comportent une majorité de logements d'une pièce/cuisine, souvent occupés par des familles de 4 à 5 personnes...un grand nombre de ces casernes sont dépourvues du confort minimum. En 1962, surtout pour une famille nombreuse, une salle d'eau présente le caractère non d'un luxe mais d'une nécessité. Il est absolument inconcevable qu'un logement ne possède pas de WC individuel.*" La modernisation avance donc à très petits pas, faute de moyens.

Le règlement d'attribution des logements

Le règlement en vigueur jusque dans les années 60 distinguait deux catégories de logements :

- les casernes proprement dites (ensemble d'au moins 6 logements) dans lesquelles le loyer est calculé selon le principe de la "surface corrigée", avec un abattement de 15% pour précarité d'occupation, les dépenses locatives étant prises en charges par l'administration ;
- les logements isolés loués par la masse, pour lesquels le loyer demandé aux agents est le loyer réellement payé par la Masse.

Ce classement est d'autant plus injuste que les éléments de confort pris en compte ne sont pas identiques dans toute la France, le classement ayant été fait par direction. Il sera révisé et un nouveau règlement prévoit que chaque agent paiera un loyer ne dépassant pas un certain pourcentage de ses ressources. Ce pourcentage sera de 5 à 15 %, aucun abattement n'étant appliqué au-dessus d'un certain montant de revenus. Le secours de masse est maintenu. Les retenues et le secours de masse feront l'objet de plusieurs décisions modificatives notamment en 1974 et 1994²⁴⁴.

Le nouveau règlement voit le jour en 1961. Il s'appuie sur certaines règles d'ordre commun, notamment un arrêté de 1948, et détermine en outre un classement des logements en deux catégories : ceux réservés aux officiers et ceux destinés aux autres agents. Dans chaque catégorie, les logements sont classés en fonction de leurs surfaces et des éléments de confort. Les agents doivent

²⁴³ C'est ainsi que lorsque la "caserne" de L'Hay les Roses a été livrée, un ensemble d'une centaine de logements, proche de Paris et d'Orly, il y eut si peu de candidats que près du tiers des appartements furent occupés par des agents des bureaux jusqu'au grade d'inspecteur inclus, et que certains restèrent vides pendant plusieurs mois. Quelques années plus tard, les agents des brigades, ayant découvert les avantages de ce qui était une *Cité des douanes*, et non pas une caserne classique, réinvestir les lieux.

²⁴⁴ Note n°2122/A3/du 17 juillet 1974 et NA n° 1566 du 13 juillet 1994.

postuler pour obtenir un logement, sauf les officiers dont les logements sont attribués par le directeur régional.

Une commission de classement composée de l'officier d'administration et de 2 représentants du personnel au conseil régional de la Masse, se réunit périodiquement. Les demandes sont classées en appliquant un barème de points qui tient compte de la composition de la famille, de l'âge et du sexe des enfants, des personnes à charge, de l'ancienneté de la demande, des conditions de logement au moment de la demande. Des surfaces minimales sont également prévues : une pièce par personne.

La réglementation change après la réforme de 1980 sur le statut unique qui modifie *de facto* les droits d'accès aux logements de la Masse et ne les réserve plus uniquement ou en priorité aux agents des brigades. En outre la première mise n'est plus due automatiquement par tous les agents des brigades entrant dans les cadres mais uniquement par les agents obtenant pour la première fois un appartement de la Masse, quel que soit leur statut.

Les retenues de casernement

Les loyers des logements de la Masse étaient calculés selon un système fort avantageux pour les agents. Un loyer plafond est fixé par type d'appartement. Ce plafond n'est pas très élevé ²⁴⁵. En outre à partir de 1961 sera institué le secours de masse, une indemnité qui permet de compenser la différence éventuelle entre le loyer théoriquement exigible et celui auquel devait être soumis l'agent compte-tenu de ses revenus. Ce système, qui donne lieu à des calculs assez compliqués, est en outre injuste puisqu'il accorde aux agents logés par la Masse un double avantage : un logement de plus en plus souvent moderne et neuf ou rénové pour un loyer modéré, et une aide sous forme d'une réduction du loyer. Pour les agents soumis à l'obligation du casernement, dans des résidences déshéritées, ces avantages pouvaient se justifier, mais sûrement pas dans les grandes agglomérations où les logements étaient rares et chers.

D - L'arrêté de 1960

Première grande réforme d'ensemble depuis l'arrêté de 1908, ce texte tient compte de toutes les modifications intervenues entre les deux guerres, et fixent les nouvelles règles de fonctionnement de la masse : service du casernement, service de santé et habillement ²⁴⁶. On peut s'étonner de voir réapparaître l'habillement parmi les attributions conférées à la masse. En réalité il ne s'agit pas d'un retour en arrière. Les uniformes sont toujours remboursés sur crédits budgétaires. La masse sert simplement de distributeur et d'intermédiaire pour la recherche des fournisseurs les plus intéressants en raison des prix qu'ils pratiquent et de la qualité de leurs fournitures. Cette nouvelle fonction a été attribuée à la masse à la demande des représentants du personnel.

²⁴⁵ Note n°2018 /A4/du 20 juin 1961. A titre d'exemple le barème des retenues était en 1960 et en anciens francs :

Ressources mensuelles	Retenue	Loyer maximum
Moins de 50.000 francs :	5%	2.500f.
Entre 50.000 et 80.000francs :	7,5%	6.000f.
Entre 80.000 et 10.000 francs :	10%	10.000f
Entre 100.000 et 130.000 francs :	15%	19.500f.

Pas d'abattement au dessus de 130.000francs de ressources mensuelles

Au premier janvier 1968 le mode de calcul est différent : le loyer maximum que doit payer un agent est fixé à 9% pour un revenu mensuel de 400francs(nouveaux), et il augmente de 1% par tranche de 100francs mais avec un plafond de 160f. jusqu'à l'indice 263, 200f. pour les traitements compris entre les indices 264 et 415, et 250f. au-dessus de l'indice 415. Quelques mois plus tard, nouvelles modifications : 200f jusqu'à l'indice 278; 200f. entre 279 et 425 et 250f. au-dessus de 425. Il y aura d'autres modifications par la suite.

²⁴⁶ Arrêté du 28 octobre 1960. Ce texte est une refonte du chapitre relatif au casernement de l'arrêté de 1908. Il sera modifié par l'arrêté du 3 avril 1965 qui n'apportera pas de changements fondamentaux.

E - 1961 : La convention CILOF

La Compagnie Immobilière pour le Logement des Fonctionnaires(CILOF) organisme semi-public, construisait et aménageait des ensembles de logements pour le compte de l'Etat. Pour ce faire, elle pouvait bénéficier de prêts du Crédit Foncier et de la Caisse des Dépôts. Elle se chargeait également de l'entretien des immeubles après leur achèvement.

La convention conclue entre l'Etat et la CILOF aménagée est avalisée par le ministre des Finances. Une convention Douane/CILOF est signée par le directeur général Philippe de Montremy le 23 janvier 1961 puis par le ministre le 5 mai de la même année.

La Masse assure 15 à 20% du financement selon que le terrain lui appartient ou qu'il doit être acheté par la CILOF. 80% des crédits nécessaires sont fournis par des prêts du Crédit Foncier, complétés éventuellement par la Caisse des Dépôts. Une fois les prêts remboursés, dans un délai de 20 à 30ans, les immeubles deviennent la propriété de la masse. Ce sont en grande partie les loyers versés par les occupants qui servent à rembourser les emprunts.

Grâce à cette convention un programme de construction sera lancé dès 1962 et plusieurs centaines de logements seront construit jusqu'à la fin du 20^e siècle. Quelques indications à ce sujet sont reprises à l'annexe B en fin de chapitre.

Cette politique du logement a eu d'excellents résultats donnant ainsi satisfaction au personnel qui faisait pression pour que le nombre de logements construits soient le plus élevé possible. Toutefois il faut aussi rappeler que certains ensembles étaient sous-occupés. En 1967 une enquête nationale révèle que 13% des appartements gérés par la masse sont inoccupés. C'est à cette époque que l'on songe sérieusement à ouvrir la Masse au service sédentaire. Pourquoi aussi ne pas louer ces appartements à d'autres fonctionnaires : membres de l'enseignement, policiers, gendarmes etc.. Cette proposition, présentée par les délégués du personnel en 1957, pour la caserne de Marseille par exemple, avait été rejetée sans appel par l'administration. Il n'était pas question à cette époque d'accorder de dérogation à l'obligation de casernement, ni de loger dans les immeubles de la masse d'autres agents que ceux des brigades. Cette position rigide était quelque peu rétrograde, car on se souvient que dès le 19e siècle il avait été admis que des agents du service sédentaire pouvaient être logés par la Masse notamment lorsque cela permettait de ne pas laisser des logements inoccupés. L'arrêté de 1908 prévoyait explicitement que les agents du service sédentaire pouvaient être logés par la Masse.

F - Le statut particulier de la masse

Il reste un sujet de controverse et de litige entre la Douane et certaines administrations ²⁴⁷. Le ministère de la reconstruction refusera en 1950 d'accorder des crédits pour la reconstruction des casernes gérées par la Masse sous prétexte que cet organisme n'avait pas d'existence légale. Après de longues tractations un accord sera trouvé en 1952.

Cette même année le Conseil Supérieur est saisi d'un vœu tendant à faire participer la Masse à la construction de HLM dans lesquels des logements seraient réservés à la douane. L'absence de personnalité juridique fait échouer ce projet. Pour répondre à un autre vœu du personnel une commission sera mise en place pour étudier la possibilité de doter la Masse de la personnalité civile. Le sujet est à nouveau soulevé en 1954 par la direction générale des impôts et la Comptabilité publique. En 1959, la construction d'une caserne à Geix fait ressurgir le problème. La municipalité avait fait don d'un terrain de près de 5000 mètres carrés à la douane. Le service des Domaines considère que la Masse n'ayant pas d'existence légale ne peut bénéficier d'un don, que la cession doit

²⁴⁷ A ce sujet voir plus haut le chapitre sur la personnalité juridique de la masse.

avoir lieu pour une somme symbolique de 1 franc et que le transfert de propriété sera soumis aux droits de mutations alors qu'un don en aurait été exempté.

La solution ne viendra qu'une quarantaine d'années plus tard. Il n'en demeure pas moins que la masse est de plus en plus considérée comme un service administratif, d'un caractère particulier en raison de son origine et de son histoire, mais de moins en moins comme un organisme "appartenant" au personnel et principalement géré par lui. Voici ce que l'on peut lire dans une note d'information interne à direction générale des douanes, proposant une réforme des règles de fonctionnement de la Masse, en 1959 : "*La masse des brigades a, actuellement, pour principal objet de participer à la politique de construction de logements pour les agents des brigades entreprise par la Direction Générale[...]Le fonctionnement de la masse repose, plus que sur des textes réglementaires assez rares, sur des traditions certes nullement dépourvues de valeur mais encore assez mal adaptées au rôle nouveau que cet organisme doit remplir.*"

G - 1997- l'EPNA

La Cour des Comptes avaient déjà fait à plusieurs reprises des observations à la douane au sujet de la non-existence légale de la Masse et de son fonctionnement non conforme aux règles de la comptabilité publique. Un nouveau référé en date du 19 septembre 1991 va être à l'origine d'un changement de structure que l'on pouvait prévoir et qui aurait du normalement intervenir, depuis des dizaines d'années. En outre le Parlement a décidé de réintégrer dans le budget général toutes les recettes et les dépenses extra-budgétaires de toutes les administrations de l'Etat à compter de 1997. Un statut de la masse sera élaboré en accord avec les administrations et services concernés : Comptabilité publique, Direction générale des impôts, Agence judiciaire du Trésor, Direction du Budget, et après avis du Conseil d'Etat. Il sera soumis au Conseil Supérieur et étudié par 5 commissions restreintes.

Ces travaux aboutiront à un décret qui sera publié au JO du 24 décembre 1997. Avec le règlement de 1815 et l'arrêté de 1908, ce texte est l'un des documents fondamentaux de l'histoire de la Masse²⁴⁸.

Annexe A

Le budget de la Masse – quelques chiffres

- En 1955 la subvention budgétaire est de (en anciens francs) : 4.749.000 f.
Les autres ressources (principalement les loyers) : 114.223.500 f.
Total : 118.972.500 f.
Les dépenses s'élèvent à : 123.730.000 f.
Déficit : 4.400.570 f. (qui correspondent à des dépenses prévues mais non engagées)
- En 1958 la subvention est passée à : 23.985.000 f.
le total des recettes est de : 150.213.000 f.
dont un solde de l'année 1957 égal à : 91.848.700 f.

	Recettes	Dépenses	Boni
1959	171.387.104	199.705.237	73.455.000
1960	NF 2.209.970	1.340.643	?
1961	3.629.910	2.201.181	2.837.731
1962	4.605.525	2.436.122	5.217.702

²⁴⁸ Le décret 97-1881, reproduit dans la partie : Lois et décrets, sera modifié par le décret 2002-1239 du 4 octobre 2002 qui n'apportera pas de modifications fondamentales.

En 1960 et 61 la subvention budgétaire était de 247.490 f. Elle sera portée à 747.525 f en 1962 et maintenue à ce niveau pendant plusieurs années.

En 1968 on prévoit 8.527.490 f de recettes pour 9.650.000 f de dépenses mais avec un boni de 9 millions de francs (soit à peu près la même valeur en € 2004.)

En 1997, au moment de sa transformation en EPNA, le budget de la masse est de 105 millions de francs dont 8 millions de subvention. Sept ans plus tard, en 2004 ce budget a augmenté de 24%. Il est de 20 millions d'€, (soit 130 millions de francs 2000 ou 21.500.000 f de 1968). En 30 ans, les moyens de la Masse en valeur constante de la monnaie, ont donc été sérieusement augmentés. Il est vrai que le coût de la construction a suivi une courbe ascendante vertigineuse.

(Les conversions ont été calculées en utilisant le barème publié régulièrement par l'INSEE.)

Annexe B

1 -Les logements gérés par la Masse :

Dans les années 50 on dénombrait 157 casernes dont 118 de moins de 10 logements parmi lesquels 37 n'avaient qu'une seule pièce, 6 de 20 à 30 logements et 2 très grandes, le Havre 256 logements et Marseille 528 logements. Ces casernes se répartissent en :

- 18 qui appartiennent à la Masse
- 73 louées
- 62 bâtiments domaniaux
- 2 bâtiments réquisitionnés
- 1 bâtiment qui appartient aux Beaux -Arts
- 2 viennent d'être achetées
- 3 n'ont pas de statut bien défini.

En 1964 la masse gère 3880 logements

1966	4491 pour 12500 agents (des brigades)
1997	4608 pour 19000 agents (tous services confondus)

En 1965 la masse possède 753 logements et en loue 260. L'Etat en possède 1903 et en loue 260. 177 sont propriété de la CILOF, (570 logement ne sont pas encore livrés.) Au total 3971 logements, environ un pour 5/6 douaniers toutes catégories confondues, c'est-à-dire moins de 20% des effectifs.

2 -Les constructions

Convention CILOF- situation en 1964 :

Le programme comprend 1023 logements,
747 logements sont soit en cours de construction, soit en projet plus ou moins avancé : études techniques, permis de construire attendu, appel d'offre en cours etc..

En 1968, 34 ensembles comprenant en tout 921 logements ont été livrés par la CILOF, 373 sont en cours de construction et plus de 1200 sont en projet.

Les constructions vont se poursuivre à un rythme soutenu et en 1973 la CILOF aura livré 2500 logements dont, dans la région parisienne, les cités de Sarcelles, 80 logements, Villiers le Bel, 90 logements, Tremblay les Gonesse, un ensemble de 9 bâtiments comprenant 158 logements et L'Hay les Roses, 100 logements. En province les nombreuses réalisations sont plus modestes : de 12 à 50 logements.