

FORMATION INTER-JURIDICTIONS RELATIVE
AUX INTERVENTIONS PUBLIQUES POUR LE
DEVELOPPEMENT OUTRE-MER

S2023-1482

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

ENQUETE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES FINANCIERES DU PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DE LA GUYANE

Exercices 2019-2022

**Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été
délibéré par la formation inter-juridictions, le 27 octobre 2023.**

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS	10
LISTE DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
1 DES ENGAGEMENTS RECIPROQUES DESEQUILIBRES ET INEGALEMENT RESPECTES	21
1.1 Une démarche partenariale instaurée entre l'État et la collectivité.....	21
1.1.1 Une stratégie de performance et une trajectoire financière contractualisées avec l'État	22
1.1.2 Un plan de performance dense mais dépourvu d'un chiffrage exhaustif des économies potentielles	23
1.2 L'État a suivi les recommandations de la Cour et respecté les engagements pris dans les accords successifs	25
1.2.1 Le processus de dévolution du foncier aux collectivités ne pose plus de difficulté opérationnelle	25
1.2.2 L'État a poursuivi son accompagnement financier très au-delà des montants contractualisés en 2017.....	27
1.2.2.1 La compensation de la part du produit de l'octroi de mer	28
1.2.2.2 Le versement effectif des dotations et subventions exceptionnelles	29
1.3 La collectivité doit poursuivre ses efforts de gestion pour améliorer durablement sa performance	30
1.3.1 Le respect fragile de la trajectoire financière	32
1.3.1.1 Des charges à caractère général et autres charges de gestion courante qui respectent les plafonds de dépenses	32
1.3.1.2 Une masse salariale insuffisamment contenue	34
1.3.1.3 Les recettes fiscales ont bénéficié d'une bonne conjoncture qui ne permet pas d'atteindre, à droit constant, le niveau attendu à échéance 2024	36
1.3.1.4 L'amélioration de l'épargne brute reste dépendante des subventions exceptionnelles de l'État	38
1.3.2 La collectivité territoriale de Guyane n'a pas été en mesure de mettre en place tous les leviers attendus d'optimisation de sa performance.....	39
1.3.2.1 Un dispositif de contrôle interne inabouti	39
1.3.2.2 Des risques persistants, malgré une relative amélioration de la qualité des écritures comptables	40
1.3.2.3 Un processus des achats publics non sécurisé	42
1.3.2.4 Une organisation trop peu rationalisée	43

ENQUETE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES FINANCIERES DU PLAN
D'URGENCE EN FAVEUR DE LA GUYANE

1.3.2.5	Une fiabilisation des systèmes d'information, une priorité d'action bien intégrée mais certains chantiers à finaliser	45
2	LA MISE EN ŒUVRE REELLE MAIS LENTE DES INVESTISSEMENTS DE LA COLLECTIVITE MÉRITE UN SUIVI FORMALISÉ	49
2.1	La collectivité a formalisé la programmation pluriannuelle de ses investissements, même si sa mise en œuvre nécessite encore de nombreuses mesures d'amélioration.	49
2.2	L'accompagnement dans la durée de la collectivité commence à porter ses premiers fruits.....	51
2.2.1	L'engagement en faveur des établissements scolaires s'est enfin concrétisé par les premières livraisons à la rentrée 2023	51
2.2.2	Un bilan plus mitigé en matière d'équipements routiers.....	53
2.3	La prochaine programmation des investissements doit être l'occasion d'organiser un réel suivi partenarial avec l'État.....	54
2.3.1	Le co-financement des investissements de la collectivité représente des montants importants pour l'État.....	54
2.3.2	Un accompagnement financier adapté de la part de l'État.....	55
2.3.3	Des conditions de souscription de nouveaux emprunts auprès des banques de développement peu contraignantes	55
2.3.4	L'avancement des équipements structurants du territoire ne fait pas aujourd'hui l'objet d'un suivi partenarial formalisé.	56
	CONCLUSION.....	59
	ANNEXES.....	60
Annexe n° 1.	Liste des abréviations	61
Annexe n° 2.	Suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Cour	63
Annexe n° 3.	Plan de performance de la collectivité territoriale de Guyane	70
Annexe n° 4.	Plan d'économies de la collectivité territoriale de Guyane	81
Annexe n° 5.	Scenarios proposés pour fonder la trajectoire financière 2021-2027 de la collectivité territoriale de Guyane.....	82
Annexe n° 6.	Capacité d'autofinancement et épargne de la collectivité territoriale de Guyane	84
Annexe n° 7.	Décomposition des autres charges de gestion courante	86
Annexe n° 8.	Analyse de la qualité comptable de la collectivité territoriale de Guyane	88
Annexe n° 9.	Un processus d'achat public peu sécurisé	92
Annexe n° 10.	Organigramme de la collectivité territoriale de Guyane	98
Annexe n° 11.	Fiabilisation des systèmes d'informations	99
Annexe n° 12.	Évolution de la programmation pluriannuelle des investissements par domaine	104

PROCEDURES ET METHODES

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes rend publics ses rapports.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

**

La présente enquête, conduite sur le fondement des articles L.111-3 et L.211-4 du code des juridictions financières, vise à vérifier la mise en œuvre effective des recommandations de la Cour formulées dans le référé et les observations définitives de septembre 2019 sur « La mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane de 2017 ». Pour mieux en comprendre la portée, elle examine également, lorsque c'est pertinent, la qualité de la gestion de la collectivité et sa capacité à faire face aux projets d'investissement structurants inscrits dans sa programmation pluriannuelle des investissements (PPI) qui représente l'objet final des engagements pris.

Cette enquête n'est donc ni un contrôle des comptes et de la gestion de la CTG, au sens des articles L.211-3 et L.211-8 du code des juridictions financières, ni un examen du fonctionnement des services déconcentrés de l'État (préfecture, direction régionale des finances publiques, etc.). Elle ne vise pas non plus à évaluer la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions du plan d'urgence, six ans après son adoption, ni à examiner les cadres de programmation des interventions publiques à l'échelle du territoire, à savoir le contrat de convergence et de transformation (CCT), ou encore à analyser de façon approfondie de nouveaux engagements pris par l'État et la collectivité territoriale

depuis 2017, dès lors que ceux-ci ne s'inscrivent pas dans la continuité de la convention d'octobre 2017.

Conduite dans le cadre d'une formation inter-juridictions constituée à cet effet et associant la Cour des comptes (5^{ème} chambre) et la chambre régionale des comptes (CRC) de Guyane, l'enquête a été pour partie effectuée en Guyane en mai 2023 auprès de la collectivité territoriale et des services locaux de l'État (préfecture, direction régionale des finances publiques, rectorat) et a bénéficié d'échanges avec la direction générale des outre-mer (DGOM), l'Agence française de développement et la Banque des territoires de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

*

**

Les présentes observations définitives ont été délibérées, le 27 octobre 2023 par la formation inter-juridictions présidée par Mme Démier, et composée de M. Cabourdin, conseiller maître, président de section, MM. Keïta et Lalande, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Péhau, conseiller maître, président de la chambre régionale La Réunion et M. Barbaste, conseiller référendaire, président de la chambre régionale de Guyane ainsi que, en tant que rapporteuses, Mme Mazoyer, conseillère maître, Mme Venera, conseillère référendaire, Mme de Lantivy de Trédion et M. Colin, experts, et en tant que contre-rapporteur, M. Pierre, conseiller maître.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

SYNTHÈSE

Au printemps 2017, l'important mouvement social survenu en Guyane a mis en lumière la forte attente de services et d'équipements publics exprimée par la population. Pour répondre à ces revendications, un cadre d'action a été conclu dans l'urgence entre l'État, les principales collectivités territoriales et un très grand nombre d'associations et d'organismes issus de la société civile. Celui-ci comprend notamment plusieurs engagements de l'État à accompagner la collectivité territoriale de Guyane (CTG), nouvellement créée par la fusion du département et de la région, pour l'aider à relever les défis auxquels elle était confrontée.

En contrepartie d'un accompagnement financier exceptionnel de la part de l'État, pour accélérer l'émergence des équipements publics faisant défaut au territoire et permettre à la collectivité d'assainir sa situation financière, celle-ci s'engageait de son côté à améliorer sa performance et sa gestion.

Lors de son précédent contrôle en 2019¹, la Cour avait pu constater que les mesures financières de première urgence avaient été respectées par l'État, permettant à la collectivité de sortir de la période de crise aiguë à laquelle elle faisait face. L'amélioration de la performance de gestion de la collectivité n'était en revanche pas suffisante pour assurer sa capacité à maintenir ses équilibres financiers et financer de manière plus autonome ses investissements. La Cour avait formulé à cette occasion 18 recommandations adressées à la CTG, à l'État ou aux banques publiques de développement (cf. annexe n° 2) pour atteindre ces objectifs.

La mise en place d'une démarche partenariale entre l'État et la CTG

La Cour recommandait en 2019 d'instaurer une démarche de redressement financier de moyen terme de la collectivité, soutenue par un partenariat avec l'État. Cette démarche consistait, pour la CTG, à mettre en œuvre une trajectoire pluriannuelle de baisse de ses charges de gestion², fondée sur un plan de performance crédible et chiffré, moins pour réaliser des économies nettes que pour regagner des marges de manœuvre budgétaires, améliorer ses ratios prudentiels et permettre de financer l'augmentation de ses besoins en investissement. En contrepartie d'un suivi partagé de cette trajectoire et au regard du temps nécessaire pour concrétiser les économies et les optimisations à attendre en matière de recettes propres, l'État versait une subvention exceptionnelle de fonctionnement.

Depuis ce précédent contrôle de la Cour, trois accords successifs³ ont établi un nouveau cadre d'engagements entre l'État et la collectivité pour donner la possibilité à celle-ci de redresser de manière pérenne sa situation financière et répondre ainsi aux besoins du territoire. L'État et la CTG ont ainsi bien mis en place la démarche partenariale recommandée : définition d'une trajectoire communément acceptée, élaboration d'un plan de performance, mise en place

¹ Cour des comptes, [La mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane](#), référé, septembre 2019 et Cour des comptes, [La mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane](#), observations définitives, septembre 2019.

² Dépenses de personnel et dépenses à caractère général.

³ Accord de méthode de novembre 2019, accord intermédiaire de septembre 2021 et l'accord structurel de janvier 2022.

d'un suivi partagé et versement, au vu du lancement des actions, de subventions exceptionnelles de fonctionnement de la part de l'État.

Structurée autour de comités de suivi locaux et nationaux, réunissant les services de l'État, de la collectivité et les banques de développement, cette démarche a conduit la CTG à définir des actions destinées à l'amélioration de la performance de sa gestion.

Toutefois, ce cadre partenarial a été formalisé avec un retard de deux ans par rapport au calendrier envisagé en 2019, réduisant sa dimension théoriquement transitoire. Surtout, l'ambition financière est différente : alors que la Cour recommandait en 2019 à la collectivité d'inscrire la baisse de ses charges de personnel et à caractère général dans la stratégie de redressement de ses comptes, la trajectoire financière pluriannuelle 2021-2027 contractualisée entre l'État et la CTG n'envisage qu'une maîtrise de l'augmentation des dépenses. Cette approche ne permet pas d'apprécier dans quelle mesure des économies liées à la rationalisation de la gestion participent au financement de nouvelles dépenses qui seraient jugées nécessaires. Outre une évolution contenue des charges, le retour à l'équilibre repose aussi sur un besoin de financement pérenne de 40 à 50 M€ par an qui, jusqu'en 2023, a été financé par des subventions exceptionnelles de l'État. À partir de 2024, ses modalités devront être redéfinies, sachant que l'accord structurel prévoit des travaux préparatoires à une réforme fiscale destinée à rehausser les recettes pérennes de la collectivité.

Des efforts de gestion à poursuivre pour s'assurer de l'amélioration la situation financière de la collectivité

Les accords successifs ont fixé des attentes claires en matière de trajectoire de dépenses de la collectivité, qui dispose d'un cap qu'elle s'efforce globalement de respecter. Ces accords ont également renforcé, sur la période passée, la prévisibilité des recettes puisqu'ils contractualisent la contribution de l'État (27 M€ de compensation de l'octroi de mer depuis 2019 et versement de subventions exceptionnelles pouvant aller jusqu'à 40 M€ en 2022 et en 2023).

Ces accords ont ainsi contribué à consolider comptablement la capacité d'autofinancement de la CTG au-delà même des objectifs définis, dans la mesure où, malgré des conditions conjoncturelles favorables à la CTG⁴, l'État n'a pas réduit le montant des dotations exceptionnelles versées.

Depuis 2019, la CTG a engagé plusieurs réformes dans le cadre de son plan de performance. Elle a investi dans des outils de pilotage, s'est attachée à renforcer ses systèmes d'information, a fait réaliser de nombreux audits de performance. Elle a ouvert des chantiers de régularisation de sa gestion des ressources humaines, de même qu'elle a enclenché un travail de formalisation de ses plans d'action sans pour autant chiffrer les économies attendues. De plus, nombre de ses actions demeurent au stade de l'élaboration et leur impact sur la maîtrise des équilibres financiers est encore loin d'être visible.

La Cour estime que les deux points essentiels de ses précédentes observations, à savoir la baisse des charges de personnel et l'amélioration de la qualité comptable, ont insuffisamment progressé. Ils présentent toujours un niveau de risque élevé pour la collectivité. Ces faiblesses

⁴ Dynamisme des recettes propres, baisse temporaire des dépenses du fait de la crise sanitaire, etc.

de gestion sont d'autant plus préoccupantes que les budgets primitifs de la collectivité, depuis deux ans, dépassent les enveloppes de la trajectoire pluriannuelle et font porter le respect des engagements sur un pilotage infra-annuel pour lequel les services de la CTG ne disposent à ce stade ni de l'organisation ni des procédures adéquates.

Si la CTG respecte pour le moment sa trajectoire financière, les fragilités qui subsistent en matière de qualité comptable, de marchés publics ou de maîtrise de sa masse salariale, laissent un doute sur l'efficacité de la démarche partenariale engagée avec l'État, qui conditionne invariablement le versement de subventions exceptionnelles à l'amélioration de la qualité de la gestion de la collectivité.

La réalisation de ces objectifs repose sur la capacité de la collectivité à témoigner d'un engagement politique fort pour finaliser rapidement la rationalisation de son organisation et de son fonctionnement et dégager les économies indispensables au financement de son activité. La nouvelle démarche partenariale, annoncée pour 2024, ne pourra faire l'économie d'un système de conditionnalité plus ambitieux, fondé sur des recherches d'économies explicites et chiffrées, et étendu à l'avancée effective des projets d'investissement. Elle doit aussi prendre en compte les annonces du comité interministériel des outre-mer du 18 juillet 2023 sur une réforme globale de l'octroi de mer, qui repoussent l'échéance d'éventuelles nouvelles ressources fiscales pour la Guyane entre 2025 et 2027.

Une politique de soutien à l'investissement qui porte ses fruits mais dont la lenteur de mise en œuvre appelle un suivi renforcé

La convention de 2017 visait à soutenir la CTG en vue de lui permettre de réaliser son programme d'investissement. Les premiers équipements scolaires, qui ont fait l'objet d'un financement de 250 M€ de la part de l'État à ce titre, seront finalement ouverts au public à la rentrée 2023, rendant enfin tangibles pour la population les engagements des pouvoirs publics de l'époque. Les accords de 2017 ont servi de point de référence, pour la CTG comme pour l'État, pour maintenir leurs priorités, malgré les surcoûts enregistrés par la plupart des projets. Le rythme de mise en œuvre reste en revanche trop lent au regard des annonces initiales comme des besoins du territoire qui, compte tenu de son dynamisme démographique, sont toujours croissants. Si ces délais ne constituent pas nécessairement une spécificité de la maîtrise d'ouvrage de la CTG, ils appellent des améliorations collectives.

Le financement des investissements de la CTG représente un enjeu de près de 76 M€ en moyenne par an pour l'État et ses opérateurs, au titre du co-financement des opérations d'investissement. Pour autant, la réalisation de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) de la CTG ne fait l'objet d'aucun suivi formalisé avec l'État. Ce suivi aurait pourtant vocation à partager les contraintes opérationnelles rencontrées et les meilleurs moyens d'y faire face, d'identifier les soutiens à déployer, en matière d'ingénierie par exemple, et d'affiner le rythme de financement au regard de la réelle capacité à déployer les projets. La nouvelle programmation pluriannuelle des investissements devrait être l'occasion de formaliser ce suivi conjoint.

La démarche partenariale proposée par la Cour en 2019 avait vocation à être limitée dans le temps, puisqu'elle visait précisément à permettre à la CTG de retrouver les conditions propres à assurer son financement pérenne et à sortir du cycle d'urgence dans lequel elle s'était installée depuis sa création.

La démarche engagée n'a pas aujourd'hui répondu à l'ensemble de ces objectifs. Elle constitue un outil de dialogue précieux entre partenaires ; elle instaure un cadre nécessaire, de l'avis des deux parties, pour structurer les efforts de gestion de la CTG ; elle est adaptée pour maintenir des priorités dans la durée, comme en matière d'investissements. Elle a malheureusement pu aboutir, tout en instituant un cadre financier très sécurisant, à reporter les réformes structurelles pourtant indispensables à engager par la CTG.

Or, les défis démographiques auxquels est confronté le territoire et les enjeux en termes d'équipements qui en découlent vont nécessairement conduire la collectivité à devoir poursuivre son effort d'équipements, donc à ajuster ses dépenses et principalement celles dédiées à l'investissement. Si jusqu'à présent la CTG est parvenue, hors dépenses de personnel, à respecter la trajectoire financière contractualisée avec l'État et à restaurer sa capacité d'autofinancement, cela ne doit pas l'empêcher d'améliorer durablement sa gestion en vue de dégager de nouvelles marges de manœuvre. Elle doit impérativement consolider ses capacités à réaliser des économies structurelles pour exécuter sa programmation pluriannuelle des investissements et éviter toute dérive financière. La préservation de ses équilibres financiers dépend désormais d'une accélération des résultats observables dans l'amélioration de sa gestion, lesquels ne sont jamais que la mise en œuvre d'engagements anciens et réitérés.

RECOMMANDATIONS

N°	Destinataire	Objet	Suivi de mise en œuvre	Proposition de la Cour 2023
1	CTG	Renforcer la sécurité des systèmes d'information en effectuant notamment une refonte de la gestion des droits utilisateurs, en établissant un plan de revue des accès et des comptes utilisateurs périodiquement tenu à jour et en améliorant la détection des accès non conformes ou malveillants aux systèmes d'information	Non mise en œuvre	Recommandation reformulée dans la recommandation n°8 du présent rapport
2	CTG	Sur le plan comptable, achever avant la fin 2019 : - les travaux d'apurement des comptes (notamment des comptes d'immobilisations en cours et des comptes de travaux exécutés pour des tiers) ; - l'application stricte du principe comptable de permanence des méthodes (notamment en matière de neutralisation des amortissements) ; - la provision des litiges en cours en fonction de l'estimation du risque ainsi que l'amélioration du provisionnement des comptes clients, au nom du principe de prudence	Mise en œuvre partielle	Recommandation reformulée dans la recommandation n°5 du présent rapport
3	CTG	Émettre des titres de recette pour les opérations effectuées sous mandat dès le présent exercice au titre d'une avance sur mandat.	Mise en œuvre partielle	Recommandation réitérée (recommandation n°10)
4	CTG	Établir, à partir d'une analyse des risques, des procédures normalisées pour les processus les plus sensibles affectant l'activité de la CTG.	Mise en œuvre partielle	Recommandation réitérée (recommandation n°11)
5	État	Prendre en compte dans la programmation pluriannuelle des crédits du programme 123 le glissement des besoins en crédits de paiement en 2020 et en 2021, au titre du soutien prévu jusqu'en 2022 à l'effort d'équipement scolaire du territoire.	Mise en œuvre complète	Recommandation clôturée
6	État	Proposer à la collectivité territoriale et aux communes de Guyane une méthode de dévolution du foncier s'appuyant sur l'identification des besoins, sur une procédure de cession transparente et sur la mise en place d'un dispositif partenarial de surveillance et de préservation foncière.	Mise en œuvre complète	Recommandation clôturée

ENQUETE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES FINANCIERES DU PLAN
D'URGENCE EN FAVEUR DE LA GUYANE

N°	Destinataire	Objet	Suivi de mise en œuvre	Proposition de la Cour 2023
7	État	Prolonger le versement de la compensation de l'octroi de mer à la collectivité territoriale à hauteur du montant versé en 2019 en contrepartie de la mise en œuvre d'une maîtrise de ses dépenses.	Mise en œuvre complète	Recommandation clôturée au regard de la nouvelle recommandation n°4 du nouveau rapport
8	Banques de développement	En cas de souscription de nouveaux emprunts par la collectivité territoriale, veiller à assortir leur attribution de conditions liées à la mise en œuvre d'un plan de performance crédible.	Mise en œuvre partielle	Recommandation clôturée, compte tenu de la participation des banques aux comités de suivi locaux
9	État et CTG	Soumettre aux instances de la collectivité territoriale une stratégie financière et budgétaire pluriannuelle, actualisée chaque semestre et partagée avec l'État.	Mise en œuvre complète	Recommandation clôturée
10	État et CTG	Après avoir chiffré les économies potentielles résultant de la mise en œuvre du plan de performance dans une démarche partenariale avec les services de l'État, soumettre ce plan à l'assemblée délibérante.	Mise en œuvre partielle	Recommandation reformulée dans la recommandation n°1 du présent rapport
11	État et CTG	Améliorer la connaissance des bases fiscales par l'exploitation des résultats 2019 et la mise en place de l'observatoire prévu pour en faire le principal vecteur d'une stratégie fiscale cohérente avec la projection financière 2019-2023.	Devenue sans objet	Recommandation abandonnée
12	CTG	Tirer parti de l'audit en cours des procédures de suivi des marchés publics pour assurer la revue de ceux-ci telle qu'elle est prévue par la convention de 2017.	Non mise en œuvre	Recommandation reformulée dans la recommandation n°6 du présent rapport
13	CTG	Mettre en œuvre une procédure écrite de prévention des conflits d'intérêt	Mise en œuvre complète	Recommandation clôturée
14	CTG	Adopter un plan de formation avant la fin 2019 et intégrer la stratégie de formation dans le plan de performance.	Mise en œuvre partielle	Recommandation reformulée dans la recommandation n°7 du présent rapport
15	CTG	Inscrire la baisse des charges de personnel et à caractère général dans la stratégie de redressement des comptes présentée par en juin 2019 en affichant dès 2019 un nouvel organigramme-cible et un objectif quantitatif en termes d'emplois.	Non mise en œuvre	Recommandation reformulée dans la recommandation n°7 du présent rapport
16	CTG	Réduire les subventions aux établissements publics administratifs et aux organismes de droit privé comme proposé par la collectivité en juin 2019.	Mise en œuvre partielle	Recommandation reformulée dans la recommandation n°2 du présent rapport

ENQUETE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES FINANCIERES DU PLAN
D'URGENCE EN FAVEUR DE LA GUYANE

N°	Destinataire	Objet	Suivi de mise en œuvre	Proposition de la Cour 2023
17	CTG	Maintenir, une fois le rattrapage des dotations réalisé, un niveau de capacité d'autofinancement nette équivalant à 15 % des produits de gestion	Devenue sans objet	Recommandation non réitérée, compte tenu de la dépendance du ratio aux subventions exceptionnelles de l'État qui la rendent non opérante
18	État	Conclure avec la collectivité dès 2019 une convention d'objectifs de performance chiffrés dont la mise en œuvre pourra retenir le schéma d'un versement par tranches d'une subvention exceptionnelle annuelle de 40 M€.	Mise en œuvre complète	Recommandation clôturée

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Nouvelles recommandations :

Recommandation n° 1*. (CTG) : Chiffrer les économies potentielles résultant de la mise en œuvre opérationnelle des actions du plan de performance, déterminer les priorités en leur sein et définir des indicateurs de suivi.

Recommandation n° 2*. (CTG) Contenir les subventions de fonctionnement des structures satellites de la collectivité et s'assurer que les décisions de rationalisation concernant les organismes extérieurs se traduisent par des économies.

Recommandation n° 3*. (CTG) : Finaliser avant la fin du 1^{er} semestre 2024 le décompte des effectifs et être en capacité de présenter les éléments d'évolution de la masse salariale exécutée en 2023.

Recommandation n° 4.**(DGOM, DGFiP, DGCL, DB) : Dans l'attente de la réforme fiscale annoncée pour la période 2025-2027, assortir la contractualisation entre l'État et la CTG d'une conditionnalité plus exigeante, avec un respect de plafond de dépenses dès les budgets primitifs, des résultats d'économie de gestion chiffrées, des progrès tangibles en matière de masse salariale et de qualité comptable et un suivi étendu à la mise en œuvre des investissements programmés.

Recommandation n° 5*. (CTG) : Finaliser avant fin 2024 l'inventaire des nouveaux actifs et élaborer une stratégie pluriannuelle pour garantir la fiabilité du patrimoine, prenant en compte une régularisation échelonnée des actifs plus anciens.

Recommandation n° 6*. (CTG) : Compte tenu des risques avérés en matière de commande publique, mettre en œuvre sans délai les recommandations formulées dans l'audit des marchés de 2019.

Recommandation n° 7*. (CTG) : Avant la fin du 1^{er} semestre 2024, simplifier l'organigramme de la collectivité, l'assortir d'un schéma d'emploi cible et d'un plan de formation actualisé.

Recommandation n° 8*. (CTG) : D'ici la fin du 1^{er} semestre 2024, renforcer la sécurité du système d'information en automatisant la mise à jour des droits d'accès aux applications et en formalisant une procédure de gestion des accès. Rattacher la gestion du SIRH à la DSI et finaliser la mise en conformité au regard du RGPD.

Recommandation n° 9*. (CTG) : Fiabiliser, dès le début d'année 2024, la programmation pluriannuelle des investissements en assurant le lien avec le coût actualisé de chaque opération et en la présentant régulièrement en comité de direction.

Recommandations de 2019 réitérées :

Recommandation n° 10*(CTG) : Émettre des titres de recettes pour les opérations sous mandat.

Recommandation n° 11*(CTG) : Établir, à partir d'une analyse des risques, des procédures normalisées pour les processus les plus sensibles.

*Les recommandations assorties d'un * sont des recommandations de gestion. Les recommandations assorties d'un ** sont les recommandations de politique publique.*

INTRODUCTION

Seul territoire français sur le continent sud-américain, la Guyane abrite, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), une population de plus de 300 000 habitants en 2022 sur une surface de 84 000 km². Sa population, particulièrement jeune, de nationalité étrangère pour plus du tiers, subit un chômage élevé (13 %).

L'autre particularité de la Guyane tient à l'existence de nombreux territoires difficiles d'accès constituant un frein à son développement. Cet enclavement est aggravé par d'autres facteurs qui entravent le développement économique : présence d'une immigration irrégulière importante en provenance des pays voisins, faible taille de son marché intérieur, faible niveau d'éducation, insuffisances des infrastructures de transports, de télécommunications, de production et de distribution d'énergie électrique. Les liaisons aériennes comme les dessertes internationales sont peu fournies et coûteuses. Les coûts de transport interne de marchandises sont très élevés, notamment dès que l'on s'éloigne de Cayenne et de Kourou. Bénéficiant d'un niveau de vie supérieur à celui des États voisins, la Guyane nourrit néanmoins légitimement des souhaits de rattrapage vis-à-vis de l'hexagone.

principales communes guyanaises et aux communes isolées de l'intérieur, où des barrages routiers ont été installés et la grève générale décrétée (conduisant notamment au report deancements spatiaux, à la fermeture des écoles, de l'université, du port de commerce, des administrations et de certains commerces ainsi qu'à une ruée de la population vers les biens de première nécessité et les stations-services).

Le mouvement social a également été l'occasion, pour certains membres indépendantistes de l'Union des travailleurs guyanais (UTG), la principale centrale syndicale du département, de revendiquer un nouveau statut pour le territoire, dans un contexte où la collectivité territoriale de Guyane (CTG) se mettait progressivement en place par fusion de la région et du département.

Cinq semaines après le début du conflit, et à la veille du premier tour de l'élection présidentielle, les accords de Guyane sont signés le 21 avril 2017 par le collectif « *Pou Lagwiyann dékolé* »⁵, les quatre parlementaires guyanais, les présidents de la CTG et de l'association des maires et par le préfet représentant le Gouvernement. Ils prévoient « *des mesures qui serviront d'amorçage pour le développement du territoire sur des bases nouvelles (...) et qui repositionneront la Guyane sur une trajectoire d'égalité réelle avec le reste du territoire national (...). Les réponses apportées par l'État [n'ayant] jamais été à la hauteur des difficultés singulières et réelles que la Guyane connaît* ».

Ces accords sont composés de trois volets : le plan d'urgence pour la Guyane (PUG), visant principalement à rattraper le retard structurel et endémique du territoire en matière d'infrastructures sanitaires, éducatives, sociales et routières ; douze accords sectoriels par filière (justice et sécurité, agriculture, énergie, économie, pêche, bâtiments et travaux publics, transport, mines, logement et aménagement, éducation routière, tourisme et droits des peuples autochtones et bushinengues) ; et des demandes additionnelles formulées par le collectif et les élus de la Guyane qui bien que figurant dans ces accords n'ont pas été formellement acceptées par le Gouvernement.

Le plan d'urgence, adopté par le Conseil des ministres le 5 avril 2017 à hauteur de 1 086 M€, prévoit notamment de consacrer 250 M€ sur cinq ans pour la construction d'établissements scolaires du secondaire et 200 M€ pour des aménagements routiers⁶ ; il acte la construction d'une cité judiciaire à Cayenne ainsi qu'à Saint-Laurent-du-Maroni et le déploiement de renforts de policiers et gendarmes. Il prévoit également des mesures intéressant directement la situation financière de la collectivité territoriale.

Ces dernières dispositions ont été détaillées dans une convention, signée entre l'État et la CTG, convention approuvée par l'assemblée plénière de la collectivité le 23 octobre 2017.

Dans le cadre de cette convention, l'État a consenti à la CTG des concours financiers (sous forme de plusieurs subventions exceptionnelles de fonctionnement d'un montant total de 184,5 M€ versées entre 2017 et 2019, auxquelles s'ajoutent des subventions d'investissement

⁵ Collectif regroupant notamment « Les 500 frères contre la violence », « les Toucans », « Trop Violans ».

⁶ En termes d'équipements et d'aménagements, le plan d'urgence prévoit 100 M€ pour les travaux de doublement du pont du Larivot et 100 M€ pour la première tranche du doublement des routes nationales 1 et 2. Il prévoit aussi le lancement d'études pour une deuxième tranche du doublement de ces deux routes nationales qui pourrait s'élever également à 100 M€. Ces engagements concernent l'État, au titre de sa mission sur les routes nationales. En revanche, la CTG, en assurant la maîtrise d'ouvrage déléguée de deux de ces opérations, est devenu un acteur de leur mise en œuvre.

de 250 M€ sur cinq ans pour les établissements scolaires) et a accepté de céder une partie de son domaine foncier en contrepartie d'engagements de la collectivité visant à restaurer sa situation financière, assurer la continuité de ses activités, financer et fournir les équipements et services nécessaires à la population (notamment sociaux et scolaires).

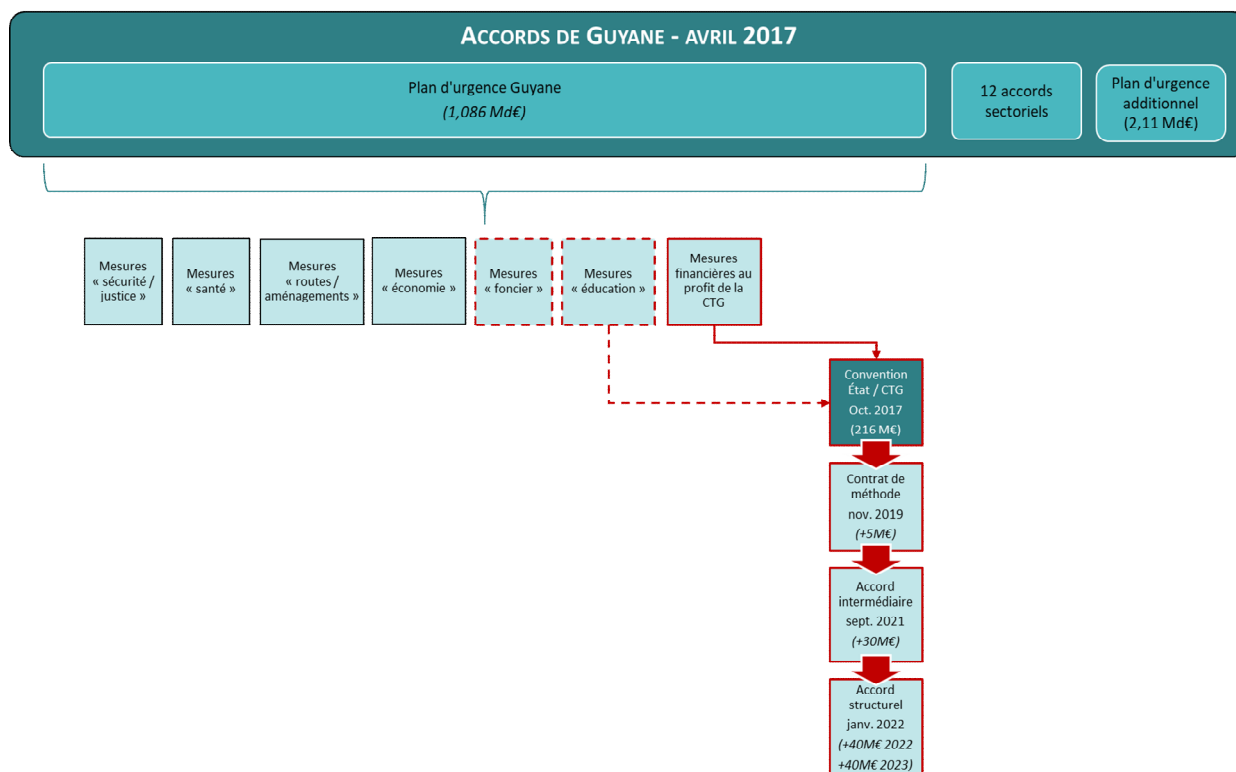
Les banques publiques de développement⁷, quant à elles, devaient soutenir la collectivité territoriale en veillant à proposer des emprunts adaptés aux besoins de développement du territoire et à l'impératif d'une gestion plus performante.

En 2019, la Cour avait constaté que l'État, sans avoir encore respecté la totalité des dix engagements de la convention d'octobre 2017, en avait néanmoins assumé l'essentiel et en avait pris de nouveaux pour permettre à la CTG de redresser sa situation financière. De son côté, la CTG n'avait pas mis en œuvre, dans les délais prévus, les mesures auxquelles elle s'était engagée.

Depuis lors, l'État et la CTG ont convenu d'une méthode commune pour aboutir, à l'échéance du 30 mars 2020, à « *un accord structurel destiné à accompagner la collectivité dans une perspective durable de bonne santé financière, afin de soutenir la Guyane dans les défis majeurs qui se présentent à elle* ». Ce contrat de méthode signé entre l'État et la collectivité territoriale de Guyane le 28 novembre 2019 visait à faciliter la mise en place d'un prêt de 67 M€ sollicité par la CTG auprès de l'Agence française de développement (AFD) et de la Banque des territoires, ainsi que l'attribution d'une dotation exceptionnelle de fonctionnement de 5 M€ conditionnée à la transmission d'un plan d'économie chiffré et détaillé sur la période 2019-2021 et de la trajectoire des dépenses qui le sous-tend. La crise sanitaire n'ayant pas permis d'honorer cette échéance, un accord intermédiaire a été conclu le 27 septembre 2021 pour procéder au bilan des travaux jusqu'alors engagés entre l'État et la CTG et formaliser des engagements réciproques de transition jusqu'à la signature d'un futur accord. Cet accord intermédiaire prévoit le versement d'une aide à l'apurement du passif de la CTG à hauteur de 10 M€ ainsi qu'une aide de 20 M€ destinée à permettre à la collectivité d'améliorer sa capacité d'autofinancement pour investir dans de nouveaux centres d'incendie et de secours. En contrepartie, la CTG s'engage à poursuivre les efforts initiés notamment en matière de maîtrise de ses dépenses. L'accord structurel, finalement signé le 18 janvier 2022, prévoit le versement par l'État de 40 M€ en 2022 et en 2023 en contrepartie du respect, par la CTG de sa trajectoire budgétaire, de l'amélioration de la qualité comptable et budgétaire et de la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

⁷ L'Agence française de développement et la Banque des territoires.

Schéma n° 1 : les accords successifs depuis 2017



— Engagements observés en totalité par la Cour

- - - Engagements partiellement observés par la Cour : pour les mesures « éducation » : 250 M€ de soutien à la construction d'établissements scolaires ; pour les mesures « foncier » : uniquement la dévolution aux collectivités locales

Source : Cour des comptes

À l'heure où l'État doit redéfinir les contrats de convergence et de transformation (CCT) avec les territoires d'outre-mer⁸ et où l'arrivée à échéance, fin 2023, de l'accord structurel est l'occasion de réinterroger les relations à venir, il importe de s'assurer de la mise en œuvre des mesures prévues par la convention d'octobre 2017 et des accords qui en ont découlé, en vue de clôturer ce cadre d'engagement exceptionnel.

Le présent rapport analyse dans un premier temps le degré d'avancement des engagements de l'État et de la CTG pour redresser la situation financière de cette dernière (I). Alors que le bilan de la mise en œuvre des engagements réciproques apparaît déséquilibré, puisque l'État s'est acquitté en totalité de ses engagements alors que la collectivité a simplement mis en œuvre des actions pour s'efforcer de respecter sa trajectoire financière, hors dépenses de personnel, des efforts de gestion supplémentaires lui restent incontournables, notamment sur la maîtrise de sa masse salariale.

⁸ Les contrats de convergence et de transformation sont prévus par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer. Ils constituent la déclinaison des plans de convergence, documents stratégiques prévus par la même loi et identifiant, sur une période de 10 à 20 ans, les grandes priorités d'action du territoire.

Le rapport identifie dans un second temps l'apport qu'ont constitué les engagements pris depuis 2017 pour la réalisation des investissements de la CTG (II), tout en proposant plusieurs aménagements pour en accélérer la mise en œuvre.

1 DES ENGAGEMENTS RECIPROQUES DESEQUILIBRES ET INEGALEMENT RESPECTES

Dans le cadre de la convention du 23 octobre 2017, l'État avait pris dix engagements, dont la plupart avaient été respectés au moment du contrôle de la Cour en 2019 (à l'exception de la cession aux collectivités d'une partie de son domaine foncier privé et du versement conditionnel d'une aide exceptionnelle pouvant atteindre 30 M€ en 2018). De son côté, la collectivité s'était essentiellement, si ce n'est exclusivement, engagée à améliorer la qualité de sa gestion, engagements non mis en œuvre ou restés au stade embryonnaire au moment du précédent contrôle de la Cour.

La Cour avait donc formulé 18 recommandations, la plupart adressées à la CTG et visant une amélioration de la qualité de sa gestion. Elle avait estimé que la mise en place d'une trajectoire financière, servant de cadre de référence à une stratégie de redressement, devait inévitablement s'accompagner d'un plan réaliste d'économies et d'importants efforts de gestion, pour permettre à la CTG de récupérer des marges de manœuvre pour financer son fonctionnement et restaurer sa capacité d'emprunt.

Les accords successifs signés depuis 2019 ont permis à la collectivité de redresser sa situation financière. Celle-ci n'a toutefois pas encore mis en œuvre tous les efforts de gestion attendus, qui restaient pourtant une condition constante exigée en contrepartie du versement des subventions exceptionnelles de l'État.

1.1 Une démarche partenariale instaurée entre l'État et la collectivité

Dans le cadre de la convention du 28 octobre 2017, en contrepartie du soutien exceptionnel apporté par l'État, la CTG s'est engagée « *à mener une démarche volontariste en matière de pilotage de la performance de sa gestion* ». Cette démarche supposait la mise en place d'une analyse financière prospective à cinq ans devant permettre de garantir la trajectoire d'équilibre de la CTG et le redressement de ses comptes. Produit en mars 2019, ce document, non soumis à l'assemblée plénière de la collectivité et ne faisant pas l'objet d'un suivi périodique, avait conduit à des observations critiques de la Cour. Celle-ci considérait en effet que « *les hypothèses sur lesquelles se sont appuyées les analyses prospectives produites à partir de 2018 mettent en évidence que seuls l'augmentation des dotations ou le transfert de certaines charges à l'État ont été envisagés pour améliorer les CAF prévisionnelles. Le scénario d'une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement n'a, en revanche, jamais été envisagé* ».

Le plan de performance élaboré à l'époque par la collectivité et présenté à la formation inter-juridiction était jugé par la Cour comme étant trop général pour produire des effets tangibles. Celle-ci observait en effet « *qu'en l'état, ce plan de performance n'est pas suffisant pour produire des effets significatifs avant 2021* ».

Après avoir étudié les divers scénarios d'évolution financière présentés par la Cour, le président de la collectivité avait reconnu la nécessité de réaliser un effort de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Le montant total d'économies cibles était alors fixé à 84,4 M€ (portant essentiellement sur les charges à caractère général, les charges de personnel et les subventions de fonctionnement).

La Cour recommandait à la collectivité, « *de soumettre aux instances de la collectivité territoriale une stratégie financière et budgétaire pluriannuelle, actualisée chaque semestre et partagée avec l'État* » (recommandation n° 9). Elle recommandait en outre « *après avoir chiffré les économies potentielles résultant de la mise en œuvre du plan de performance dans une démarche partenariale avec les services de l'État, [de] faire approuver ce plan par l'assemblée délibérante* » (recommandation n° 10).

1.1.1 Une stratégie de performance et une trajectoire financière contractualisées avec l'État

Poursuivant les objectifs rappelés plus haut, l'État et la collectivité ont conclu en novembre 2019 un contrat de méthode, visant d'une part à intensifier les échanges entre les services de l'État, l'AFD, la Banque des territoires et la CTG autour de ses perspectives financières et, d'autre part, à préparer la signature d'un accord structurel pour fin mars 2020. Celui-ci devait permettre « *d'accompagner la collectivité dans une perspective durable de bonne santé financière* ». Les articles 3 et 4 de ce contrat de méthode prévoyaient la création d'une « *task force interministérielle* », composée de la DGOM, de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la direction générale des finances publiques (DGFIP), afin d'évaluer les efforts réalisés par la CTG sur la sincérité de ses comptes et les perspectives financières pour les années à venir⁹. Le contrat prévoyait également la mise en place d'une assistance technique résidente, destinée à aider la collectivité à consolider ses fondamentaux de gestion (mise en place par l'AFD pour six mois, de février à juillet 2021).

La prospective financière 2020-2023 qui en a découlé présentait des perspectives pessimistes sans un nouveau soutien exceptionnel de l'État à la collectivité de l'ordre de 40 M€ à l'horizon 2023. Affectées par la crise de la Covid, les discussions entre l'État et la collectivité n'ont par ailleurs pas permis d'aboutir à la signature d'un accord structurel en mars 2020, tel que prévu dans les accords de méthode.

Prolongeant le contrat de méthode de novembre 2019, un accord intermédiaire a néanmoins été signé le 27 septembre 2021. Il renouvelle l'attribution d'un soutien exceptionnel au titre de 2021 en contrepartie d'améliorations de gestion et dans l'attente de la finalisation de l'accord structurel.

L'accord structurel, approuvé par l'assemblée territoriale de Guyane le 16 décembre 2021, a finalement été signé le 18 janvier 2022. Il fixe, à partir de l'analyse effectuée par l'AFD, des projections financières de la collectivité, pour 2021-2027 et définit des engagements pour les parties sur la période 2021-2023. Outre une nouvelle dotation financière exceptionnelle de l'État (de 40 M€ par an en 2022 et 2023), il prévoit la poursuite des efforts de gestion de la CTG pour mettre en œuvre son plan de performance 2021-2023 afin de maîtriser ses charges et améliorer la qualité de sa gestion pour lui permettre de respecter la trajectoire financière qu'elle s'est fixée. Moins contraignant que les recommandations de la Cour de 2019, il n'envisage pas la baisse des dépenses de la CTG mais une évolution contenue

⁹ Mission réalisée en 2020 qui avait conclu à la nécessité de fiabiliser le plan d'économies présenté par la CTG notamment en précisant la stratégie d'économie envisagée pour chaque type de dépenses et en veillant à l'amélioration de la qualité comptable.

de celles-ci, la perspective d'équilibre financier reposant alors sur l'hypothèse, à partir de 2024, de nouvelles recettes fiscales propres et pérennes, à hauteur de 50 M€ par an.

Si la mise en œuvre de l'accord structurel fait l'objet d'échanges semestriels avec l'État, au sein de comités de suivi locaux et nationaux, ceux-ci n'ont pas permis de produire une projection financière pluriannuelle actualisée. L'État et la collectivité ont engagé, au printemps 2023, la première actualisation des perspectives financières stabilisées fin 2021, pour déterminer les équilibres à partir de 2024. La CTG précise dans sa réponse à la Cour qu'en accord avec les services de l'État, seuls les changements de périmètre conduisent à une actualisation de la trajectoire financière. La préfecture de Guyane indique que les premiers échanges entre les services de l'État, la Banque des territoires, l'AFD et la CTG ont eu lieu au printemps 2023 afin de proposer une nouvelle stratégie financière sur la période 2024-2027. Celle-ci, constituera le socle de la négociation d'un nouvel accord structurel biennal.

La Cour considère néanmoins que la recommandation n° 9 des observations définitives de 2019 portant sur le respect de la trajectoire financière a été mise en œuvre.

1.1.2 Un plan de performance dense mais dépourvu d'un chiffrage exhaustif des économies potentielles

Le plan de performance constitue le principal engagement pris par la collectivité pour respecter sa trajectoire financière pluriannuelle au titre des exercices 2021 à 2027. Il constitue également un élément important pour sécuriser la mise en place effective de la programmation pluriannuelle des investissements.

L'horizon retenu pour le plan est la période 2021-2023. Décliné en quatre objectifs stratégiques et 40 objectifs opérationnels, il ne présente toutefois pas de priorisation des 212 actions à accomplir, toutes étant à engager avant mi-2022 (cf. annexe n° 3). Ces objectifs couvrent largement les « *leviers d'optimisation* » mentionnés dans la convention de 2017. Seule la « maquette de performance » (interne) permettant à la mission pilotage-performance (MPP) de suivre la réalisation du plan, indique pour chaque action, en même temps qu'une entité responsable, une année de début (mais pas de fin) de l'action ainsi que les résultats et impacts attendus. Or, au cours de la période sous revue, seules 28 % des actions inscrites au plan de performance ont, selon la collectivité, été effectivement achevées¹⁰. Des actions concrètes ont effectivement été menées, conduisant notamment à la réalisation de l'audit des satellites administratifs de la CTG, à la mise en place du régime indemnitaire des fonctionnaires de la CTG tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), à l'application des 1 607 heures, à la réduction des délais de paiement des fournisseurs et au démarrage d'un plan d'apurement et de qualité comptable en lien avec la direction régionale des finances publiques (DRFiP).

¹⁰ Dans le cadre de la contradiction, la CTG a transmis à la Cour une actualisation de la mise en œuvre de son plan de performance. Celle-ci montre un taux d'achèvement des actions de l'ordre de 44 % en juillet 2023. La Cour n'a toutefois pas été en mesure d'apprécier l'effectivité de la mise en œuvre de ces actions.

Tableau n° 1 : suivi de la mise en œuvre du plan de performance de la CTG

<i>Objectifs stratégiques</i>	Nombre total d'actions	Actions réalisées	Actions en cours	Actions non débutées
<i>OS1 - Asseoir la CTG sur des bases solides (RH, finances, systèmes d'information et vie institutionnelle)</i>	82	25	40	17
<i>OS2 - Maitriser les dépenses de fonctionnement, conformément à la stratégie financière</i>	58	12	22	24
<i>OS3 - Optimiser les recettes de la collectivité</i>	28	10	11	7
<i>OS4 - Définir des stratégies pour les différentes politiques publiques et les piloter dans la transversalité</i>	44	12	23	9
Total	212	59	96	57
Avancement		28 %	45 %	27 %

Source : Cour des comptes d'après les données de la CTG, octobre 2022

Toutefois, ce travail complet, voire exhaustif, appelle, comme en 2019, certaines critiques. Outre l'absence de priorisation des nombreuses actions visées, il ne présente pas de chiffrage des gains financiers attendus pour chacune de ces actions. Certaines d'entre elles n'ont visiblement aucun impact direct sur la trajectoire financière de la collectivité (par exemple, les actions relatives à la sécurisation et à la fluidification de la préparation des rapports et des délibérations)¹¹. Par ailleurs, tous les indicateurs ne sont pas conçus pour être produits de façon automatique par les systèmes d'information.

La CTG, dans sa réponse à la Cour, souligne que le plan de performance n'a pas vocation à chiffrer l'ensemble des actions qu'il comporte, ce que regrettent à la fois la préfecture de Guyane et la direction du budget. La Cour estime que ce plan de performance, dont les actions doivent être mesurables, devrait trouver sa traduction explicite dans les budgets votés.

La Cour considère que les économies potentielles résultant de la mise en œuvre du plan de performance n'ont été que partiellement chiffrées. La collectivité doit prioriser et chiffrer les actions à mener pour garantir le respect de la trajectoire financière qu'elle s'est fixée.

¹¹ Cf. annexe n° 3

Recommandation n° 1. (CTG) : Chiffrer les économies potentielles résultant de la mise en œuvre opérationnelle des actions du plan de performance, déterminer les priorités en leur sein et définir des indicateurs de suivi.

1.2 L'État a suivi les recommandations de la Cour et respecté les engagements pris dans les accords successifs

1.2.1 Le processus de dévolution du foncier aux collectivités ne pose plus de difficulté opérationnelle

La cession gratuite à la CTG et aux communes de 250 000 hectares (ha) de foncier de son domaine privé constitue l'un des engagements pris par l'État dans l'accord d'avril 2017, rappelé par le Président de la République lors de son déplacement sur le territoire en octobre 2017, en marge de la signature de la convention.

Cet engagement faisait suite à une demande préexistante de la région Guyane, exprimée depuis 2013, de bénéficier de 100 000 ha destinés d'une part à la préservation des espaces et à l'agriculture et d'autre part à la production d'énergie à partir de la biomasse. Le chiffre de 250 000 ha issus des accords semble résulter d'une demande complémentaire de 150 000 ha à destination des communes, sans que l'évaluation du besoin ait été très explicite.

En 2019, la Cour faisait le constat que l'État n'avait pas tenu cet engagement, malgré les préconisations de la mission inter-inspections formulées début 2018¹² et d'une première commission d'attribution foncière tenue en préfecture en décembre 2018. La DGOM arguait, pour expliquer la lenteur du processus, du cadre restrictif fixé par l'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui limitait la cession foncière à titre gratuit des parcelles du domaine privé de l'État en Guyane, sur une période de dix ans, à dix fois la superficie des parties agglomérées de la commune concernée. Le respect de cette règle ne permettait pas une répartition équitable entre les communes du transfert du foncier de l'État.

La Cour recommandait à l'État de « proposer une méthode de dévolution du foncier s'appuyant sur l'identification des besoins, sur une procédure de cession transparente et sur la mise en place d'un dispositif partenarial de surveillance et de préservation foncière » (recommandation n° 6).

Depuis 2019, l'État s'est engagé activement dans la mise en œuvre de la cession gratuite de son domaine foncier au bénéfice des collectivités locales. L'article 25 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 a permis de lever le verrou du dixième des superficies des parties agglomérées par période de dix ans.

La création d'une « mission foncière », au sein des services de la préfecture au 1^{er} janvier 2020, prenant la suite des missions de la DRFiP, est allée de pair avec une politique

¹² Inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, conseil général de l'environnement et du développement durable, conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, *Le transfert du foncier en Guyane*, février 2018

plus structurée visant à faciliter la dévolution du foncier, sur la base d'outils méthodologiques actualisés et d'une démarche volontariste vers les acteurs locaux bénéficiaires. L'impulsion politique donnée par le ministre délégué chargé des outre-mer depuis 2022 accélère cette tendance¹³.

L'État a amélioré la connaissance de son propre domaine, de manière à produire et diffuser, par commune, des cartes du foncier disponible comportant l'état des contraintes d'urbanisme associées (baux emphytéotiques agricoles déjà attribués, domaine forestier permanent, espaces naturels et agricoles, espaces urbanisables). Il a assoupli ses méthodes d'instruction, en ne requérant plus la présentation de pièces attestant d'un projet d'équipement déjà mature (avant-projet détaillé et plan de financement), mais une simple délibération de l'assemblée compétente portant orientation d'aménagement pour étudier la demande de cession. Il s'est également astreint sur les délais (commission foncière tous les deux mois, durée d'instruction limitée à trois mois, durée de mise en œuvre limitée à six mois après la délibération de la collectivité). Enfin, l'État s'est engagé à faire prévaloir les demandes des collectivités sur les autres attributions (SAFER ou communautés d'habitants) avec la possibilité, le cas échéant, d'aller au-delà des 250 000 ha si les demandes des collectivités locales devaient excéder cette surface, dans la mesure où l'enjeu est moins de respecter strictement une surface que de répondre aux besoins exprimés. La CTG, membre de la commission d'attribution du foncier, a été informée des cartes du foncier disponible et des décisions de cession pour l'ensemble du territoire.

En janvier 2023, 112 demandes avaient été formulées par les collectivités depuis la signature des accords de Guyane, représentant 94 703 ha. 80 % des dossiers avaient reçu un accord favorable de cession, pour une surface cumulée de 3 286 ha, 1,7 % un refus (32 ha) et 18 % étaient en cours d'instruction pour 91 400 ha dont 87 000 ha pour la seule commune d'Apatou. Cette dernière a obtenu un avis favorable, avec accord du maire, pour une première cession de 3 300 ha lors de la commission d'attribution foncière du 17 avril 2023. Le potentiel de nouvelles cessions devrait concerner la commune de Régina (20 000 ha) et la commune de GranSanti.

Aucun des interlocuteurs rencontrés n'a mentionné qu'une difficulté de dévolution du foncier de la part de l'État aurait été source de retard dans les projets de développement menés. Les services de la CTG ont au contraire souligné la démarche proactive de la préfecture.

Si la disponibilité foncière est régulièrement soulevée comme une contrainte pour l'émergence de projets, il s'agit davantage de difficultés de stabilisation des opérations d'intérêt national (OIN) menées par l'établissement public foncier de Guyane (EPFAG). Ces dernières sont davantage liées aux problématiques d'urbanisme, à la nécessité de concilier les exigences de la loi sur l'eau et de la réglementation en faveur de la biodiversité avec des projets d'aménagement et à la nécessité de trouver des schémas d'aménagement partagés, plus qu'à des questions de propriété de l'État.

La Cour constate que la recommandation n° 6 de ses observations définitives de 2019 a été mise en œuvre.

¹³ Deux réunions de travail avec les élus locaux se sont tenues sur le sujet en décembre 2022 et janvier 2023.

1.2.2 L'État a poursuivi son accompagnement financier très au-delà des montants contractualisés en 2017

En 2019, la Cour avait recommandé à l'État de :

- « *prolonger le versement de la compensation de l'octroi de mer à la collectivité territoriale à hauteur du montant versé en 2019 en contrepartie de la mise en œuvre d'une maîtrise de ses dépenses* » (recommandation n° 7) ;
- « *conclure avec la collectivité dès 2019 une convention d'objectifs de performance chiffrés dont la mise en œuvre pourra retenir le schéma d'un versement par tranches d'une subvention exceptionnelle annuelle de 40 M€* » (recommandation n° 18).

Dans les accords successifs qui ont fait suite à ces recommandations, l'État s'est principalement engagé sur des versements de dotations exceptionnelles complémentaires en fonctionnement ainsi que sur un accompagnement renforcé de l'AFD au profit de la CTG.

Au total, depuis 2017, l'État a versé à la CTG 367,5 M€ (hors dotations d'investissement pour la construction d'établissements scolaires). Il a par ailleurs recentralisé les dépenses relatives au revenu de solidarité activé (RSA) depuis 2019.

Tableau n° 2 : synthèse des dotations et subventionnelles exceptionnelles de fonctionnement versées par l'État à la collectivité depuis 2017 (en M€)

Engagements de l'État		Exécution des engagements							
Cadre juridique	Montants contractualisés (en M€)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	
Convention État/CTG Octobre 2017	<i>Accompagnement de la CTG dans la construction de collèges et lycées (dépenses d'investissement)</i>	250	-	45,6	46,2	58,2	54,9	45,2	250,1
	<i>Versement d'une avance de trésorerie à la CTG pour lui permettre de régler les factures des transporteurs</i>	4,5	4,5						4,5
	<i>Transformation en subvention exceptionnelle d'équilibre du prêt de 53M€ consenti par l'AFD et la CDC afin de permettre à la CTG de régler ses factures à l'égard des entreprises guyanaises</i>	53	53						53
	<i>Part de la CTG dans le fonds de compensation du RSA en 2017, 2018 et 2019*</i>	150	50	50					100
	<i>Compensation du transfert aux communes de la part du produit de l'octroi de mer en 2017</i>	9	9						9
	<i>Appui à la négociation avec la CNAF pour apurer les sommes dues au titre du RSA 2017 sur 5 années à compter de juillet 2018</i>	NC							0
	<i>Mobilisation pour la seule année 2018 de dispositifs complémentaires, évalué par la collectivité à un niveau maximum de 30M€, en lien avec la mise en œuvre de son plan de performance</i>	30		0					0
	<i>Inscription dans la durée des ressources nécessaires à la compensation des pertes</i>	NC				27	27	27	81

ENQUETE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES FINANCIERES DU PLAN
D'URGENCE EN FAVEUR DE LA GUYANE

	<i>liées au transfert de l'octroi de mer aux communes au-delà de 2019</i>								
Accord de méthode 28 novembre 2019	<i>Dotation exceptionnelle de fonctionnement en 2019</i>	5			5				5
Accord intermédiaire 27 septembre 2021	<i>Aide à l'apurement du passif</i>	10					10		10
	<i>Aide destinée à permettre à la CTG d'augmenter sa CAF afin de financer la réalisation de 4 centres d'incendie et de secours</i>	20					20		20
Accord structurel Janvier 2022	<i>Subvention exceptionnelle visant à consolider l'épargne brute de la CTG, à hauteur de 40M€ par an en 2022 et 2023</i>	80						40	40
Subvention prévue dans la loi Érom du 28 février 2017 mais non identifiée dans les accords successifs		45		18	27				45
<i>Sous-total investissement</i>		<i>250</i>							<i>250,1</i>
<i>Sous-total fonctionnement</i>		<i>406,5</i>							<i>367,5</i>
Total financements de l'État au profit de la CTG (convention de 2017 et accords successifs)		656,5							617,6

* compte tenu de la recentralisation du RSA au sein de l'État à partir de 2019, l'engagement de compensation de 50 M€ au profit de la CTG à ce titre pour 2019 est devenu sans objet.

Source : Cour des comptes.

1.2.2.1 La compensation de la part du produit de l'octroi de mer

L'article 141 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique a mis un terme au prélèvement au profit du département jusqu'alors effectué sur l'octroi de mer perçu par les communes de Guyane. Selon cette disposition, l'État s'engageait à rétrocéder progressivement aux communes la part d'octroi de mer de 27 M€ jusqu'alors versée au département puis, à compter de 2016, à la CTG.

En contrepartie de ce transfert, la CTG bénéficie d'un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) inscrit pour la première fois en loi de finances rectificative (LFR) pour 2017 à hauteur de 9 M€, puis de 18 M€ en loi de finances initiale (LFI) pour 2018 et enfin de 27 M€ depuis la LFI 2019. Pour l'année 2020, la compensation de l'octroi de mer s'est opérée par une rebudgétisation du PSR sur le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* de la mission outre-mer, au motif qu'un prélèvement sur recettes « *ne peut pas être conditionné à des critères de gestion : seule une dotation budgétaire permettrait d'atteindre le but visé de manière*

efficace »¹⁴ (la recommandation n° 7 de la Cour prévoyant une contrepartie au prolongement du versement de la compensation de l'octroi de mer).

Le versement de cette compensation n'ayant pas, *stricto sensu*, été conditionné dans les accords successifs à une contrepartie en matière de maîtrise des dépenses de la collectivité, il a de nouveau fait l'objet d'un PSR à compter de la LFI 2021. Pour autant, la DGOM considère que les accords successifs signés depuis 2019 entre l'État et la CTG ont bien systématiquement prévu des engagements de cette dernière en matière de maîtrise de ses dépenses.

Depuis, une mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'administration (IGA) a été mandatée pour mener une expertise des ressources fiscales complémentaires que la collectivité pourrait mobiliser, y compris via la création éventuelle d'une nouvelle taxe¹⁵ en vue de stabiliser la structure financière de la CTG dans un contexte de besoin croissant en équipements. Faute d'un consensus sur le choix entre deux propositions issues de ces travaux (réforme de la fiscalité indirecte et instauration d'une taxe sur la valeur ajoutée en substitution de l'octroi de mer pour l'une et optimisation du rendement du régime fiscal de l'octroi de mer pour l'autre), la DGOM précise qu'à ce jour, aucune décision n'a été prise quant à un éventuel remplacement du prélèvement sur recettes, qui reste donc figé pour les années à venir à hauteur de 27 M€ par an.

La Cour considère en tout état de cause que la recommandation n° 7 de ses observations définitives relative à la compensation de l'octroi de mer a été mise en œuvre par l'État.

1.2.2.2 Le versement effectif des dotations et subventions exceptionnelles

Le contrat de méthode de novembre 2019 prévoyait le versement d'une dotation exceptionnelle de fonctionnement de 5 M€ au profit de la CTG, sous deux conditions :

- la transmission du « *plan d'économies chiffré et détaillé sur la période 2019-2021* », présenté en 2019 à la Cour ;
- la transmission d'une « *information précise et chiffrée d'une part sur les sous-jacents qui ont permis l'élaboration de ce plan d'économies et d'autre part sur la trajectoire des dépenses « au fil de l'eau » qui le sous-tend* ».

Or, sans attendre la transmission de ces documents (les sous-jacents du plan d'économies n'ont, par exemple, toujours pas été fournis par la CTG à la préfecture), l'État a versé la dotation exceptionnelle de 5 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (reçu le 29 janvier 2020).

Dans l'attente de l'accord structurel, l'accompagnement de l'État s'est poursuivi, comme indiqué précédemment, par la signature en septembre 2021 d'un accord intermédiaire

¹⁴ Annexe au projet de loi de finances pour 2020, *Évaluation des voies et moyens, Tome I Les évaluations de recettes*, p.114.

¹⁵ IGF, *Perspectives pour un financement pérenne de la collectivité territoriale de Guyane*, juillet 2022 et IGA, *Rapport d'analyse d'une nouvelle ressource pérenne pour la collectivité territoriale de Guyane*, novembre 2022.

prolongeant l'accord de méthode de novembre 2019. Il prévoyait que l'État verse à la collectivité :

- « une aide à l'apurement du passif à hauteur de 10 M€ ;
- une aide destinée à permettre à la collectivité d'augmenter sa CAF afin de financer, à hauteur de 20 M€, la réalisation de quatre centres d'incendie et de secours »¹⁶.

Compte tenu des efforts produits pour préserver ses équilibres budgétaires (respect de sa trajectoire budgétaire, remboursement de ses « emprunts toxiques » en juillet 2021, annulation de recettes non perçues, etc.), la CTG a bien reçu le 11 novembre 2021 cette nouvelle subvention exceptionnelle de 30 M€.

Enfin, l'accord structurel signé en janvier 2022 a prévu, en contrepartie du respect de la trajectoire financière de la collectivité, le versement d'une subvention exceptionnelle de fonctionnement de 40 M€ (accordée par moitié en mai et en novembre sur décision du comité de suivi national), avec pour objectif de « contribuer à la consolidation de [son] épargne brute conformément à la trajectoire définie ».

Le 6 septembre 2022, une première tranche de 20 M€ a été reçue par la collectivité. L'État, s'appuyant sur le diagnostic de la qualité comptable et budgétaire de la CTG réalisé en octobre 2022 conjointement par la CTG et la DRFiP, a procédé au versement d'une seconde tranche de 20 M€, reçue par la collectivité le 13 décembre 2022.

Le suivi du respect de ces engagements réciproques s'effectue dans le cadre d'instances *ad hoc* : le comité de suivi national (CSN) et le comité de suivi local (CSL).

Dans la mesure où la démarche d'une trajectoire partagée, associée à un dispositif de suivi sur la situation financière de la CTG a été mis en œuvre, la Cour considère que la recommandation n° 18 de ses observations définitives a été mise en œuvre.

1.3 La collectivité doit poursuivre ses efforts de gestion pour améliorer durablement sa performance

En 2017, alors que l'État prenait dix engagements pour accompagner la collectivité, celle-ci ne devait en honorer que trois, constituant des obligations de moyens (produire une analyse financière prospective à cinq ans, mettre en place des outils de programmation pluriannuelle des investissements, élaborer un plan de performance). Depuis, les engagements de la CTG dans les accords successifs n'ont que peu évolué. Ils se concentrent sur l'amélioration de sa gestion afin de lui procurer de nouvelles marges de manœuvre.

L'assistance technique déployée par l'AFD en 2021 au profit de la collectivité a permis l'élaboration de plusieurs scénarios d'évolution de la trajectoire financière pour la période 2021-2027. Cette échéance permet de couvrir l'actuel mandat de l'assemblée de Guyane (le Président Serville ayant été élu le 2 juillet 2021) et correspond également à l'horizon prévisionnel des finances publiques dans le cadre du programme de stabilité présenté par la France à la Commission européenne sur la même période.

¹⁶ Trois d'entre eux étaient déjà inscrits dans la PPI de la collectivité depuis 2018.

La trajectoire proposée se fondait sur deux scénarios (cf. annexe n° 5) :

- un premier scénario dans lequel la collectivité ne bénéficiait pas de ressources nouvelles (sans subventions d'équilibre, hormis les 30 M€ de 2021), mais tenant compte des engagements formalisés dans son plan de performance. Dans ce scénario, la collectivité demeurerait confrontée à la faiblesse de son épargne au regard de ses besoins en investissement ;
- un second scénario dans lequel des ressources nouvelles étaient affectées à la collectivité en contrepartie d'un approfondissement de ses efforts de gestion (subventions ou autres recettes nouvelles de fonctionnement, dont une subvention de l'État de 40 M€ en 2022 et 2023, puis de 50 M€ en 2024 augmentant de 2 % par an sur les années suivantes).

C'est sur la base de ce second scénario que s'est fondé l'accord structurel, mais aussi le plan d'économies présenté par la collectivité pour respecter cette trajectoire. Pour les exercices 2021 et 2022, sur un plan de stricte lecture comptable, et compte-tenu du contexte sanitaire qui a limité de façon conjoncturelle certaines dépenses, la CTG a en grande partie respecté sa trajectoire financière et maîtrisé ses dépenses de fonctionnement, à l'exception notable des dépenses de personnel¹⁷.

Tableau n° 3 : dépenses de fonctionnement de la CTG (en k€)

	2021			2022			2023		
	Accord structure I	Réalisé	Écart	Accord structure I	Réalisé	Écart	Accord structure I	Budget primitif	Écart
Charges générales (chapitre 011)	63 625	51 606	- 12 019	63 662	61 624	- 2 038	62 802	78 717	15 915
Charges de personnel (chapitre 012)	160 845	160 027	- 818	164 245	167 638	3 393	167 445	173 566	6 121
Autres charges de gestion courante (chapitre 065)	160 580	139 173	- 21 407	163 086	159 788	- 3 298	165 505	175 261	9 756
Dépenses de gestion (chapitres 011+012+065)	385 050	350 806	- 34 244	390 993	389 050	- 1 943	395 752	427 545	31 793
Épargne brute	16 669	59 804	43 135	54 982	73 144	18 162	54 559	27 175	- 27 384

Source : Cour des comptes d'après l'accord structurel de 2022, les comptes de gestion de la collectivité et le budget primitif 2023

Contrairement à ce que recommandait la Cour en 2019, la trajectoire financière de la CTG ne prévoit pas une diminution des dépenses de fonctionnement, mais vise simplement à en contenir l'évolution. Malgré cet assouplissement de fait, la collectivité éprouve des difficultés à maîtriser ses charges, notamment celles de sa masse salariale, et d'optimisation de sa gestion, alors même qu'elle avait apporté cette maîtrise en contreparties des subventions versées par l'État.

Par ailleurs, si l'accord structurel a été élaboré en faisant référence aux seules dépenses exécutées, la conséquence qui devrait en être tirée devrait en toute logique concerner les budgets primitifs de la collectivité et les arbitrages dans l'allocation de ses ressources. Depuis 2022, ces derniers sont pourtant régulièrement votés en dépassement des enveloppes de la trajectoire.

¹⁷ Cf. annexe n° 4.

Dans sa réponse à la Cour, la collectivité souligne que cet écart entre le budget primitif voté et le compte administratif (montants effectivement réalisés en fin de gestion) n'est pas anormal et s'observe dans toute collectivité. Elle précise en outre ne pas être opposée « à ce que la trajectoire contractualisée comprenne à la fois un contrat sur le compte administratif et une cible financière sur le budget primitif, basée sur un taux réaliste et partagé de consommation ». En 2023, la CTG prévoit un budget primitif supérieur de 8 % à la trajectoire financière partagée avec l'État, différentiel que la Cour considère néanmoins important.

1.3.1 Le respect fragile de la trajectoire financière

1.3.1.1 Des charges à caractère général et autres charges de gestion courante qui respectent les plafonds de dépenses

Les charges à caractère général (chapitre 011) regroupent les achats courants et les charges quotidiennes de fonctionnement de la collectivité (fluides, prestations extérieures, assurances, entretien et maintenance du patrimoine, etc.). En 2021 et 2022, la CTG est parvenue à maîtriser ces dépenses, puisqu'elle a réalisé un gain d'un peu plus de 14 M€ par rapport aux perspectives identifiées dans sa trajectoire financière, essentiellement concentré sur l'année 2021.

La CTG explique cette maîtrise des charges à caractère général par la mise en œuvre d'un plan d'économies. La collectivité précise avoir notamment pu réorganiser ses locaux, libérer des bâtiments en location et ainsi contenir les loyers versés, maîtriser ses dépenses de carburant par la mise en place d'un suivi des cartes carburant et à l'occasion du renouvellement de son parc de véhicules, ou encore diminuer la consommation de fluides (gaz/électricité), les prestations liées à l'organisation de fêtes et de cérémonies, ses frais de télécommunication ou de gardiennage.

La répartition des gains réalisés par rapport à la trajectoire pluriannuelle entre économies conjoncturelles et économies résultant de la rationalisation de la gestion n'a cependant pas pu être documentée. Dans le cadre de la contradiction, la préfecture de Guyane a confirmé ce constat, jugeant que « si à périmètre constant (hors effet de l'inflation), des économies peuvent être retracées sur plusieurs postes de dépenses pesant sur le budget de fonctionnement de la CTG [...], ces économies s'apparentent en partie à des effets d'aubaine, s'avèrent peu documentées et ne semblent pas résulter d'un pilotage actif de l'évolution de la dépense ». Sans pour autant apporter de précision sur les sous-jacents des économies réalisées, la collectivité explique que celles-ci trouvent également leur origine dans la mise en place de mesures pérennes, bien qu'elle reconnaisse aussi le poids nécessairement important des facteurs conjoncturels sur la période sous revue¹⁸.

¹⁸ Dans sa réponse à la Cour, la collectivité souligne néanmoins que la diminution drastique des dépenses de formation professionnelle en 2020 et 2021 s'explique très largement par les effets de la crise sanitaire. En 2022, les retards pris dans la passation des marchés publics n'auront pas non plus permis de dynamiser ces dépenses (le compte 6184 relatif à la formation professionnelle, présentant un niveau de dépenses entre 7,5 et 8,8 M€ par an sur la période 2016-2018, est quasiment passé à zéro entre 2019 et 2022, avant l'inscription d'une dépense nouvelle de plus de 10 M€ au budget primitif 2023).

Les autres charges de gestion courante (chapitre 65), constituent la deuxième enveloppe de dépenses de l'accord structurel. Elles incluent les subventions aux associations et les subventions de fonctionnement aux organismes publics, aux établissements et services rattachés ou aux autres organismes de droit privé pour lesquels la Cour recommandait, en 2019, une réduction des subventions (recommandation n° 16). L'objectif d'économie proposé par la collectivité en 2019 sur ces subventions de fonctionnement aux organismes associés, au regard des estimations de la Cour, était alors de 24,4 M€ sur la période 2020-2023.

L'accord structurel de janvier 2022 se borne à limiter l'évolution de cette enveloppe à 2 % par an, soit + 9 M€ sur la période 2020-2023, sans distinction entre les subventions aux associations, versées sur une logique de financement de projet, et les subventions à caractère plus pérenne de financement du fonctionnement des organismes associés. Fin 2022, la CTG respectait de plus de 3 M€ sa trajectoire. Elle insistait en comité de suivi local d'octobre 2022, pour expliquer cette performance, sur les gains résultant de l'audit de ses satellites réalisé avec l'AFD, de la dissolution de l'opérateur régional public de formation décidée en 2021 et de la négociation d'une maîtrise de l'augmentation des besoins de financement du service départemental d'incendie et de secours (SDIS). En réalité, l'évolution des charges de gestion courante sur la période 2020-2022 n'est pas liée à ces facteurs : la dotation du SDIS a augmenté de 18 % sur la même période¹⁹ et la dissolution de l'office régional ne s'est traduite que par une diminution de 22 % de sa subvention entre 2019 et 2022²⁰.

En revanche, comme le signalait la collectivité lors du comité de suivi local de mai 2022, la fin du protocole transactionnel avec la communauté d'agglomération du centre littoral (CACL), dénoué en 2020, permet une diminution de charge de près de 7,5 M€ par an au titre du transport scolaire sur la période 2021-2022 par rapport à la période 2018-2020. Les subventions aux autres satellites de la CTG connaissent des évolutions contenues à moins de 2 % par an sur la période. La maîtrise des charges de gestion courante doit donc *in fine* être traitée avec prudence compte tenu de l'incapacité de la CTG à évaluer l'impact financier de sa propre action et de la persistance de lacunes dans l'enregistrement des mouvements comptables qui perturbe les analyses²¹.

S'agissant des seules subventions de fonctionnement aux différents organismes associés à la CTG, bien qu'un travail réel ait été effectué pour analyser les risques liés aux satellites et que la dissolution de l'organisme de formation ait été décidée, **la Cour considère que la recommandation n° 16 n'a pas été totalement mise en œuvre, ce qui la conduit à la renouveler en la reformulant.**

¹⁹ La régulation mise en œuvre par la CTG est réelle, en ce qu'elle est limitée à + 1,9 % par an en 2022 alors qu'elle était de + 8 % par an les années antérieures, mais trop récente pour être un facteur explicatif de diminution des dépenses.

²⁰ Diminution de 0,944 M€ entre le montant 2022 et le montant 2019 de subvention. La CTG explique cette absence d'économie, alors que la décision de dissolution a bien été prise, par la lenteur juridique du processus de dissolution : le suivi de ce dernier, et ses impacts financiers, mériteraient un suivi spécifique.

²¹ Différentiel de rattachement de charges entre 2019 et 2020 qui comptent pour près de 9 M€ sur le compte 65748 changement de comptabilisation de la subvention versée à l'Université de Guyane pour 1,5 M€.

Recommandation n° 2. (CTG) Contenir les subventions de fonctionnement des structures satellites de la collectivité et s'assurer que les décisions de rationalisation concernant les organismes extérieurs se traduisent par des économies.

1.3.1.2 Une masse salariale insuffisamment contenue

L'accord structurel de 2022 souligne l'impérative nécessité de maîtriser les dépenses de personnel et la de gestion prévisionnelle des emplois associée. Il mentionne une évolution contenue à 2 % en moyenne sur la période 2020-2023. Cette trajectoire financière des dépenses de personnel se fonde sur les hypothèses suivantes :

- le non remplacement de 28 % des départs à la retraite sur la période 2021-2027, sur les secteurs non prioritaires (l'encadrement, les établissements scolaires, la politique de l'enfance ne sont pas concernés), soit 97 postes ou 3,9 % de l'effectif 2020,
- la limitation des recrutements pour extension de périmètre à 157 emplois (enfance et nouveaux établissements scolaires) auxquels une marge de 20 postes d'encadrement est ajoutée pour permettre les réformes structurelles, de manière à ce que les effectifs passent de 2 476 postes fin 2020 à 2 554 postes en 2026²².

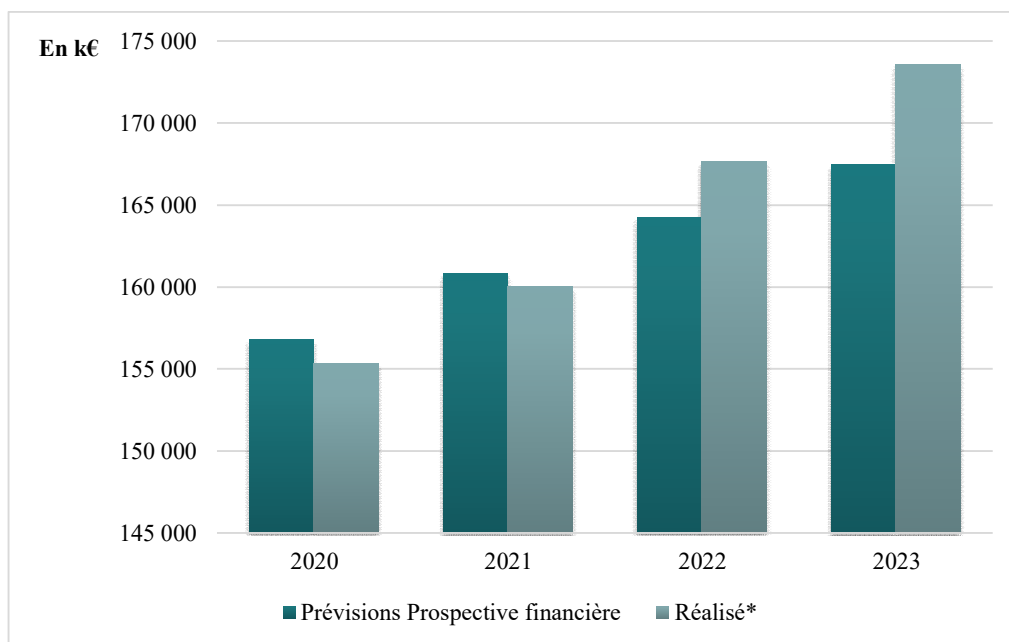
Plusieurs chantiers ont été identifiés par la collectivité pour parvenir à cet objectif : établissement de « l'état zéro » des postes financés et des effectifs de la collectivité ; définition d'objectifs quantitatifs et qualitatifs au sein d'organigrammes cibles ; mise en œuvre d'une procédure de gestion des postes vacants en cohérence avec un plan de recrutement conforme aux besoins prévisionnels en postes budgétaires ; mise en place d'outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Aucun de ces chantiers, intégrés au plan de performance n'est aujourd'hui encore abouti, même si la collectivité a réalisé des progrès en matière de gestion de ses effectifs (centralisation de la gestion des postes vacants et des mobilités internes, mise en place du RIFSEEP et mise en régularité du temps de travail)²³. Leur lancement est cependant trop récent, ou encore leur champ d'application concerne encore trop peu d'effectifs, pour contenir la dépense.

Les dépenses de personnel représentent, en 2022, 38 % des charges générales (comptes de classe 6) de la collectivité. Passant de 155 M€ en 2020 à 167 M€ en 2022, leur évolution sur 2022 ne respecte pas la trajectoire financière, avec une augmentation de 4,8 % par rapport à l'année précédente au lieu des 2 % contractualisés avec l'État.

²² Hors emplois aidés et assistants familiaux.

²³ Le RIFSEEP a permis de commencer à recadrer le niveau de régime indemnitaire des agents mais sa mise en œuvre n'est pas finalisée ; la mise en conformité du temps de travail, adopté par un règlement de la collectivité de juillet 2022 a permis de supprimer 11 jours de congés surnuméraires ; il sera mis en œuvre à compter de 2023.

Graphique n° 1 : évolution des dépenses de personnel par rapport aux objectifs de la trajectoire financière



*prévision de réalisation en 2023

Source : Cour des comptes

L'évolution à la baisse des effectifs sur l'année 2022 (3 414 agents, contrats aidés inclus, au 31 décembre 2022 contre 3 489 agents au 31 décembre 2021) conduit à s'interroger sur les déterminants de la progression de la masse salariale. La CTG considère qu'une fois les principaux changements de périmètres neutralisés, elle respecte sa trajectoire financière tout en reconnaissant ne pas avoir une compréhension suffisante des sous-jacents d'évolution correspondants. Elle avance l'accumulation de plusieurs facteurs :

- le glissement vieillesse-technicité (GVT)²⁴ que les outils utilisés par la collectivité ne lui permettent pas d'évaluer correctement ;
- des mesures nationales qui ont fortement affecté l'évolution de la masse salariale : Ségur de la santé et revalorisation du point d'indice, même si l'effet de périmètre estimé par la CTG à 2,7 M€, n'explique pas à lui seul le dépassement de 3,4 M€ de la cible contractualisée.

Comme le souligne la CRC Antilles-Guyane dans ses observations définitives de 2023²⁵, « les modifications de périmètre n'expliquent que partiellement cette évolution, alors que la fusion aurait dû parallèlement permettre de faire des économies d'emplois sur les fonctions support ». La CTG indique pour sa part que le passage aux 1607 heures, conduisant à supprimer l'équivalent de 11 jours de congés surnuméraires, devrait « dégager des marges facilitant la réduction des effectifs ».

²⁴ Le GVT négatif (ou effet de noria) mesure le tassement de la masse salariale dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants.

²⁵ Chambre régionale des comptes de Guyane, [Situation financière de la Collectivité territoriale de Guyane](#), 2015-2021, mars 2023.

Le pilotage de sa masse salariale demeure un véritable enjeu pour la CTG, qui doit impérativement en faire un levier d'optimisation de sa gestion, constat qu'elle a dit partager dans le cadre de la contradiction.

Recommandation n° 3. (CTG) : Finaliser avant la fin du 1^{er} semestre 2024 le décompte des effectifs et être en capacité de présenter les éléments d'évolution de la masse salariale exécutée en 2023.

1.3.1.3 Les recettes fiscales ont bénéficié d'une bonne conjoncture qui ne permet pas d'atteindre, à droit constant, le niveau attendu à échéance 2024

1.3.1.3.1 La collectivité a mobilisé le levier fiscal, qui, ajouté à un contexte économique favorable, explique le dynamisme des recettes propres

La Cour recommandait en 2019 à la CTG d'améliorer la connaissance de ses bases fiscales pour en faire le vecteur d'une stratégie fiscale (recommandation n° 11). Cette recommandation, liée au fonctionnement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, est devenue caduque avec la décision prise courant 2019 de transférer au bloc communal les recettes issues de cette taxe. En revanche la CTG s'est bien engagée depuis 2019 dans plusieurs chantiers fiscaux, nécessitant une connaissance précise de leurs sous-jacents.

La CTG a ainsi mené, en janvier 2020, une réforme des taux de l'octroi de mer, consistant à simplifier le dispositif, en divisant par deux le nombre de taux applicables, en augmentant d'un demi-point l'octroi de mer régional tout en diminuant concomitamment les taux d'octroi de mer pour les communes. Elle a également réduit les exonérations d'octroi de mer à l'importation pour les activités non assujetties à l'octroi de mer interne. L'estimation attendue de la réforme était de + 7,6 M€ pour les ressources de la collectivité ; en réalité, et au regard du contexte économique, le produit de l'octroi de mer régional a augmenté de près de 20 M€ soit + 55 % entre 2019 et 2022, passant de 36 à 55,4 M€. La CTG indique être toujours demandeuse d'informations plus précises en provenance des douanes pour asseoir ses prévisions de recettes d'octroi de mer.

À noter par ailleurs que les modifications nationales des règles fiscales décidées pendant la période ont été favorables à la CTG. Elles ont consisté à transférer en 2021 la part départementale de taxe sur le foncier bâti (TFB) aux communes, à supprimer la même année la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en contrepartie d'une compensation de ces deux ressources par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) nationale, laquelle évolue globalement au rythme de la croissance du PIB en valeur, inflation incluse. Alors que le produit des deux taxes antérieures s'élevait à 61,9 M€ en 2020 pour la collectivité, la fraction de TVA compensatrice s'est élevée à 78,8 M€ soit + 27 % en deux ans.

Au total, le produit issu des impôts et taxes, grâce au dynamisme de l'octroi de mer et de la fraction de TVA nationale rétrocédée, était en 2022 supérieur de 9 M€ aux projections de l'accord structurel de 2022 et de 19 M€ de plus qu'en 2020.

1.3.1.3.2 L'interruption des travaux sur une possible réforme fiscale crée une incertitude pour le long terme

L'enjeu du niveau de ressources pérennes fiscales de la CTG s'est, depuis 2019, déporté de la taxe sur les propriétés bâties vers la création de recettes complémentaires, y compris par création éventuelle d'une nouvelle taxe. Conformément à l'accord structurel de janvier 2022, l'État a sollicité une mission d'expertise auprès de l'IGF et de l'IGA pour étudier le potentiel d'évolution des recettes fiscales de la collectivité, à droit constant, et les orientations possibles d'une réforme de la fiscalité indirecte assise sur la consommation finale, en complément ou en substitution de l'octroi de mer. Ces travaux, menés au premier semestre 2022, n'ont toutefois pas été diffusés ni aux services de l'État en Guyane ni à la CTG compte tenu d'analyses divergentes au sein de la mission et de l'absence de décisions de l'État sur la suite à donner. Dans ce contexte, il n'est pas envisageable que de nouvelles recettes fiscales, issues d'une telle réforme, permettent de rétablir les équilibres financiers de la CTG dès 2024 comme pouvait le laisser envisager l'accord structurel.

Le dispositif de subvention exceptionnelle n'ayant vocation qu'à être transitoire, une visibilité sur le calendrier des chantiers fiscaux est nécessaire. Si ces chantiers ne devaient pas aboutir et si les recettes fiscales n'étaient pas amenées à atteindre le niveau des projections pluriannuelles, c'est l'ensemble des équilibres établis en janvier 2022 qu'il conviendrait de rebâtir, avec sans doute davantage d'économies à rechercher pour la CTG.

Dans le cadre de la contradiction, la DGOM a précisé que la réforme des ressources fiscales de la CTG s'inscrit désormais dans le cadre général de la réforme de l'octroi de mer annoncée par le comité interministériel des outre-mer du 18 juillet 2023, qui prévoit que les modalités de cette réforme seront inscrites, au plus tard, dans le projet de loi de finances pour 2025 en vue d'une mise en œuvre qui s'achèvera au plus tard en 2027. Dans l'attente de l'aboutissement de ces travaux, la DGOM précise qu'un nouvel accord avec la CTG pour 2024 est en cours de préparation.

Les investissements à venir pour répondre aux besoins croissants d'un territoire au dynamisme démographique fort engendreront nécessairement des coûts budgétaires supplémentaires qui se répercuteront sur la trajectoire financière de la CTG.

La Cour considère que la CTG n'a pas d'autre alternative que de poursuivre de façon volontariste la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Pour cela, elle doit notamment s'assurer du caractère pérenne et structurel des économies de gestion réalisées et engager sans plus tarder les mesures nécessaires à la maîtrise de sa masse salariale. Le respect d'un plafond de dépenses doit aussi s'imposer dans la gouvernance de la CTG, et trouver en conséquence une traduction dès le vote des budgets primitifs.

Seuls des résultats probants sur des indicateurs chiffrés devraient conditionner le versement de la compensation de l'octroi de mer départemental et d'éventuelles autres aides exceptionnelles similaires à celles de l'accord de 2022. Il devrait en aller de même pour la poursuite du suivi formalisé de la mise en œuvre des projets d'investissements de la CTG (cf. 2.3).

Recommandation n° 4. (DGOM, DGFIP, DGCL, DB) : Dans l'attente de la réforme fiscale annoncée pour la période 2025-2027, assortir la contractualisation entre l'État et la CTG d'une conditionnalité plus exigeante, avec un respect de plafond de dépenses dès

les budgets primitifs, des résultats d'économie de gestion chiffrées, des progrès tangibles en matière de masse salariale et de qualité comptable et un suivi étendu à la mise en œuvre des investissements programmés.

La DGOM et la Préfecture ont précisé préparer l'accord de 2024 en tenant compte de ce nouveau contexte pour renforcer le caractère conditionnel du versement de la subvention exceptionnelle. La CTG a de son côté indiqué dans le cadre de la contradiction avec la Cour, ne pas être opposée à la mise en œuvre de cibles de dépenses dès les budgets primitifs, pour autant qu'elles soient distinctes de celles des comptes administratifs, et être favorable à inclure la mise en œuvre des investissements programmés dans le suivi partenarial avec l'État.

1.3.1.4 L'amélioration de l'épargne brute reste dépendante des subventions exceptionnelles de l'État

La Cour recommandait dans ses observations définitives de 2019, de « *maintenir, une fois le rattrapage des dotations réalisé, un niveau de capacité d'autofinancement nette équivalant à 15 % des produits de gestion* » (recommandation n° 17).

Le maintien d'un ratio d'épargne nette entre 10 et 15 % constitue l'un des ratios prudentiels, que doivent respecter les collectivités locales. Pour la CTG, il est destiné à garantir sa capacité à emprunter pour finaliser le financement de ses investissements.

Compte-tenu de l'importance, pour la CTG, de s'intéresser également à son taux d'épargne brute²⁶, l'analyse de la Cour s'appuie sur les deux ratios ; elle se fonde, jusqu'en 2021, sur l'analyse réalisée par la CRC de Guyane dans son rapport de 2023 et, pour l'année 2022, sur les tableaux en annexes n°6 et 7²⁷. Sur la période 2019-2021, une fois retraité l'ensemble des mouvements comptables exceptionnels, la capacité d'autofinancement brute de la collectivité s'est redressée, compte tenu notamment des aides exceptionnelles de l'État et du dynamisme des recettes propres pour aboutir à 56,5 M€ en 2021. Pour l'exercice 2022, les états financiers de la CTG montrent un niveau d'épargne brute de 73 M€, en dépassement de 18 M€ par rapport à l'objectif de l'accord structurel. Cette hausse s'explique également par le dynamisme des recettes de gestion, en augmentation de 24 M€ par rapport à 2021, provenant essentiellement de l'octroi de mer (+ 7,5 M€) et de la participation exceptionnelle de l'État (+ 10 M€ par rapport à 2021 avec 40 M€ versés).

Pour l'année 2023, la Cour souligne deux facteurs de risque pour le maintien du niveau d'épargne brute de la collectivité : d'une part, le budget primitif ne respecte pas le plafond de dépenses de la trajectoire financière; d'autre part, la collectivité ne pourra pas bénéficier de la baisse exceptionnelle des charges financières qu'elle avait enregistrée en 2022 (- 28 M€, en lien avec le remboursement des « emprunts toxiques » de 2021). La CTG, dans le cadre de la contradiction, estime néanmoins pouvoir stabiliser son niveau d'épargne brute à 75 M€ fin 2023, en modifiant ses équilibres budgétaires sur la fin de l'année.

²⁶ Épargne brute = différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Épargne nette = capacité d'autofinancement nette = (épargne brute – remboursements de dette).

²⁷ Établis sur la base des comptes de gestion de la CTG.

La Cour constate que les ratios d'épargne brute comme d'épargne nette sur les produits de gestion ont augmenté sur la période 2019-2022 pour atteindre respectivement 15,7 % et 12,7 % en 2022, soit un niveau légèrement inférieur à la recommandation de 2019. La Cour considère surtout que la capacité d'autofinancement de la collectivité reste très dépendante des subventions exceptionnelles de l'État, vidant de son sens le respect de la recommandation : en 2022, le ratio d'épargne nette sur les produits de gestion est de 12,7 % , mais seulement de 4,1 % si l'on déduit l'aide exceptionnelle de l'État.

La Cour réitère en conséquence l'importance pour la CTG de se conformer aux ratios financiers prudentiels des collectivités locales. S'agissant d'un territoire où le besoin d'infrastructures demeure important, un taux d'épargne brute de 15 % devrait servir de référence, une fois la réforme fiscale mise en œuvre et les ressources propres de la collectivité stabilisées. La CTG a pour sa part rappelé sa volonté d'atteindre ce niveau lors de la contradiction.

D'ici ce redressement pérenne, le niveau élevé des cofinancements par l'État et l'Union européenne des investissements de la collectivité, qui relativise le poids de l'autofinancement , et, surtout, la forte dépendance du taux d'épargne brute de la CTG aux subventions exceptionnelles de l'État, rendent une nouvelle recommandation sans objet. La capacité d'autofinancement doit notamment être suffisante pour ne pas obérer la possibilité de la CTG de recourir à l'emprunt pour ses investissements futurs.

1.3.2 La collectivité territoriale de Guyane n'a pas été en mesure de mettre en place tous les leviers attendus d'optimisation de sa performance

Comme l'a souligné la CRC de Guyane, dans son rapport précité, « *la gestion budgétaire de la CTG n'est pas exempte de sérieuses fragilités* ». Outre une « *absence de maîtrise et de pilotage de la masse salariale [qui] constitue une hypothèque sérieuse sur le maintien de la situation financière* », la CRC relevait des lacunes en matière de tenue des comptes ne permettant pas de s'assurer de l'exhaustivité et de la fiabilité des informations enregistrées comme des difficultés d'organisation interne et de sécurisation de ses systèmes d'information. L'amélioration de la gestion de la collectivité aurait dû constituer la principale contrepartie aux diverses aides versées par l'État, ce qui n'a pas été le cas.

1.3.2.1 Un dispositif de contrôle interne inabouti

Si la CTG a mis en place, comme le lui recommandait la Cour en 2019, une démarche de contrôle interne, cette dernière ne s'est pas à ce stade traduite par l'identification de leviers d'optimisation de sa gestion et la réalisation d'économies substantielles induites.

En 2019, la Cour constatait, dans ses observations définitives, que certains outils ou processus pourtant indispensables au déploiement d'un dispositif de contrôle interne faisaient encore défaut au sein de la CTG. Elle recommandait d'« *établir, à partir d'une analyse des risques, des procédures normalisées pour les processus les plus sensibles affectant l'activité de la CTG* » (recommandation n° 4). Au sein de la collectivité, ces responsabilités sont dévolues

à la Mission Pilotage Performance (MPP), censée contribuer à la mise en œuvre du « *contrôle interne* » et du « *contrôle externe* »²⁸ en créant et formalisant les outils appropriés.

Malgré l'engagement réel de la MPP dans cette démarche d'amélioration du fonctionnement de la collectivité, les quelques procédures formalisées (guide des procédures RH datant de janvier 2020, procédure relative aux demandes de subvention actualisée en 2021 ou encore certaines procédures budgétaires et comptables), apparaissent non harmonisées, trop souvent succinctes et incomplètes, en plus de ne pas être systématiquement connues par les agents concernés de la collectivité. En outre, elles ne reposent ni sur une analyse préalable des processus, ni sur une analyse des risques, faute de cartographies exhaustives au sein de la CTG.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour réitère sa recommandation n° 4.

1.3.2.2 Des risques persistants, malgré une relative amélioration de la qualité des écritures comptables

En 2019, la Cour avait relevé des faiblesses sur la qualité des comptes. Depuis, la CTG a bénéficié d'un accompagnement par la DRFiP, qui a réalisé conjointement avec la DAF de la collectivité un diagnostic comptable en octobre 2022. Celui-ci montre que la qualité comptable de la CTG s'est améliorée depuis 2019, soulignant par exemple qu'un « *gros travail de corrections sur les comptes d'immobilisations et plus spécifiquement sur les amortissements des comptes 204 (subventions d'investissements versées) a été réalisé en 2021* ». En revanche, le diagnostic pointe encore un certain nombre de faiblesses, notamment dans la chaîne de la dépense, la comptabilisation des provisions pour risques et charges ou l'amortissement des immobilisations.

La DRFiP a aussi pu observer que « *la qualité comptable n'apparaît pas comme une priorité pour la direction de la CTG* ». Elle a d'ailleurs relevé une faible adhésion de la collectivité quant à l'utilité d'intégrer cet objectif au sein de l'accord structurel. L'analyse approfondie réalisée par la Cour (cf. annexe n° 8) démontre pourtant que cette faiblesse ne permet pas à la collectivité de disposer d'une vision fidèle des choix d'investissement à effectuer et de leur impact en matière d'amortissement, et de rendre davantage visibles les efforts de gestion que ses équipes peuvent entreprendre par ailleurs. Loin d'être un sujet « technique », l'amélioration de cette qualité comptable est un facteur clé pour guider les choix politiques.

Au-delà de l'apurement des écritures comptables passées (à la suite de la fusion du département et de la région) et de la mise en place de procédures de contrôle interne, la collectivité doit s'assurer du correct enregistrement d'un certain nombre d'écritures comptables (actifs immobilisés, subventions versées et reçues, provisions pour risques et charges). La prise en compte insuffisante de ces catégories de dépenses ou de recettes a des conséquences concrètes sur la présentation sincère et fidèle du patrimoine de la collectivité et sur les coûts réels supportés par rapport au résultat affiché. Par exemple, la Cour avait précisément

²⁸ Celui-ci étant défini comme le contrôle portant sur les satellites de la CTG (établissements publics locaux, associations subventionnées et entreprises dans lesquelles celle-ci a pris des participations ou accordé des garanties).

recommandé, en 2019, « *d'émettre des titres de recettes pour les opérations sous mandat* ». Cette procédure n'a toujours pas été mise en œuvre en mai 2023.

Concernant spécifiquement l'actif immobilisé, son évaluation précise est essentielle pour présenter une situation patrimoniale fiable et potentiellement influencer sur la capacité d'emprunt de la CTG. Celui-ci représente en effet une part substantielle du bilan de la CTG (2,2 Md€ en valeur brute et 1,7 Md€ en valeur nette soit 81 % du bilan à fin 2021). Or, la Cour constate des fragilités sérieuses dans la mise en œuvre du processus d'enregistrement des immobilisations, qui se traduisent notamment par des incohérences significatives entre les comptes 2022 et le fichier des immobilisations de la CTG.

Alors que les immobilisations en cours sont par ailleurs en constante augmentation depuis 2018, pour atteindre 724 M€ à fin 2022 (soit une hausse de 39 % par rapport à 2018), leur analyse conduit à identifier des actifs qui devraient être retracés depuis plusieurs exercices²⁹. Au-delà des immobilisations en cours, le fichier des immobilisations montre en outre des anomalies récurrentes, en l'absence de calcul d'amortissement sur des immobilisations antérieures à la fusion du département et de la région, des erreurs sur les dates de mise en service ainsi que sur les durées d'amortissement, rendant l'exhaustivité et la réalité de ces actifs incertaines.

La collectivité n'a par ailleurs pas procédé à un inventaire physique et comptable complet de ses immobilisations depuis sa création. L'audit de valorisation patrimoniale produit en 2021³⁰ a certes permis d'amorcer le processus, mais il n'a pas été rapproché à ce stade des données comptables.

Recommandation n° 5. (CTG) : Finaliser avant fin 2024 l'inventaire des nouveaux actifs et élaborer une stratégie pluriannuelle pour garantir la fiabilité du patrimoine, prenant en compte une régularisation échelonnée des actifs plus anciens.

Le redressement de cette situation dommageable est en outre fragilisé par la vacance du poste de directeur des affaires financières depuis plus de 18 mois. Le recrutement d'un nouveau directeur doit s'inscrire comme une priorité absolue pour la collectivité afin d'accélérer la maîtrise du processus budgétaire, la formalisation des processus de gestion, la fiabilisation de ses comptes. Il confortera ainsi l'expertise comptable, financière et domaniale de la collectivité.

Si la DRFiP considère bien que « *des actions de fiabilisation sont menées avec les services du payeur et les avancées sont certes effectives (apurement de certains comptes de classe 4, annulations de rattachements, passation d'admission en non-valeur, correction de suramortissements, etc.)* », elle indique néanmoins que « *globalement ces résultats demeurent faibles et obtenus après des sollicitations répétées* »³¹. En matière de qualité comptable, les préconisations et prescriptions étant établies, et le plan d'action défini, il s'agit désormais de le mettre en œuvre.

²⁹ Par exemple, la construction d'un collège à Kourou pour 77 M€ est identifiée depuis 2015 en immobilisation en cours alors que ce collège a bien été inauguré et est en fonctionnement.

³⁰ Plan stratégique patrimoniale établi par le prestataire Stratégies locales en février 2021.

³¹ Rapport de diagnostic réalisé par la DRFiP et la CTG dans le cadre de l'accord structurel en octobre 2022.

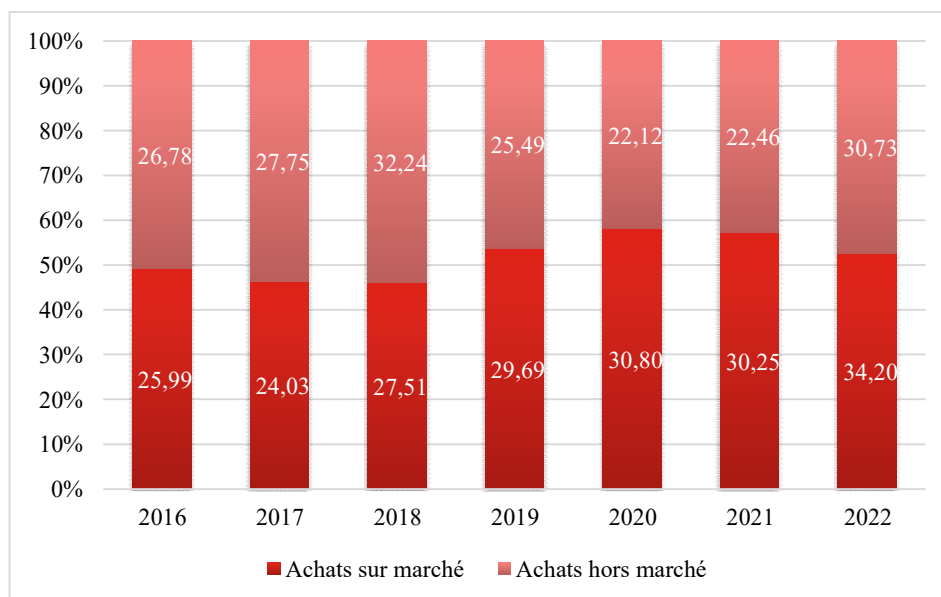
La Cour relève une amélioration de la fiabilité des comptes de la collectivité depuis 2019 au regard de l'accompagnement mené par la DRFiP, toutefois, celle-ci demeure encore largement insuffisante pour établir et partager une analyse sérieuse de sa situation financière et lui permettre de maîtriser ses dépenses et ses recettes tel que nécessaire.

1.3.2.3 Un processus des achats publics non sécurisé

Dans ses observations définitives de 2019, la Cour recommandait à la CTG de « *tirer parti de l'audit en cours des procédures de suivi des marchés publics pour assurer la revue de ceux-ci prévue par la convention de 2017* » (recommandation n° 12). Le processus de la commande publique a fait l'objet d'un audit interne conduit par la MPP en novembre 2019. Celui-ci a donné lieu à la formulation de trois recommandations (améliorer l'organisation de la commande publique ; sécuriser la commande publique et améliorer la performance de la commande publique) et de 50 actions, intégrées dans le plan d'actions relatif à l'organisation de la commande publique. Les conclusions de cet audit ainsi que les actions à mettre en œuvre n'ont été présentées aux différents services qu'en fin d'année 2020 et aucun suivi de leur réalisation effective n'a à ce jour été communiqué à la Cour.

Pourtant, cet audit interne mettait en exergue des risques dans le processus d'achat public et considérait l'organisation de la commande publique comme inadaptée aux enjeux de la collectivité du fait, d'une part, de la vacance d'un certain nombre de postes au sein de la mission affaires juridiques et commande publique (MAJCP) et, d'autre part, de l'absence d'organisation et de pilotage général de la fonction achat. La Cour a en effet relevé des défaillances qui montrent que les impératifs de performance économique et de sécurité juridique des marchés ne sont pas encore suffisamment pris en compte : politique d'achat non structurée, dispersion des acteurs, mais surtout persistance d'un nombre important d'achats de la section de fonctionnement effectué hors procédure formalisée ou ne respectant pas les seuils de la commande publique (cf. annexe n° 9). Or, la mise en place de pratiques d'achat efficaces, indépendamment de la sécurisation juridique qu'elle apporterait, contribuerait à l'amélioration de la performance globale de la CTG, en garantissant notamment une meilleure maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

**Graphique n° 2 : répartition des achats sur marché et hors marché de la section de fonctionnement
(en M€)**



Source : Cour des comptes d'après les comptes de la CTG

Recommandation n° 6. (CTG) : Compte tenu des risques avérés en matière de commande publique, mettre en œuvre sans délai les recommandations formulées dans l'audit des marchés de 2019.

1.3.2.4 Une organisation trop peu rationalisée

Depuis 2019, l'organigramme de la CTG s'organise, sous l'autorité d'un directeur général des services (DGS), avec 10 directeurs généraux adjoints (DGA), 35 directions centrales et 19 entités rattachées directement au DGS. Les niveaux de responsabilités des cadres intermédiaires (directeurs, chefs de pôles, responsables de mission et de chefs de service) sont très disparates, ce qui conduit à une répartition fragmentée des compétences et à une organisation peu lisible (cf. annexe n° 10).

Si des réflexions sur l'évolution de l'organisation ont été amorcées au sein de la collectivité en 2021, il est apparu particulièrement difficile de conduire en trois ans une réorganisation pensée à effectifs constants. La CTG a bien conscience de la nécessité de simplifier son organigramme pour « *mettre fin à des éclatements préjudiciables [...] et économiquement peu rationnels* ». Ce chantier d'ampleur a été lancé en 2022. Depuis le début d'année 2023, la collectivité est accompagnée par un cabinet de conseil pour faire évoluer son organigramme. Lors de la contradiction avec la Cour, la collectivité a précisé qu'un projet resserré a été présenté au comité technique en juillet 2023 et la déclinaison opérationnelle de cette démarche est toujours en cours. Mis en place à compter du premier trimestre 2024, ce nouvel organigramme, à la lisibilité encore perfectible, s'articulerait désormais autour de six DGA, de 25 directions et d'une mise en place de secrétariats généraux au niveau des pôles. La CTG estime cependant qu'il n'a pas vocation à définir un schéma d'emploi cible, bien qu'il

constitue un outil indispensable pour accompagner la contractualisation avec l'État d'une trajectoire en effectifs.

Pourtant, le lancement d'un chantier de réorganisation, s'il vise à optimiser la gestion des ressources humaines, s'accompagne généralement, à périmètre constant, de mesures d'économies qui s'articulent autour d'une analyse approfondie des effectifs (supprimer les sureffectifs, identifier les doublons), d'une optimisation des structures organisationnelles (réduction des niveaux hiérarchiques, fusion des services), voire d'une redéfinition des procédures de travail ou d'un investissement dans la formation (améliorer les compétences).

La Cour, dans son précédent rapport, avait souligné l'indispensable besoin de maîtriser les dépenses de personnel et avait recommandé pour cela d'établir « *un nouvel organigramme cible et un objectif quantitatif en termes d'emplois* » (recommandation n° 15). La recommandation de la Cour n'a manifestement toujours pas été mise en œuvre. Or, la mise en place d'un schéma d'emploi est indispensable pour permettre à la collectivité de mieux structurer ses effectifs et maîtriser sa masse salariale, d'autant que son champ de responsabilité va s'accroître avec l'ouverture de nouveaux établissements scolaires au cours des prochaines années.

En décrivant la structure des postes et les compétences attendues, le schéma d'emploi doit conduire à l'identification des besoins en formation des agents. Le plan de formation qui en découlera constituera alors un outil indispensable de GPEEC, dans un contexte de nécessaire maîtrise de la masse salariale. La Cour, dans son précédent rapport, avait ainsi recommandé d'adopter un plan de formation avant la fin de l'année 2019 et d'intégrer la stratégie de formation dans le plan de performance de la collectivité (recommandation n° 14).

Le plan de formation 2020-2022 de la CTG a été adopté par délibération en date du 19 février 2020. Le bilan de sa mise en œuvre fait apparaître que peu de formations ont été effectivement réalisées. Alors que l'estimation des besoins budgétaires au moment du lancement du plan s'élevait à 620 000 € par an, la collectivité n'a, en moyenne, financé des formations qu'à hauteur de 185 000 € par an. En outre, la CTG n'effectue pas de suivi des agents formés, si bien qu'il n'est pas possible de vérifier qu'ils figurent bien parmi les agents identifiés comme prioritaires (managers, adjoints techniques des établissements scolaires notamment). De plus, les indicateurs actuels ne permettent pas de distinguer sur quelles formations les agents ont été positionnés, ni de s'assurer que celles-ci sont conformes à la stratégie définie par la collectivité en matière d'accompagnement au changement et de GPEEC. Le plan de formation étant arrivé à échéance en 2022, il apparaît urgent de redéfinir une nouvelle stratégie de formation qui devra répondre aux besoins identifiés dans le schéma d'emploi de la CTG. **La Cour considère que la recommandation n° 14 de ses observations définitives 2019 n'a que partiellement été mise en œuvre.**

Recommandation n° 7. (CTG) : Avant la fin du 1 ^{er} semestre 2024, simplifier l'organigramme de la collectivité, l'assortir d'un schéma d'emploi cible et d'un plan de formation actualisé.

Enfin, il est important de souligner que des postes d'encadrement intermédiaire sont vacants, notamment dans les fonctions support, et parfois depuis de nombreux mois sans que la CTG puisse apporter d'élément d'explication plus spécifique que la difficulté de recrutement en Guyane ou que les délais liés à la gestation du futur organigramme. Outre la charge que cette situation fait peser sur les échelons d'exécution en place, elle présente un risque sérieux pour

la collectivité alors que le respect de sa trajectoire financière, le déploiement de levier d'optimisation de sa gestion et la fiabilité de ses comptes représentent des engagements majeurs de l'accord structurel de 2022. La centralisation de l'ensemble des décisions au niveau du directeur général des services ne permet ni de traiter l'ensemble des sujets ni d'entreprendre les travaux de fond, y compris managériaux, que le plan de performance requiert pourtant.

1.3.2.5 Une fiabilisation des systèmes d'information, une priorité d'action bien intégrée mais certains chantiers à finaliser

Le précédent rapport de la Cour avait souligné les carences en termes de sécurité des informations et des transactions. Il recommandait de « *renforcer la sécurité des systèmes d'information en effectuant notamment une refonte de la gestion des droits utilisateurs, en établissant un plan de revue des accès et des comptes utilisateurs périodiquement tenu à jour et en améliorant la détection des accès non conformes ou malveillants aux systèmes d'information* » (recommandation n° 1).

L'annexe n° 11 du présent rapport analyse l'ensemble des évolutions en matière de gestion des systèmes d'information (SI) intervenus au sein de la CTG depuis 2019 et les préconisations d'action.

La direction des systèmes d'information (DSI), qui gère les applications dites « cœur de métier » tels que le SI financier (Astre GF) et le SI social (Iodas) s'est réorganisée dès 2019 pour structurer son fonctionnement et dépasser les structures héritées des deux collectivités précédentes. Cette réorganisation n'a cependant pu aboutir s'agissant de la gestion du système d'information des ressources humaines (SIRH), dont la direction est rattachée à la DRH. Outre le manque de communication avec la DSI, cette situation engendre un certain nombre de faiblesses et de risques dans le pilotage du SIRH, en l'absence de cartographie applicative, de schéma directeur ou de feuille de route annuelle.

Plus généralement, le parc applicatif très étendu du SI de la collectivité, avec 104 applications, réparties sur 62 éditeurs n'est pas totalement maîtrisé par la DSI, certains services procédant en effet directement à leurs acquisitions de logiciels et progiciels. Ce phénomène représente de nombreux risques pour la sécurité du SI, tels que des fuites de données, des accès non autorisés, la non maîtrise de la conformité réglementaire, ou encore des coûts cachés liés à la maintenance et aux mises à jour.

Après une phase de construction du SI entre 2018 et 2020, la CTG s'attelle désormais à sa consolidation et à sa gestion : un schéma directeur des SI a été formalisé et le dossier d'architecture technique ainsi que la cartographie du SI devaient, quant à eux, être formalisés à partir de septembre 2023, ce qui constituerait un jalon important.

La responsabilité en matière de sécurité informatique a été de son côté organisée. Grâce au parcours de cybersécurité élaboré par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)³², un plan d'action est en cours de réalisation. La centralisation des accès aux applications sur un portail unique, la création de comptes d'administration technique

³² Ce parcours propose de réaliser un audit cyber sur le système d'information de l'organisme bénéficiant du plan France Relance puis propose un plan d'action au regard des conclusions de l'audit afin de mieux sécuriser le SI.

par application pour séparer les usages et la suppression des comptes génériques sont effectifs, mais la charte informatique dédiée aux administrateurs du SI et la cartographie des risques informatiques restent à finaliser.

La politique de gestion des sauvegardes des données est quant à elle en adéquation avec les différents référentiels existants. Les datacenters sont équipés et configurés pour fonctionner de manière autonome en cas d'éventuelle interruption de service et la redondance des équipements est effective. La Cour estime que la sécurité, autant physique que logique, du SI de la CTG ne sera totalement satisfaisante que lorsque le plan de continuité d'activité (PCA) et le plan de reprise d'activité informatique (PRI) auront été formalisés et lorsque les travaux de sécurisation des deux sites principaux abritant les datacenters achevés en 2024.

S'agissant spécifiquement de la recommandation de la Cour de 2019 relative à la gestion des accès aux applications et des profils utilisateurs, cette gestion incombe aux services responsables de chaque SI³³ et non à la DSI qui, quant à elle, est responsable de l'administration des comptes de l'Active Directory (AD)³⁴. Il revient donc aux services d'opérer une revue périodique des accès et d'en transmettre l'actualisation à la DSI. Le protocole en vigueur n'est malheureusement pas automatisé et se limite à des envois occasionnels. Les actions menées par la DSI pour tenter d'automatiser les mises à jour des droits d'accès aux applications, se sont vues opposer un refus du service en charge du SIRH. Or, les tests effectués par la Cour sur la gestion des accès sur les trois principaux SI³⁵ de la collectivité, ont révélé 18 comptes encore actifs appartenant à des agents ayant pourtant quitté la collectivité depuis plus de 70 jours³⁶. Il apparaît donc urgent de mettre en place une interconnexion entre l'AD et la base RH afin de désactiver les comptes des agents ne travaillant plus pour la collectivité.

La CTG a par ailleurs engagé un plan de mise en conformité avec le règlement général de protection des données (RGPD). Elle a recruté une ancienne juriste de la collectivité en tant que déléguée à la protection des données DPD depuis novembre 2018, mais celle-ci, d'après les observations de la Cour continue à cumuler son activité avec d'autres dossiers juridiques. *A contrario*, aucune formalisation du travail avec la DSI n'a été effectué et la DPD ne bénéficie pas d'une grande visibilité sur les nombreux projets réalisés par les directions, même lorsqu'une consultation préalable de la DPD est légalement nécessaire. Au regard du travail effectué, le renseignement de fiches d'activité de traitement, préalable à la mise en place d'un registre des traitements, a été amorcé mais il ne couvre, à la date du contrôle, qu'un tiers des services. La collectivité ne dispose donc toujours pas du registre des traitements requis à l'article 30 du RGPD. Bien que la culture de la protection des données se diffuse au sein de la collectivité, des actions de sensibilisation, notamment en direction des agents les plus exposés, restent nécessaires.

Recommandation n° 8. (CTG) : D'ici la fin du 1^{er} semestre 2024, renforcer la sécurité du système d'information en automatisant la mise à jour des droits d'accès aux

³³ Par exemple la DAF est responsable des droits attribués sur Astre GF, la DRH des droits sur Astre RH, etc.

³⁴ L'Active Directory est un service de gestion des annuaires développé par Microsoft permettant de centraliser la gestion des utilisateurs et de définir des autorisations d'accès précises pour les utilisateurs, en contrôlant notamment les accès aux logiciels.

³⁵ Astre GF, Astre RH et Iodas

³⁶ Le compte actif le plus vieux appartient à un agent ayant quitté la collectivité depuis 652 jours.

applications et en formalisant une procédure de gestion des accès. Rattacher la gestion du SIRH à la DSI et finaliser la mise en conformité au regard du RGPD.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les engagements pris par l'État et la collectivité dans les accords successifs depuis octobre 2017 ont été respectés par l'État et inégalement par la CTG.

L'État a versé au titre de ses divers engagements des dotations et subventions exceptionnelles un total de 367,5 M€ auxquels doivent être ajoutés les 250 M€ de dotations d'investissement. De son côté, la collectivité qui, depuis 2017, s'était engagée essentiellement à améliorer sa gestion, à réaliser des économies substantielles et à maîtriser sa masse salariale, tarde à présenter les avancées significatives dans l'atteinte de ces objectifs, dans un contexte où les économies réalisées s'expliquent pour partie par des facteurs exogènes, sans que la collectivité puisse faire la distinction dans ses résultats entre éléments conjoncturels et efforts structurels.

La collectivité a bien produit les documents attendus dans des échanges souhaités avec l'État, (plan de performance, trajectoire financière, stratégie patrimoniale, programmation pluriannuelle de ses investissements). Elle a engagé plusieurs chantiers en matière de ressources humaines pour se mettre en conformité avec la réglementation et a investi dans des outils de connaissance pour orienter son action (audit des satellites, systèmes d'information). Des efforts importants de pilotage et de gestion doivent néanmoins encore être fournis. Le défaut de maîtrise de ses ressources humaines et de sa masse salariale, comme le manque de fiabilité et de sincérité de ses comptes font peser un risque significatif sur sa capacité à respecter durablement la trajectoire financière qu'elle s'est fixée.

Les efforts de gestion conjugués au soutien de l'État et aux économies conjoncturelles réalisées ont, jusqu'à présent, permis de préserver les équilibres budgétaires de la CTG tel que fixés dans l'accord structurel de 2022.

Toutefois, le respect de cette trajectoire financière a été largement permis par le soutien exceptionnel de l'État. De surcroît, il apparaît que cette trajectoire, pourtant approuvée par l'assemblée délibérante, ne s'impose pas chaque année lors du vote du budget primitif de la collectivité. En 2022 et en 2023, les crédits ont en effet été votés systématiquement pour des montants largement supérieurs à ceux contractualisés, laissant le soin à des dispositifs de pilotage administratifs infra-annuels, par ailleurs fragiles, d'assurer le respect des engagements. Cette situation n'a pas empêché l'État de verser en 2022, la subvention exceptionnelle de 40 M€, sans même attendre le résultat définitif des comptes. La Cour considère que la trajectoire financière doit avoir un caractère contraignant et qu'il est impératif de la respecter dès le vote du budget primitif.

Par ailleurs, le système de contractualisation exceptionnelle n'a pas vocation à perdurer. Seule une échéance raisonnable de la réforme fiscale annoncée pourrait justifier sa prolongation temporaire. Le calendrier induit par les annonces du comité interministériel des outre-mer du 18 juillet 2023 fixe cette échéance entre 2025 et 2027. L'État et la CTG ont convenu du principe d'un nouvel accord pour 2024. La prolongation de cette contractualisation doit s'accompagner d'une conditionnalité singulièrement renforcée, avec des plafonds de dépenses s'imposant dès les budgets primitifs, des recherches d'économies chiffrées et

analysées, et l'aboutissement probant de chantiers désormais engagés depuis de nombreuses années en matière de ressources humaines et d'amélioration des comptes.

Les dotations et subventionnelles exceptionnelles versées par l'État étaient destinées à permettre à la CTG de dégager des marges et continuer à investir en attendant le bénéfice des rationalisations à entreprendre, et non à devenir pérennes. L'absence de nouvelles recettes fiscales à court terme et le maintien de dépenses non optimisées, ne semblent pas permettre d'envisager un desserrement de la contrainte d'économies sauf à réussir à contenir les dépenses de fonctionnement et particulièrement celles de la masse salariale.

La Cour rappelle enfin que le versement par l'État de subventions liées à cette contractualisation ne peut s'apparenter à un droit acquis. Son montant devrait être réévalué au regard de la situation financière de la CTG actualisée et du dynamisme des recettes fiscales locales des dernières années.

2 LA MISE EN ŒUVRE REELLE MAIS LENTE DES INVESTISSEMENTS DE LA COLLECTIVITE MÉRITE UN SUIVI FORMALISÉ

La convention de 2017 entre l'État et la collectivité territoriale de Guyane avait comme objectif explicite d'accompagner celle-ci dans l'équipement du territoire, en la soutenant directement en investissement, pour les collèges et les lycées, et en renforçant sa capacité d'autofinancement par la stratégie pluriannuelle de redressement des comptes analysée ci-avant.

Le bilan concernant cet objectif s'analyse au regard de la capacité de la collectivité à programmer et suivre financièrement son programme pluriannuel d'investissement (2.1) et à le mettre en œuvre de manière opérationnelle (2.2). Au regard des enjeux financiers et des contraintes du territoire, un suivi partenarial avec l'État mériterait d'être formalisé (2.3).

2.1 La collectivité a formalisé la programmation pluriannuelle de ses investissements, même si sa mise en œuvre nécessite encore de nombreuses mesures d'amélioration.

En 2019, la Cour avait analysé la capacité de la CTG à mettre en œuvre son engagement de 2017 relatifs aux « *outils de programmation pluriannuelle des investissements et d'outils de suivi opérationnels des investissements* », en concluant que cet engagement n'avait pas abouti, dans la mesure où la cellule PPI du pôle infrastructures venait tout juste de se mettre en place et où n'était pas utilisé d'outil informatique commun entre le pôle infrastructures et la direction des affaires financières.

Si la situation a pu progresser, de nombreux chantiers demeurent pour aboutir à des outils de pilotages fiables, sécurisés et suffisamment partagés.

Au titre des progrès constatés, le pôle infrastructures dispose désormais d'une cellule PPI organisée. Celle-ci tient des tableaux de programmation qui sont actualisés et historicisés pour l'élaboration des rapports d'orientation budgétaire (ROB) de la collectivité. Ils sont partagés avec l'État lors des comités de suivi local de l'accord structurel. Ces tableaux sont suffisamment stables et cohérents entre eux pour permettre de retracer les grandes inflexions de la programmation dans le temps. Ils ont notamment été pensés pour assurer le suivi des financements extérieurs attendus pour chacune des opérations. Les contrôles qu'a pu effectuer la Cour entre les données transmises par la préfecture et les informations transmises par la cellule PPI de la CTG, sur le champ scolaire notamment, montrent une cohérence globale³⁷. Par ailleurs, l'amélioration de la PPI est intégrée au plan de performance de la CTG, en faisant l'objet de deux actions distinctes sur la programmation partagée entre le pôle infrastructures et la DAF et sur le meilleur suivi de la consommation des crédits.

³⁷ Il n'en reste pas moins que la PPI actualisée de la CTG à décembre 2022 prévoit 252 M€ de financement de l'État au titre des constructions scolaires inscrites au PUG et non 250 M€ tels que prévus. La CTG admet qu'il est nécessaire de rectifier cette surestimation de la dotation.

De nombreux risques restent néanmoins associés au dispositif de suivi actuel.

Les tableaux de suivi demeurent sous Excel, et ne sont donc pas sécurisés, avec un risque réel de perte de données.

Surtout, il s'agit uniquement d'outils de programmation budgétaire et non, comme prévu par la convention d'octobre 2017 « *d'outils opérationnels* » et « *de suivi physico-financier* » qui permettraient d'attester de la fiabilité des données au regard de l'avancée des opérations. Il n'existe toujours pas aujourd'hui de lien automatisé entre les tableaux de programmation et l'évolution du coût des opérations. La Cour relève que des enveloppes financières d'opération pourtant décalées dans le temps de plusieurs années sont néanmoins présentées comme stables³⁸ : le seul effet du décalage calendaire et de la prise en compte de l'inflation aurait dû renchérir leur coût. Soit la fiabilité des données de la programmation, soit les provisions pour aléas intégrés *ab initio* mériteraient d'être réinterrogées et potentiellement corrigées.

L'interface avec l'outil comptable, permettant un suivi de l'exécution des engagements et des paiements et donc des réallocations de ressources, n'a toujours pas été mis en place. Cette situation peut expliquer, comme souligné par la CRC de Guyane dans ses observations définitives de 2023, que les taux de consommation des dépenses d'investissement budgétés restent toujours faibles. L'outil existant, Orchestra, étant effectivement jugé inadéquat, la cellule PPI a indiqué vouloir relancer la démarche de recherche du bon outil.

La PPI comporte un peu moins de cent opérations allant de 0,5 à 67 M€, mais seules sont retracées les opérations les plus importantes, sans les opérations d'entretiens de plus faible ampleur. Cette non exhaustivité du besoin d'investissement est d'autant plus préjudiciable que la faiblesse de la comptabilisation des actifs ne permet pas le correct dimensionnement des provisions qui permettraient de financer cette charge dans un territoire où les conditions climatiques accélèrent la vétusté du patrimoine. Conscient de ce manque, le pôle infrastructures souhaite faire apparaître l'entretien dans la future PPI, qui avec une exécution moyenne des dépenses, sur la période 2018-2022 devrait s'élever à 9,2 M€ par an.

De façon plus problématique, la PPI ne représente des données fiables que pour les investissements maîtrisés par le pôle infrastructures³⁹, qui ne représente que 80 % du total (cf. annexe n° 12). Un manque de coordination existe entre le pôle infrastructures et celui chargé des infrastructures numériques, qui représentent pourtant une part importante des investissements à venir. Ainsi, la PPI actuelle, censée s'achever en 2023, comporte toujours une ligne de 33,75 M€ pour une opération de câble sous-marin « RING » dont l'avancement rend irréaliste son engagement d'ici la fin de l'année. *A contrario*, les engagements de la CTG au titre des infrastructures très haut débit, qui bénéficient de larges financements extérieurs, font l'objet d'une demande de prêt auprès de la Banque des territoires, et ont généré 17,8 M€ de dépenses d'investissement en 2021 et 7 M€ en 2023, mais n'apparaissent pas dans les tableaux de la PPI. La documentation de la réalité de ces investissements numériques n'a par ailleurs pas été transmise à la Cour dans le cadre de l'instruction.

La PPI est aujourd'hui un document uniquement partagé par le pôle infrastructures et la direction générale. Le fait que la Collectivité précise disposer de plusieurs programmations dénommées « PPI » et que seuls des documents partiels aient été présentés à la Cour souligne

³⁸ Ex : cité scolaire de Saint-Georges de l'Oyapock, à 67 M€ depuis 2018, lycée de Matoury au coût maintenu à 45 M€ malgré *a minima* deux ans de décalage.

³⁹ Notamment les établissements scolaires et les infrastructures routières

le risque de confusion lié à l'absence de disponibilité d'un document unique, exhaustif, garant de la cohérence et de la soutenabilité d'ensemble et faisant foi pour l'ensemble des acteurs concernés. Il permettrait également de s'assurer de la bonne organisation de chaque service pour assurer le fonctionnement des équipements projetés et de structurer la stratégie de recherche des co-financements.

<p>Recommandation n° 9. (CTG) : Fiabiliser, dès le début d'année 2024, la programmation pluriannuelle des investissements en assurant le lien avec le coût actualisé de chaque opération et en la présentant régulièrement en comité de direction.</p>

2.2 L'accompagnement dans la durée de la collectivité commence à porter ses premiers fruits

Le plan d'urgence pour la Guyane (PUG), au-delà même de la seule convention entre l'État et la CTG, visait à rattraper le retard structurel du territoire en matière d'infrastructures sanitaires, éducatives, sociales et routières. Il a permis de stabiliser des projets prioritaires. Il a aussi servi de cap pour en assurer le financement, malgré les surcoûts enregistrés par rapport aux masses identifiées en 2017⁴⁰. L'avancée opérationnelle est en revanche en retard par rapport aux calendriers initiaux.

2.2.1 L'engagement en faveur des établissements scolaires s'est enfin concrétisé par les premières livraisons à la rentrée 2023

La Cour relevait en 2019 que l'accompagnement de l'État, et les perspectives financières pluriannuelles de la CTG devaient permettre de financer la création de neuf établissements scolaires⁴¹ et l'extension d'établissements existants. Alors que les équipements scolaires représentent deux tiers des investissements de la collectivité, le bilan dressé fin 2022 des opérations co-financées au titre du plan d'urgence en faveur de la Guyane, est le suivant :

⁴⁰ Bien que ne figurant pas dans la contractualisation avec la CTG, l'État assume par exemple ses engagements en matière d'équipements judiciaires, en créant une cité judiciaire et un établissement pénitentiaire à Saint Laurent du Maroni comme de nouvelles juridictions à Cayenne. L'investissement pour l'État/Ministère de la Justice sera de plus de 500 M€, soit près du double des premières estimations.. Le doublement du Pont de Larivot est également en chantier, malgré un coût pour l'État réévaluer de 100 à 200 M€.

⁴¹ La cité scolaire de Saint-Georges de l'Oyapock regroupe un collège et un lycée.

Tableau n° 4 : synthèse de la PPI scolaire (en M€)

Projets	coût objectif prévu (PPI initiale 2018)	Coût actualisé - décembre 2022	Évolution	Financement État - PUG	Part de subvention État	État avancement (déc. 2022)	Date prévi. d'ouverture
Collège Saint-Laurent VI	22,00	24,57	12 %	13,60	55 %	Opérations préalables à réception Mars 2023	sept-23
Cité Scolaire Saint-Georges (Lycée, collège et internat)	67,00	67,00	0 %	46,22	69 %	Opérations préalables à réception prévues fin avril 2023	sept-23
Collège Cayenne VI	21,00						opération annulée
Collège REMIRE (remplace le projet Cayenne VI)		26,48	26 %	13,92	53 %	Période de préparation de chantier. Notification marchés de travaux non achevée	sept-25
Collège Macouria III /Collège Montsinéry	18,00	18,40	2 %	14,40	78 %	Travaux de gros œuvre en cours	sept-24
Lycée Saint-Laurent IV	47,59	51,39	8 %	32,64	64 %	50% des fondations achevées	sept-25
Lycée Maripasoula	40,00	52,80	32 %	32,00	61 %	Gros œuvre en cours : 80% des murs et charpente en cours	sept-25
Lycée Macouria	45,00	50,00	11 %	43,78	88 %	Période de préparation de chantier fin 2022/début 2023. Notification des marchés de travaux en cours.	sept-25
Lycée Matoury	45,00	45,00	0 %	36,00	80 %	Lancement du jury de maîtrise d'œuvre	NC
Collège Grand Santi (extension)	11,00	14,17	29 %	9,26	65 %	Notification de marchés de travaux en cours	oct-26
Collège Saint-Laurent V (extension)	10,40	10,40	0 %	8,32	80 %	Appel d'offre travaux en cours	sept-25
TOTAL	326,99	360,21	10 %	250,13	69 %		

Source : CTG

La programmation sur laquelle s'était engagée la CTG est globalement respectée, avec neuf équipements créés et deux extensions. Le rectorat souligne que les choix de programmation, issus des groupes de travail thématiques de 2017, avaient été partagés avec l'État et suivaient globalement les priorités identifiées.

Les deux modifications de programmation intervenues⁴², que la CTG justifie par des difficultés foncières, aboutissent à doter des zones qui auraient plutôt été, selon le rectorat, moins prioritaires. Le taux de saturation global des établissements et le jeu des cartes d'affectation scolaire des élèves permettront néanmoins de pourvoir ces nouveaux établissements.

⁴² Abandon du projet de sixième collège à Cayenne au profit d'un collège à Rémire-Montjoly, abandon du troisième collège de Macouria au profit d'un collège à Montsinéry.

Les deux premiers équipements de cette programmation doivent ouvrir leurs portes à la rentrée 2023. Il s'agit des deux opérations pour lesquelles la CTG n'a pas exercé sa maîtrise d'ouvrage en direct mais dont elle a délégué la conduite d'opération à des prestataires extérieurs. La plupart des autres établissements sont prévus pour la rentrée 2025, voire jusqu'à celle de 2027 pour le lycée de Matoury.

La livraison d'équipements six à dix ans après l'annonce des engagements est certes peu compréhensible pour la population. Sans avoir mené une étude sur les performances comparatives de différentes maîtrises d'ouvrage en Guyane, il convient néanmoins de souligner, les contraintes intrinsèques au territoire : la saison des pluies interrompt les chantiers plusieurs mois dans l'année, la rareté de certains prestataires et la dépendance aux flux d'importations allongent les délais, et les procédures foncières dans les zones urbanisables peuvent se révéler lourdes et complexes.

Toutefois, alors que les annonces en 2017 pouvaient laisser penser que seraient lancées concomitamment toutes les opérations de construction scolaire, la CTG rencontrait *a minima* deux contraintes fortes : d'abord une capacité de maîtrise d'ouvrage limitée à une équipe de huit personnes dont cinq à profil techniques. La CTG a tenté de compenser cette situation par des renforts extérieurs en conduite d'opération pour les deux premières opérations et par une limitation de son plan de charge en tant que maître d'ouvrage délégué pour le compte de l'État ; ensuite, une absence d'étude préalable qui aurait permis de garantir une meilleure maturité des projets. Il n'est pas inhabituel en effet que les phases d'études préalables - identification du site, formalisation d'un programme - prennent jusqu'à deux ans. Dans la mesure où la future PPI, devant débiter en 2024, n'a pas davantage fait l'objet d'études préalables que la précédente de 2017, le risque de décalage des nouveaux travaux est à nouveau élevé. Si l'identification des implantations foncières pour certains des futurs établissements scolaires, comme le précise la CTG, constitue un point positif, la finalisation des procédures foncières, les études de diagnostic et de programmation restent en revanche à lancer. Un accompagnement en ingénierie pourrait notamment permettre à la CTG de mener en parallèle la fin des opérations de la PPI actuelle tout en anticipant les phases d'études de la nouvelle vague de projets à venir.

2.2.2 Un bilan plus mitigé en matière d'équipements routiers

La convention d'octobre 2017 entre l'État et la CTG n'incluait pas de dispositions spécifiques aux équipements routiers. En revanche, l'étude de la PPI de la collectivité a permis de constater que la CTG avait un rôle dans l'engagement pris par l'État, lors du PUG, de doubler des tronçons des routes nationales 1 et 2. En effet, la CTG assumait jusqu'à récemment, au titre d'engagements antérieurs pris par la région, la maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte de l'État de deux opérations du réseau routier national⁴³. Ces deux opérations, d'un montant cumulé de 44 M€, étaient intégrées à la PPI de la collectivité.

Cette participation de la CTG à l'une des responsabilités de l'État n'ayant néanmoins pas fait l'objet d'un engagement exprès entre les parties, le bilan est moins satisfaisant que pour les établissements scolaires. Au vu des conventions de mandat qui n'assuraient pas une claire répartition des tâches entre acteurs, d'approfondissements d'études programmatiques

⁴³ Réalisation de l'échangeur des Maringouins, pour un coût estimé de 19 M€, et doublement de la RN2 entre Balata et le Palais des Sports, pour un coût de 25 M€, cofinancées à parité entre l'État et la collectivité.

renchérissant le coût d'une opération dite « des Maringouins » et d'absence d'équipe dédiée au sein de la CTG pour assurer son rôle de mandataire, la collectivité a en effet dénoncé ces deux conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée, en 2019 pour la RN1 puis en 2023 pour la RN2.

Cette complexité d'organisation n'a pas concouru à stabiliser les priorités entre partenaires, par contraste avec ce que la convention de 2017 a pu prévoir en matière scolaire. Elle a également perturbé la lecture des flux financiers entre l'État et la collectivité. À cet égard, la fin de la maîtrise d'ouvrage déléguée participe plutôt d'une clarification des responsabilités qu'il convient de saluer. Ce décroisement des responsabilités sera d'autant plus pertinent s'il permet à la CTG d'assumer ses compétences sur des infrastructures n'ayant pas le statut de route nationale mais pour lesquelles il est pourtant fait appel à l'État⁴⁴. L'efficacité de cette clarification suppose en revanche le dimensionnement approprié, au sein des services de l'État des équipes propres à reprendre les opérations en maîtrise d'ouvrage directe pour assurer une avancée effective des chantiers.

2.3 La prochaine programmation des investissements doit être l'occasion d'organiser un réel suivi partenarial avec l'État

2.3.1 Le co-financement des investissements de la collectivité représente des montants importants pour l'État.

La PPI actuelle, qui couvre la période 2018-2023, est financée comme suit :

Tableau n° 5 : tableau de financement de la PPI actualisée à fin 2022

Financeurs	Dispositifs	Financement PP en €		Dont PPI scolaire	
État	CPER 2007 2013	5 702 084	53 %	5 077 084	66 %
	CPER 2015 -2020	12 038 667		2 050 000	
	CCT 2019 2022	26 868 420		14 668 420	
	ANRU	30 650 690		30 650 690	
	FEI 2016-2018	2 195 000		1 700 000	
	DSIL DSID	10 526 349		1 280 000	
	PUG Scolaire	250 000 000		250 000 000	
	PUG Accord intermédiaire 2021	20 000 000		-	
	Plan de relance	5 304 955		5 304 955	
	Plan numérique MEN	1 789 480		1 789 480	
	Autres (État/CNES/EDF)	14 454 540		-	
UE	FEDER	76 573 077	11 %	34 191 110	7 %

⁴⁴ La transformation d'une piste en route enrobée, entre les bourgs de Maripasoula et Papaïchton, en est un dernier exemple.

	FEADER	489 600		-	
CTG	CTG	265 170 970	37 %	129 644 513	27 %
TOTAL		721 763 832	100 %	476 356 252	100 %

Source : Cour des comptes d'après les données de la CTG

Avec 379 M€ prévus pour l'ensemble des dispositifs de l'État ou des agences rattachées comme l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) sur la période 2018-2022, l'accompagnement financier de l'État représente 75,8 M€ par an soit 1,8 fois la dotation exceptionnelle de 40 M€ annuelle de l'État pour 2022 ou 2023. L'État et ses agences financent à hauteur de 53 % l'ensemble des investissements de la collectivité et à 66 % ses établissements scolaires. Cet effort est par ailleurs complété par l'apport des banques de développement public ; les 33,5 M€ empruntés en 2021 à la Banque des territoires selon ses formules Eduprêt et Mobiprêt concernent en totalité des opérations inscrites dans la PPI.

2.3.2 Un accompagnement financier adapté de la part de l'État

En 2019, la Cour recommandait à l'État de tenir compte de la capacité réelle à faire de la collectivité en matière de travaux, et d'assurer le glissement des besoins en crédits de paiement jusqu'en 2022, afin de correspondre au mieux à l'avancée effective des projets (recommandation n° 5). L'État a respecté cette recommandation et verse les subventions en fonction de l'avancée des projets, même si plus lente qu'initialement envisagée.

En autorisations d'engagement (AE), le programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* a cherché à se rapprocher d'une dotation de 50 M€ par an, de 2018 à 2022, même si ce rythme est un peu trop rapide au regard des capacités de la CTG pour répondre à ses besoins. Les 36 M€ d'AE correspondant au lycée de Matoury ont été engagés par l'État en 2022, alors que le lancement du marché de maîtrise d'œuvre de cette opération date uniquement de fin janvier 2023, ce qui présuppose des engagements de marchés de travaux et un besoin de financement important au plus tôt fin 2024, début 2025. En matière de crédits de paiement, le programme 123 a versé de manière cumulée, fin 2022, 130 M€ ; le reste à couvrir de 120 M€ pourra s'échelonner jusqu'en 2027, dernière année de prévision de dépenses pour les neuf constructions d'établissements scolaire financées par l'État au titre de la convention de 2017.

La Cour considère que cette recommandation a été mise en œuvre.

2.3.3 Des conditions de souscription de nouveaux emprunts auprès des banques de développement peu contraignantes

En 2019, la Cour avait insisté sur le rôle des banques publiques pour participer à l'accompagnement de la CTG vers des efforts de gestion. Elle recommandait, en cas de souscription de nouveaux emprunts par la collectivité territoriale, « *d'assortir leur attribution de conditions liées à la mise en œuvre d'un plan de performance crédible* » (recommandation n° 8).

Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre, dans la mesure où les banques de développement ont été associées au dispositif de suivi des accords signés entre l'État et la collectivité mais sans développer de conditionnalité propre.

La Banque des territoires s'est engagée pour un prêt de 33,5 M€ en 2021, exclusivement destiné au financement des investissements de la collectivité. Le premier versement de 11 M€ n'a fait l'objet que d'une analyse de la santé financière de la collectivité. Le second versement était lié à trois conditions : la transmission de l'accord de janvier 2022 signé avec l'État et son plan de performance annexé ; le versement même partiel de la seconde tranche du prêt souscrit parallèlement auprès de l'AFD ; la transmission d'une prospective financière actualisée et soutenable de l'avis du prêteur. La Banque des territoires, qui est représentée aux comités de suivi locaux, a estimé que ces trois conditions étaient désormais réunies et pouvaient permettre le versement des fonds. Ainsi, elle n'a pas émis d'observation sur l'absence de données chiffrées du plan de performance et n'a pas formalisé de position plus spécifique que celle de l'État dans le cadre de l'accord structurel.

La CTG a engagé en 2023 une nouvelle demande de prêt de 30 M€ auprès de la Banque des territoires, notamment pour financer ses infrastructures numériques très haut débit. La banque a l'objectif d'instruire cette demande avant la fin de l'année mais conditionnera son avis à l'avancée de la réforme fiscale permettant de confirmer le niveau de recettes pérennes de la collectivité ou à toute autre garantie sur la perspective de capacité de remboursement.

Le système de conditionnalité de l'AFD est quant à lui moins contraignant que celui de la Banque des territoires. L'agence a octroyé en 2020 un prêt de 30 M€ à la CTG, sans fléchage des opérations financées. Le premier versement a été conditionné au lancement d'un audit de la compétence scolaire de la CTG, le second au lancement de l'audit sur la performance des satellites de la collectivité. Ces deux audits sont bien mentionnés dans l'accord structurel de janvier 2022 comme des outils susceptibles d'améliorer, *in fine* la gestion de la collectivité. On peut en revanche s'étonner que les prêts soient conditionnés à des commandes de prestations plutôt qu'à la mise en œuvre des préconisations desdits audits, pour autant que celles-ci conduisent à une plus grande efficacité de la gestion. Même en tenant compte de la durée nécessaire pour mettre en œuvre les prescriptions, que relève justement l'AFD, les objectifs d'amélioration de la gestion recherchés mériteraient d'être plus explicites.

Si la conditionnalité de versements des prêts se réfère à la doctrine d'emploi de chaque banque, la présence de l'AFD et de la Banque des territoires au comité de suivi local devrait leur permettre d'avoir un positionnement plus actif pour appeler au respect des ratios financiers prudentiels à maintenir par la CTG et aux efforts nécessaires pour y parvenir.

2.3.4 L'avancement des équipements structurants du territoire ne fait pas aujourd'hui l'objet d'un suivi partenarial formalisé.

Alors même que l'émergence de nouvelles infrastructures indispensables au territoire est à l'origine de la convention de 2017, que la poursuite d'investissements ambitieux pour 2024-2027 fonde largement les ambitions financières de la CTG et que le financement par l'État de la PPI est massif, la réalisation des projets d'investissement ne fait l'objet ni d'échanges stratégiques ni d'un suivi spécifique avec l'État.

Les tableaux de suivi de la PPI sont produits pour les comités de suivi locaux, auxquels sont conviés les banques de développement, mais sans présentation ou explication spécifique. Un comité des financeurs de l'ingénierie existe, animé par les services de la préfecture, mais sur ce périmètre d'action très délimité.

En matière scolaire, des relations bilatérales sont mises en place entre financiers de la préfecture et de la collectivité d'une part, entre services de l'éducation de la CTG et du rectorat d'autre part, sans qu'une vision d'ensemble ne soit échangée. La réforme des services de l'État en 2020⁴⁵ rend, de fait plus difficile cette concertation au sein de l'État.

Alors même que la question démographique est sensible en Guyane, qu'elle implique le dimensionnement des investissements scolaires de la nouvelle PPI de la CTG qui, au-delà des informations commandées à l'agence d'urbanisme et de développement de Guyane, gagnerait à disposer des données de populations scolaires du rectorat, le travail entre partenaires n'a pas débuté sur ce dossier.

Les travaux de préparation du futur CCT sont engagés sans lien avec le cadrage attendu pour la future PPI, sans retour d'expérience visant à analyser les causes des délais allongés des opérations passées et sans qu'ait été évoquée la nécessité de mieux prendre en compte, dans les futurs exercices budgétaires le besoin réel de mise en place des crédits de paiement au regard du rythme des chantiers. Un étalement des financements de l'État sur les projets d'investissement de la CTG ne serait pas problématique pour le déroulement des opérations.

La CTG estime qu'un suivi renforcé de sa programmation pluriannuelle des investissements est souhaitable. La préfecture signale pour sa part qu'il pourrait s'appuyer sur un outil pluriannuel et chiffré, permettant notamment d'ajuster les financements aux capacités de déploiement des opérations financées. L'AFD semble prête pour sa part à établir une conditionnalité précise de son financement multi-tranches de la future PPI (2024-2026), à définir avec les partenaires, pour participer à ce suivi renforcé.

Les acteurs concernés n'ont, à ce stade, pas nécessairement une vision univoque des finalités et modalités de ce suivi partagé des investissements mais reconnaissent l'intérêt de la démarche. La Cour préconise en conséquence que la nouvelle PPI fasse l'objet de points de rendez-vous réguliers entre la CTG, l'État et les banques de développement, destinés, en premier lieu, à présenter son avancement opérationnel. Ils permettront d'actualiser, s'il y a lieu ensuite, les modes et calendriers de financement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La logique de contractualisation sur le temps long commence à porter ses fruits en matière d'investissements, notamment dans le domaine des constructions scolaires. L'ouverture dans les trois prochaines années de nouveaux établissements et internats, après avoir dynamisé le secteur du bâtiment et participé au développement économique du territoire, rendra tangibles ces investissements pour la population. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de ces infrastructures aura été lente. Cela nécessiterait un travail d'analyse et de suivi partenarial plus étroit entre la CTG et l'État, d'autant plus que les enjeux financiers sont importants.

Alors que le dynamisme démographique du territoire plaide pour la poursuite des efforts en matière d'investissement, une nouvelle contractualisation avec l'État devrait prévoir

⁴⁵ La réforme OSE a fait disparaître la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage du rectorat sans en assurer le transfert effectif au sein de la Préfecture, aucun service ne se sentant aujourd'hui légitime à analyser la pertinence des propositions de programmation de la CTG en matière d'équipements scolaires alors même que la future PPI devrait comporter une nouvelle vague de constructions neuves.

un suivi plus précis des investissements pour s'assurer du partage des priorités, travailler à limiter les freins et contraintes de mise en œuvre et ajuster les financements au plus près de la capacité réelle à effectuer les travaux.

CONCLUSION

La CTG, succédant à la région et au département, a été confrontée à plusieurs défis depuis son installation en 2016 : redresser une situation financière héritée des collectivités précédentes ; fusionner ces collectivités dans un ensemble à la hauteur des défis auxquels le territoire est confronté et faire face aux conséquences de la crise sociale du printemps 2017.

Pour l'accompagner dans ces efforts, l'État a consenti au versement à titre exceptionnel de plus de 363 M€ depuis 2017 en contrepartie d'engagements de la collectivité à améliorer significativement la qualité de sa gestion pour respecter la trajectoire budgétaire contractualisée dans l'accord de janvier 2022. L'État a parallèlement engagé 250 M€ de subventions d'investissement pour les établissements scolaires.

L'État a désormais respecté l'intégralité de ses engagements, allant parfois même au-delà. La CTG n'a en revanche que partiellement mis en œuvre, dans les délais prévus, les obligations qui lui incombent. Si elle s'est bien dotée d'un programme de performance et d'économies et a initié de nombreuses démarches destinées à rationaliser son fonctionnement, les efforts de gestion qu'elle a consentis jusqu'à présent doivent être amplifiés pour lui permettre d'une part de maintenir un niveau d'épargne conforme à sa trajectoire financière et, d'autre part, de sortir du cycle d'urgence ou de dépendance aux subventions exceptionnelles de l'État dans lequel elle demeure. Or, le pilotage de ses effectifs et de sa masse salariale, la qualité et la fiabilité de ses comptes comme la maîtrise de ses achats sont encore en-deçà des attentes légitimes pour s'assurer d'une gestion assainie.

Il est important de souligner que la démarche préconisée en 2019 par la Cour avait vocation à être temporaire et les subventions, exceptionnelles.

Elle n'aurait de sens à être poursuivie que si les équilibres financiers établis dans l'accord structurel de 2022, eux-mêmes reposant sur une réforme fiscale génératrice de recettes pérennes nouvelles, sont confirmés. Les annonces du comité interministériel des outre-mer du 18 juillet 2023 semblent fixer la concrétisation de cette réforme entre 2025 et 2027.

Dans la mesure où la démarche de contractualisation entre la CTG et l'État se renouvellera pour 2024, la compensation de la part du produit de l'octroi de mer et les subventions exceptionnelles devraient être l'objet d'une conditionnalité plus exigeante : le respect de plafonds de dépenses dès les budgets primitifs, la mise en place d'indicateurs tangibles et chiffrés des efforts de gestion, des résultats enfin probants en matière d'emplois et de dépenses de personnel et l'extension du suivi partenarial à l'exécution du d'équipements et d'infrastructures.

Si l'évolution démographique de la Guyane et les attentes légitimes de la population doivent conduire la CTG à accroître ses investissements, cela ne doit pas l'empêcher de réaliser des économies de gestion substantielles. Celles-ci, en dégagant des marges de manœuvre complémentaires, permettront à la CTG de se mettre en capacité d'accroître ses dépenses d'investissement sans obérer sa situation financière.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Liste des abréviations	61
Annexe n° 2.	Suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Cour	63
Annexe n° 3.	Plan de performance de la collectivité territoriale de Guyane	70
Annexe n° 4.	Plan d'économies de la collectivité territoriale de Guyane.....	81
Annexe n° 5.	Scenarios proposés pour fonder la trajectoire financière 2021- 2027 de la collectivité territoriale de Guyane ...	Erreur ! Signet non défini.
Annexe n° 6.	Capacité d'autofinancement et épargne de la collectivité territoriale de Guyane.....	84
Annexe n° 7.	Décomposition des autres charges de gestion courante	86
Annexe n° 8.	Analyse de la qualité comptable de la collectivité territoriale de Guyane	88
Annexe n° 9.	Un processus d'achat public peu sécurisé	92
Annexe n° 10.	Organigramme de la collectivité territoriale de Guyane	98
Annexe n° 11.	Fiabilisation des systèmes d'informations	Erreur ! Signet non défini.
Annexe n° 12.	Évolution de la programmation pluriannuelle des investissements par domaine	104

Annexe n° 1. Liste des abréviations

AD : Active directory
AE : Autorisations d'engagement
AFD : Agence française de développement
ANRU : Agence nationale de la rénovation urbaine
ANSSI : Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
BOAMP : Bulletin officiel des annonces de marchés publics
CACL : Communauté d'agglomération du centre littoral
CAF : Capacité d'autofinancement
CCT : Contrat de convergence et de transformation
CCTP : Cahier des clauses techniques particulières
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CRC : Chambre régionale des comptes
CSL : Comité de suivi local
CSN : Comité de suivi national
CTG : Collectivité territoriale de Guyane
CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DAF : Directeur des affaires financières
DGA : Directeur général adjoint
DGCL : Direction générale des collectivités locales
DGFIP : Direction générale des finances publiques
DGOM : Direction générale des outre-mer
DGS : Directeur général des services
DPD : Délégué à la protection des données
DRFiP : Direction régionale des finances publiques
DRH : Direction des ressources humaines
DSI : Direction des systèmes d'information
DSIRH : Direction des systèmes d'information des ressources humaines
EPFAG : Établissement public foncier de Guyane
GPEEC : Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GVT : Glissement vieillesse-technicité
IGA : Inspection générale de l'administration
IGF : Inspection générale des finances

JAL : Journal d'annonces légales

LFI : Loi de finances initiale

LFR : Loi de finances rectificative

MAJCP : Mission affaires juridiques et commande publique

MPP : Mission performance-pilotage

OIN : Opérations d'intérêt national

PAE : Pôle affaires européennes

PAG : Pôle administration générale

PCA : Plan de continuité de l'activité

PPI : Programmation pluriannuelle des investissements

PRI : Plan de reprise d'activité informatique

PSR : Prélèvement sur recettes de l'État

PUG : Plan d'urgence en faveur de la Guyane

RGPD : Règlement général sur la protection des données

RGS : Référentiel général de la sécurité

RH : Ressources humaines

RIFSEEP : Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

ROB : Rapport d'orientation budgétaire

RSSI : Responsable de la sécurité du système d'information

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SDIS : Service départemental d'incendie et de secours

SI : Système d'information

SIRH : Système d'information des ressources humaines

TFB : Taxe sur le foncier bâti

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

UTG : Union des travailleurs guyanais

Annexe n° 2. Suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Cour

La numérotation des recommandations est celle des observations définitives, le référé ne reprenant pas de recommandations distinctes.

Recommandations à la collectivité territoriale de Guyane

Recommandation n°1 : *Renforcer la sécurité des systèmes d'information en effectuant notamment une refonte de la gestion des droits utilisateurs, en établissant un plan de revue des accès et des comptes utilisateurs périodiquement tenu à jour et en améliorant la détection des accès non conformes ou malveillants aux systèmes d'information.*

Recommandation non mise en œuvre.

Il n'existe toujours pas de procédure écrite de gestion des accès aux applications métiers qui incombe aux services responsables de leur système d'information, la direction des systèmes d'information étant pour sa part responsable de l'administration des comptes de l'Active Directory (AD). Les tests effectués par la Cour soulignent que la revue périodique des accès par chaque service n'est pas effectuée notamment s'agissant du SI RH et qu'il n'y a pas d'automatisation des données vers la direction des systèmes d'information.

La Cour réitère sa recommandation de formaliser et appliquer au plus vite une procédure de gestion des accès, en interfaçant les bases AD et RH. Cette solution serait d'autant plus facile à appliquer si la gestion du SIRH était transférée à la DSI.

Recommandation n°2 : *Sur le plan comptable, achever avant la fin 2019 :*

- les travaux d'apurement des comptes (notamment des comptes d'immobilisations en cours et des comptes de travaux exécutés pour des tiers) ;

- l'application stricte du principe comptable de permanence des méthodes (notamment en matière de neutralisation des amortissements) ;

- la provision des litiges en cours en fonction de l'estimation du risque ainsi que l'amélioration du provisionnement des comptes clients, au nom du principe de prudence.

Recommandation partiellement mise en œuvre.

La Cour relève une certaine amélioration de la fiabilité des comptes de la collectivité depuis 2019, notamment compte-tenu de l'accompagnement de la DRFiP mais celle-ci demeure encore imparfaite. L'annexe n°8 reprend l'ensemble des chantiers comptables non finalisés à la date du contrôle.

Recommandation n°3 : *Émettre des titres de recette pour les opérations effectuées sous mandat dès le présent exercice au titre d'une avance sur mandat.*

Recommandation non mise en œuvre

Les comptes d'opérations sous mandat restent à corriger au regard de l'évolution des montants. Le déséquilibre des opérations s'est creusé et s'élève à 27,4 M€ fin 2022 contre 20 M€ fin 2018.

Le fait que la CTG ait souhaité mettre fin à ses opérations de mandataire pour le compte de l'État ne modifie en rien la recommandation de la Cour, s'agissant d'opérations passées d'une part, et étant entendu que la CTG poursuit des opérations de maîtrise d'ouvrage déléguée pour d'autres acteurs.

Recommandation n°4 : *Établir, à partir d'une analyse des risques, des procédures normalisées pour les processus les plus sensibles affectant l'activité de la CTG.*

Partiellement mise en œuvre.

Il appartient désormais à la CTG de développer et de mettre en place un cadre de pilotage, qui inclut l'identification des processus et procédures clés, l'identification et l'évaluation des risques auxquels elle est exposée et la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation appropriés sur l'ensemble du périmètre d'intervention de la collectivité.

Recommandation n°12 : *Tirer parti de l'audit en cours des procédures de suivi des marchés publics pour assurer la revue de ceux-ci telle qu'elle est prévue par la convention de 2017.*

Recommandation non mise en œuvre.

L'audit des marchés réalisé identifie correctement les risques liés à la situation actuelle et émet des recommandations pertinentes qui, pour le moment, n'ont cependant été mises en œuvre que de manière fragmentée et parcellaire (cf annexe n°9).

Recommandation n°13 : *Mettre en place une procédure écrite de prévention des conflits d'intérêt.*

Recommandation mise en œuvre.

La CTG dispose désormais d'une charte de déontologie, d'une procédure de recueil des signalements des lanceurs d'alerte et d'une procédure de protection fonctionnelle des agents, toutes trois adoptées en assemblée plénière du 18 décembre 2019. La CTG s'est aussi dotée d'un code de conduite adopté par l'assemblée délibérante du 19 février 2020.

Recommandation n°14 : *Adopter un plan de formation avant la fin 2019 et intégrer la stratégie de formation dans le plan de performance.*

Recommandation partiellement mise en œuvre.

Le plan de formation 2020-2022 de la CTG a été adopté par délibération en date du 19 février 2020. Il a été élaboré à partir du recensement des besoins internes individuels et collectifs. Formalisé autour de six axes⁴⁶, il diffère des précédents plans de formation qui

⁴⁶ Les formations statutaires et les formations obligatoires, les formations transversales, les actions spécifiques liées aux directions, les rencontres professionnelles, (colloques, journées d'études), la formation des élus, les propositions pour se former autrement en interne et en externe et enfin l'axe relatif au partenariat de formation professionnelle territorialisée entre le CNFPT et la CTG.

n'étaient pour l'essentiel que la compilation des formations métiers résultant d'initiatives individuelles.

En revanche, le bilan de mise en œuvre fait apparaître que peu de formations ont été effectivement réalisées (consommation de 29 % seulement du budget), sans suivi des effectifs réellement formé ni évaluation de la qualité des formations elles même. Arrivé à échéance fin 2022, le plan de formation n'avait pas été prolongé ou actualisé à la date du contrôle.

Recommandation n°15 : *Inscrire la baisse des charges de personnel et à caractère général dans la stratégie de redressement des comptes présentée par en juin 2019 en affichant dès 2019 un nouvel organigramme cible et un objectif quantitatif en termes d'emplois.*

Recommandation non mise en œuvre.

L'objectif d'économie sur les dépenses de personnel n'a pas été repris dans l'accord structurel et, pourtant, la CTG a dépassé en 2022 le plafond de dépenses de personnel de la trajectoire pluriannuelle au-delà des effets de périmètres liés aux mesures nationales. Une baisse des effectifs est enregistrée, malgré les faiblesses de outils de décompte des emplois, et certains chantiers RH sensibles ont été initiés. Néanmoins, des chantiers structurants (stabilisation de l'état zéro des personnes payées et des effectifs ; mise en œuvre du nouvel organigramme) peinent à aboutir et la collectivité n'est pas en mesure de maîtriser les sous-jacents de l'évolution de sa masse salariale.

Seule une cible de décroissance des effectifs dans les fonctions identifiées comme moins prioritaires, associée à un chantier de maîtrise des déterminants des rémunérations du personnel en place permettra de respecter les objectifs de dépense de masse salariale.

Recommandation n°16 : *Réduire les subventions aux établissements publics administratifs et aux organismes de droit privé comme proposé par la collectivité en juin 2019.*

Recommandation partiellement mise en œuvre.

Si la CTG a engagé un audit sur ses satellites, essaie de contenir leur subvention de fonctionnement, et a souhaité supprimer le soutien à un organisme de formation en 2021, ces actions ne se traduisent pas encore par des économies.

Recommandation n°17 : *Maintenir, une fois le rattrapage des dotations réalisé, un niveau de capacité d'autofinancement nette équivalent à 15 % des produits de gestion.*

Recommandation sans objet compte-tenu du rattrapage financier encore non effectif de la CTG.

La Cour observe une amélioration du ratio de l'épargne nette par rapport aux produits de gestion depuis 2019 de la CTG, passant de 8 % à 12,7 % en 2022 mais celle-ci demeure dépendante des soutiens exceptionnels de l'État. Sans l'aide exceptionnelle de l'État, ce ratio chute à 4,1 % en 2022. Étudier le niveau de capacité d'autofinancement pour s'assurer de son maintien au niveau des ratios prudentiels des collectivités locales n'a de sens que si ce niveau est obtenu par des ressources pérennes et non exceptionnelles comme c'est encore le cas.

Recommandations à l'État

Recommandation n°5 : *Prendre en compte dans la programmation pluriannuelle des crédits du programme 123 le glissement des besoins en crédits de paiement en 2020 et en 2021, au titre du soutien prévu jusqu'en 2022 à l'effort d'équipement scolaire du territoire.*

Recommandation mise en œuvre.

Le versement des subventions de l'État est effectué en fonction de l'avancée des projets, quand bien même celle-ci est plus lente qu'envisagé initiale.

En autorisation d'engagement, le programme 123 a cherché à se rapprocher d'une dotation de 50 M€ par an, de 2018 à 2022, même si ce rythme est, de fait, un peu trop rapide au regard des besoins. En crédits de paiement, le programme 123 a versé en cumulé à fin 2022 130 M€ ; le reste à couvrir de 120 M€ pourra s'échelonner jusqu'en 2027, dernière année de prévision de dépenses pour les opérations concernées dans la PPI de la CTG.

Recommandation n°6 : *Proposer à la collectivité territoriale et aux communes de Guyane une méthode de dévolution du foncier s'appuyant sur l'identification des besoins, sur une procédure de cession transparente et sur la mise en place d'un dispositif partenarial de surveillance et de préservation foncière.*

Recommandation mise en œuvre.

La mission foncière de la Préfecture, formalise et diffuse des connaissances relatives au foncier de l'État auprès des collectivités locales pour que celles-ci formalisent les demandes de transfert. L'État a pris l'engagement en janvier 2023, par une communication du Ministre délégué chargé des Outre-Mer devant l'ensemble des maires, de céder plus de 250 000 ha si les demandes des collectivités devaient excéder cette surface. L'instruction des demandes a été assouplie en simplifiant les documents demandés aux collectivités et a été enserrée dans des délais raisonnables. La Cour n'a été informée d'aucun projet de collectivité locale qui aurait été retardé du fait d'une difficulté à transférer le foncier de l'État vers la collectivité.

Recommandation n°7 : *Prolonger le versement de la compensation de l'octroi de mer à la collectivité territoriale à hauteur du montant versé en 2019 en contrepartie de la mise en œuvre d'une maîtrise de ses dépenses.*

Recommandation mise en œuvre.

Si le vecteur financier, entre prélèvement sur recettes ou dotation budgétaire a varié selon les années, l'État a assuré, depuis les accords de Guyane, la compensation, du transfert de la part départementale de l'octroi de mer au profit des communes. Cette compensation s'élève depuis 2019 à 27 M€ par an.

Recommandation n°18 *Conclure avec la collectivité dès 2019 une convention d'objectifs de performance chiffrés dont la mise en œuvre pourra retenir le schéma d'un versement par tranches d'une subvention exceptionnelle annuelle de 40 M€.*

Recommandation mise en œuvre bien qu'avec retard par rapport au calendrier préconisé et suivant une logique de respect de trajectoires d'enveloppes de dépenses plutôt que de chiffrage d'économies issues d'un plan de performance.

L'accord structurel, qui lie les parties, a été signé en janvier 2022, soit avec deux ans de décalage par rapport au calendrier recommandé. Ce décalage est pour partie, lié à la crise sanitaire. Il est également dû à la nécessité de passer par un tiers, l'AFD, pour proposer des projections financières, dont les sous-jacents n'ont pas fait l'objet de demande de modification de la part de l'État.

La démarche contractuelle, qui intègre le versement de subventions exceptionnelles de la part de l'État, pour 2022 et 2023 en contrepartie d'un suivi des engagements de la CTG, n'est pas directement fondé sur un montant d'économies à dégager, mais sur une trajectoire globale de dépenses à respecter, dont la CTG a confirmé en cours d'instruction qu'elle était atteignable.

Recommandations communes à l'État et à la CTG

Recommandation n°9 : *Soumettre aux instances de la collectivité territoriale une stratégie financière et budgétaire pluriannuelle, actualisée chaque semestre et partagée avec l'État.*

Recommandation mise en œuvre.

La stratégie financière et budgétaire pluriannuelle, telle qu'elle ressort de l'accord structurel signé en janvier 2022 avec l'État, a été présentée aux instances de la collectivité territoriale lors de son adoption. En revanche, cette stratégie financière ne s'impose pas aux instances de la collectivité, dans la mesure où les budgets primitifs 2022 et 2023 ont été votés au-dessus des enveloppes de dépenses contractualisées.

La mise en œuvre de l'accord structurel fait l'objet d'un échange *de facto* semestriel avec l'État, au sein de comités de suivi locaux et nationaux, mais ceux-ci ne sont pas systématiquement l'occasion de produire une projection financière pluriannuelle actualisée. L'État et la collectivité ont initié, au printemps 2023, la première actualisation des perspectives financières stabilisées fin 2021, pour déterminer les équilibres à partir de 2024. La Cour considère donc la recommandation comme mise en œuvre.

Recommandation n°10 (et recommandation n°5 du référé) : *Après avoir chiffré les économies potentielles résultant de la mise en œuvre du plan de performance dans une démarche partenariale avec les services de l'État, soumettre ce plan à l'assemblée délibérante.*

Partiellement mise en œuvre.

Si le plan de performance a bien été approuvé par l'assemblée délibérante, les économies potentielles résultant de sa mise en œuvre n'ont été que partiellement chiffrées. La Cour encourage la collectivité à prioriser les actions à mener pour garantir le respect de la trajectoire financière fixée.

Recommandation n°11 : *Améliorer la connaissance des bases fiscales par l'exploitation des résultats 2019 et la mise en place de l'observatoire prévu pour en faire le principal vecteur d'une stratégie fiscale cohérente avec la projection financière 2019-2023.*

Recommandation devenue sans objet compte-tenu de la décision de transfert, à compter du 1er janvier 2021 de transférer de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties vers le bloc communal.

Au-delà de la réforme des taux de l'octroi de mer en 2020, la CTG souhaite créer de nouvelles ressources fiscales issues de la réforme de la fiscalité indirecte assise sur la consommation finale, en complément ou en substitution de l'octroi de mer. L'absence d'aboutissement de la mission conjointe menée par l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des finances en 2022 bloque le processus de réflexion sur les modalités d'une telle réforme et crée un facteur d'incertitude de court terme pour les équilibres financiers de la collectivité. Lors des entretiens de la mission, la CTG envisageait une prestation auprès d'un cabinet extérieur pour étudier le rendement d'une extension de l'octroi de mer aux services, tout en étant consciente de la difficulté méthodologique du chantier sans apport des services fiscaux de l'État.

Recommandation commune à l'État et aux banques de développement

Recommandation n°8 (et recommandation n°6 du référé) : *En cas de souscription de nouveaux emprunts par la collectivité territoriale, veiller à assortir leur attribution de conditions liées à la mise en œuvre d'un plan de performance crédible.*

Recommandation partiellement mise en œuvre.

Les banques de développement assortissent le versement de leurs fonds à une conditionnalité, mais celle-ci se borne à renvoyer à l'accord structurel signé entre la collectivité et l'État.

Le dernier prêt de la Banque des Territoires est conditionné au versement par un autre financeur et n'a pas par ailleurs souligné le caractère non chiffré du plan de performance transmis par la CTG. La conditionnalité de l'Agence Française de développement est décorrélée d'efforts financiers et se base uniquement sur des actions de gestion peu contraignantes.

Annexe n° 3. Plan de performance de la collectivité territoriale de Guyane

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
1.4	Ressources humaines	Mettre en conformité le cadre général et les cadres particuliers de l'organisation du temps de travail	- Système de contrôle automatisé du temps de travail (application Kelio) pour les fonctions qui le permettent (mars 2021) - Note d'état des lieux de l'organisation du temps de travail à la CTG (en général et dans les services) (mars 2021)	- Définition d'une fonction organisation du travail au sein du pôle RH - Mise en place d'un groupe de travail avec les pôles et les OS - Négociation d'un nouveau protocole d'accord (ou règlement général) du temps de travail à la CTG respectant l'obligation des 1 607 heures annuelles - Préparation d'un tronc commun pour les règlements particuliers de travail des services soumis à horaires spécifiques	- Un protocole d'accord sur l'organisation du temps de travail adopté au plus tard à la fin du 1er semestre 2022 par l'assemblée délibérante, pour application début 2023 - Des règlements particuliers commençant à être arrêtés pour les services à horaires spécifiques	- Un gain de temps de travail pour la collectivité de l'ordre de 5 % - Des règles du jeu de l'organisation du temps de travail plus claires - Des règlements de travail dans tous les services à régime de travail spécifique	Ne figurait jusqu'à présent dans le plan de performance que le suivi automatisé du temps de travail et le badgeage (OS 2) Nécessite une concertation entre employeurs publics de Guyane pour éviter une concurrence sur le mieux disant social	PRH Pôles opérationnels
1.5	Ressources humaines	Resserrer l'organigramme général des services	- Note d'analyse des régions-CTU et d'un échantillon de 20 départements (mai 2021)	- Définition avec le président des principes du nouvel organigramme - Réalisation des consultations nécessaires et traitement au cas par cas des situations individuelles - Adoption du nouvel organigramme général par l'assemblée délibérante	- Un nouvel organigramme général pleinement opérationnel	- Une organisation à la fois plus resserrée et permettant au DGS de déléguer davantage, notamment sur les fonctions support	Cet objectif ne figurait que sous la forme d'un sous-ensemble de la GPEC	DGS
1.6	Ressources humaines	Renforcer et mettre en cohérence la territorialisation des services	- Visites à Maripasoula et à Saint Laurent pour état des lieux des mutualisations de locaux possibles (mai 2021)	- Définition avec le président des principes de la territorialisation, en lien avec le nouvel organigramme général des services - Une attention particulière à la mutualisation possible des locaux et des fonctions support	- Des principes de territorialisation adoptés par l'assemblée délibérante - L'engagement d'un déploiement progressif, notamment dans l'Ouest guyanais	- Une implantation territoriale forte dans l'Ouest guyanais - Une territorialisation plus cohérente entre les différents domaines d'intervention de la CTG (3 "réseaux" d'implantations territoriales jusqu'à présent)	Cet objectif ne figurait que sous la forme d'un sous-ensemble de la GPEC	DGS Pôles opérationnels
1.7	Finances	Disposer d'outils de suivi budgétaires et comptables		- Relance des éditions systématiques de tableau de bord de suivi budgétaire et comptable via l'outil MyMetriks - Suivi de la masse salariale confiée au chef de service rémunération en lien avec les autres composantes de la DGSP	Mise à disposition des tableaux de bord mensuels suivants : - factures en attente de liquidation, - exécution budgétaire, - masse salariale (en lien avec le suivi des effectifs) - recettes, - trésorerie	- Une meilleure visibilité infra-annuelle sur l'exécution budgétaire et comptable		MPP DAF PRH (masse salariale)
1.8	Finances	Réorganiser la chaîne budgétaire et comptable pour en améliorer la qualité et l'efficience	- Note d'état des lieux et de propositions sur les circuits budgétaires et comptables (mai 2021)	- Adoption puis mise en œuvre du nouveau schéma d'organisation des fonctions budgétaires et comptable, plus resserré, plus professionnalisé et plus efficient, en lien avec le projet de nouvel organigramme - Prise en charge des écritures de fin d'opération de travaux par la DAF	- Un schéma d'organisation des fonctions budgétaires et comptables, par la création d'entités administratives et financières déconcentrées auprès des pôles opérationnels - Des procédures de contrôle en interne correspondant à cette organisation	- Une meilleure qualité comptable - Un délai global de paiement de 30 jours respecté - Gain de postes (une quinzaine à terme)	Cet objectif important ne figurait pas sous cette forme dans le plan de performance Sa réalisation dépend de la refonte de l'organigramme général des services	DGS DAF Pôles opérationnels

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
1.9	Finances	Mettre en oeuvre un plan d'apurement des opérations comptables en souffrance	<ul style="list-style-type: none"> - Signature de la convention de services comptables et financiers (mars 2021) - Début du nettoyage de la base tiers, confié au service gestion financière de la DAF (mars 2021) - Plan arrêté entre la CTG et le Payeur, concernant les amortissements, les opérations sous mandat, les transferts comptes 23-21, les recettes à régulariser et diverses opérations (avril 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre du plan arrêté avec le Payeur - Poursuite du nettoyage de la base tiers - Mise en place d'une entité dédiée au suivi des recettes (en charge également de la recherche de financements) (voir 3.5) 	<ul style="list-style-type: none"> - Opérations sous mandat régularisées (été 2021) - 1ère tranche de l'annulation ou de l'admission en non valeur sur 4 ans des 30 M€ de créances irrécouvrables - Rattrapage des recettes à régulariser (P503) (été 2021) - Amortissements régularisés (fin 2022) - Rattrapage du transfert des comptes 23 vers les comptes 21 (fin 2022) - Fin du nettoyage de la base tiers (fin 2022) 	<ul style="list-style-type: none"> - Les opérations comptables en souffrance héritées de la fusion sont régularisées. - Reste la mise à jour de l'état de l'actif comptable au regard de l'actif physique 		DAF
1.10	Systèmes d'information	Terminer la mise en place d'un système d'information commun, sûr et accessible aux agents sur tout le territoire	<ul style="list-style-type: none"> - Unification des deux systèmes d'information du Département et de la Région, avec les 2 data centers CAT et Héder interconnectés - Dispositif de sécurité, notamment séparation en deux zones de serveurs (DMZ), externes et internes - Raccordement de tous les sites distants - Automatisation des accès via l'Active Directory 	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite des mesures en matière de sécurisation des infrastructures, avec prestataires extérieurs (tests, fishing, analyse des incidents...) - Mise aux normes des data centers - Définition d'un plan de continuité d'activité - Lancement du schéma directeur informatique (partie infrastructures-systèmes-sécurité) 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de continuité adopté mi 2022 	<ul style="list-style-type: none"> - Une infrastructure informatique performante et prémunie contre les risques d'interruption et d'intrusion - Un accès depuis toutes les implantations de la CTG - Un schéma directeur décrivant la programmation des travaux de mise à jour des infrastructures - Un plan de continuité en cas d'incident 		DSI
1.11	Systèmes d'information	Déployer et améliorer les applications métier par un dialogue structuré entre la DSI et les pôles	<ul style="list-style-type: none"> - Déploiement de 60 applications, plus leurs dérivés - Déploiement de logiciels et autres solutions informatiques pour dématérialiser, automatiser et faciliter la gestion et les contrôles des services métier (transports, finances, social, travail à distance ...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation de dialogues annuels DSI-pôles sur les besoins en applicatifs et bureautique - Lancement du schéma directeur informatique (partie applicatifs) en y associant les pôles - Création d'un réseau des administrateurs fonctionnels pour des sujets d'intérêt commun, dont la politique d'accès aux applications 	<ul style="list-style-type: none"> - Cadrage de la politique d'accès aux applications, conforme aux standards de sécurité et au RGPD - Premières revues annuelles DSI-pôles 	<ul style="list-style-type: none"> - La CTG exploite davantage les nombreuses applications à sa disposition, en conformité avec le RGPD. - Un schéma directeur de déploiement et de mise à jour des applications 	Cet objectif ne figurait pas jusqu'à présent sous cette forme dans le plan de performance	DSI
1.12	Vie institutionnelle et circuits internes	Tenir un rythme d'assemblées et de CP adapté au bon fonctionnement de la collectivité	<ul style="list-style-type: none"> - Calendrier d'assemblées plénières et de commissions permanentes tenu (le même jour) 	<ul style="list-style-type: none"> - Installation des nouvelles instances après les élections (juillet 2021) - Définition de calendriers semestriels des instances - Réduction du nombre et revalorisation du rôle des commissions internes - Porter à connaissance de l'assemblée des actes pris par le président par délégation 	<ul style="list-style-type: none"> - A minima 1 assemblée tous les 2 mois et 10 CP par an, le même jour, selon un calendrier tenu pour chaque semestre (sauf imprévu important) - Des commissions internes se tenant la veille des réunions AP/CP 	<ul style="list-style-type: none"> - Une vie démocratique rythmée régulièrement par la réunion des instances - Des commissions internes en moins grand nombre mais plus vivantes 		MAVI
1.13	Vie institutionnelle et circuits internes	Sécuriser et fluidifier la préparation des rapports et des délibérations	<ul style="list-style-type: none"> - Projets de délibération ajoutés au texte des rapports, pour donner une plus grande visibilité aux élus sur ce qu'ils votent (avril 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Suppression du 2ème circuit (celui des délibérations, après celui des rapports) - Instauration d'un comité de préparation avant chaque assemblée/CP - Formation des rédacteurs de rapports/délibérations à la rédaction des délibérations, en lien avec les responsables des visas juridique et financier 	<ul style="list-style-type: none"> - Des délais de préparation des rapports et délibérations mieux respectés - Publication et transmission au contrôle de légalité de toutes les délibérations dans les 3 jours qui suivent la réunion de l'instance délibérante - Des délibérations plus rigoureuses juridiquement et financièrement 	<ul style="list-style-type: none"> - Une production d'actes par la collectivité plus fluide et sûre 		Coordination DGS MAVI

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
1.14	Vie institutionnelle et circuits internes	Généraliser la gestion numérisée du courrier et des actes	<ul style="list-style-type: none"> - Cadrage et déploiement de l'application AIRS Courrier (avril 2021) - Formation des utilisateurs (juin 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelles délégations de signature après les élections - Démarrage de l'application AIRS Courrier à la mi juillet 2021 - Déploiement du parapheur électronique des actes RH (Gecco RH) (automne 2021) - Cadrage et déploiement du parapheur électronique pour les autres actes (Studia) - Relance d'un dispositif d'appui aux services pour le pré-archivage 	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctionnement régulier de l'application AIRS Courrier, y compris pour les courriels entrants et pour les courriers sortants - Basculement de la signature de la plupart des courriers et actes sous parapheur électronique 	<ul style="list-style-type: none"> - Une meilleure traçabilité des courriers/courriels et des réponses qui leurs sont apportées - Suppression d'une grande partie des manipulations de parapheurs 	Cet objectif ne figurait pas dans le plan de performance jusqu'à présent	Coordination DGS
1.15	Vie institutionnelle et circuits internes	Renforcer la déontologie, notamment la prévention des conflits d'intérêt	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption par l'assemblée d'un code de bonne conduite (fév. 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> - Suite à la communication de la charte de l'élu lors de la séance d'installation, présentation du code de bonne conduite (juillet 2021) - Désignation d'un référent déontologue (extérieur à la collectivité) 	<ul style="list-style-type: none"> - Information des élus et des agents réalisée - Premier bilan du référent déontologue 	<ul style="list-style-type: none"> - Une collectivité qui a pris toutes les précautions en son pouvoir pour prévenir les conflits d'intérêt et respecter le code de bonne conduite adopté 	Recommandation de la Cour des comptes (2019)	MPP

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
OS 2 : Maitriser les dépenses de fonctionnement, conformément à la stratégie financière								
2.1	Maitrise des dépenses RH	Arrêter des objectifs quantitatifs et qualitatifs d'effectifs à moyen terme (organigrammes cibles)	<ul style="list-style-type: none"> - Edition de l'ossature de tous les contrats d'objectifs et de moyens (COM) entre le DGS et chaque DGA, avant négociation des recrutements (déc 2020) - Négociation des COM pour définir les plans de recrutement 2021 et les perspectives d'effectifs à moyen terme (en cours 1er semestre 2021) - Mise au point par l'assistant technique d'un outil de pilotage des effectifs détaillé par pôle, permettant de vérifier la conformité à la trajectoire de masse salariale moyennant la suppression de quasiment 100 postes d'ici 2026 (juin 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'une structure de projet GPEC au sein du pôle RH, en lien notamment avec la cellule postes-effectifs-organigrammes et le service formation - Affinement successif des objectifs à moyen terme, pour parvenir à un organigramme cible par pôle à l'horizon 2027 - Mise à jour des contrats d'objectifs et de moyens en conséquence - Définition du plan de recrutement 2022 (fin 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Organigrammes cibles à 2026 connus et appropriés par l'encadrement supérieur, respectant la trajectoire d'effectifs et de masse salariale contractualisée avec l'Etat (non remplacement 3 départs à la retraite sur 4, mais renforcement ASE et encadrement) 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribution au respect des engagements sur la masse salariale (012) à l'horizon 2023 : -3,8 M€ par rapport à 2020 pour la part liée aux variations d'effectifs hors nvx EPLE et ASE 	<p>Recommandation de la Cour des comptes (2019)</p> <p>Le non remplacement de 3 départs à la retraite sur 4 donne un cadre quantitatif, qu'il convient ensuite de moduler selon les besoins et donc les pôles. D'où la nécessité de disposer d'organigrammes cibles au plus fin de la structure</p>	<p>DGS</p> <p>PRH</p> <p>Pôles</p>
2.2	Maitrise des dépenses RH	Déployer les outils d'accompagnement individuel et collectif des agents permettant les redéploiements recherchés (GPEC)		<ul style="list-style-type: none"> - Définition des leviers de la GPEC propres à respecter les objectifs des organigrammes cible : entretiens de carrière, incitations à la mobilité interne, plans de redéploiement, accompagnement individualisé, formation, départs volontaires...) - Présentation et discussion de la stratégie GPEC avec les OS et au CT, puis information des agents - Mise en œuvre des leviers GPEC arrêtés 	<ul style="list-style-type: none"> - Connaissance par les agents des motivations de la GPEC et des mesures d'accompagnement - Premières mesures de redéploiement et d'accompagnement d'agents mises en œuvre - Un affinement de la stratégie GPEC au vu du premier retour d'expérience 	<ul style="list-style-type: none"> - Une culture de la mobilité professionnelle plus répandue dans la collectivité - Un repyramidage en cours (moins de C, plus de A et à moindre mesure de B) 		<p>PRH</p>
2.3	Maitrise des dépenses RH	Définir le cadre des autres leviers RH : avancements, télétravail, emplois aidés, travailleurs handicapés		<ul style="list-style-type: none"> - Préparation et adoption des lignes directrices de gestion pour les promotions/avancements - Relance du projet de charte du télétravail - Définition d'une politique cohérente d'accueil des emplois aidés (PEC, mais aussi apprentissage...), à la confluence politique d'insertion-politique RH - Engagement d'une politique d'accueil de travailleurs handicapés 	<ul style="list-style-type: none"> - Lignes directrices de gestion discutées et adoptées début 2022 pour la campagne promotion-avancement de l'année - Charte du télétravail discutée et adoptée mi 2022 au plus tard - Délibération de l'assemblée sur la politique emplois aidés - Ebauche de cadre pour la politique travailleurs handicapés 	<ul style="list-style-type: none"> - Des règles du jeu internes sur les politiques de promotion-avancement, de télétravail, d'insertion-emplois aidés, d'accueil de travailleurs handicapés 		<p>PRH</p>

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
2.4	Maîtrise des dépenses d'administration générale	Mieux acheter et grouper les achats dans le respect du droit de la commande publique	<ul style="list-style-type: none"> - Etude sur la commande publique et les achats réalisée la MPP (nov 2019) - Recrutement d'un acheteur au pôle administration générale (mai 2021) - Maîtrise des procédures de marchés publics par la centralisation à la MJCP 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation de la fonction achat de la CTG au pôle administration générale (3 acheteurs au moins), en lien avec la MAJCP - Réalisation d'une cartographie des achats - Nouvelle approche achats (sourcing) sur les segments prioritaires - Analyse des opportunités de mutualisation des achats avec d'autres collectivités (ex : CA CL) - Promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables 	<ul style="list-style-type: none"> - Les procédures de commande publique organisées en fonction de la nouvelle approche achats, dans le respect du code des marchés publics 	<ul style="list-style-type: none"> - Impact sur les prix mais aussi la qualité des prestations - Objectif d'économies à chiffrer d'ici mi 2022 - Contribution au respect des engagements financiers à l'horizon 2023 sur les charges à caractère général 	Recommandation de la Cour des comptes (2019), du moins sur le versant sécurisation du droit de la commande publique	PAG
2.5	Maîtrise des dépenses d'administration générale	Optimiser le parc automobile et les déplacements professionnels	<ul style="list-style-type: none"> - Etat des lieux actualisé du parc automobile (âge moyen élevé) et de l'utilisation des cartes de carburant (avril 2021) - Définition des pistes de travail et marges de progrès par l'équipe direction générale (mai 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition d'un contrôle strict des cartes de carburant - Adoption d'un plan de renouvellement à moyen terme du parc auto dans un objectif d'optimisation (faibles kilométrages à éviter) - Possibilité donnée aux agents d'utiliser leur véhicule personnel - Simplification du remboursement des frais kilométriques et de mission (téléprocédure) - Rappel et ajustement des règles d'utilisation des véhicules de service - Lancement d'un plan de mobilité à l'aide du conseiller énergie (cf. 2.6) 	<ul style="list-style-type: none"> - Suppression des abus sur les cartes de carburant "hors parc" - Parc automobile réajusté en fonction des nouveaux besoins (pôle solidarité notamment) et de l'optimisation nécessaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Un parc automobile rajeuni - Contribution au respect des engagements financiers à l'horizon 2023 sur les charges à caractère général : baisse des dépenses de carburant de 0,17 M€ (- 25 % par rapport à 2019) ; par contre les crédits de renouvellement du parc automobile figurant au PPI seraient à revaloriser 	Dans ce domaine, le plan de performance était limité aux cartes de carburant jusqu'à présent	PAG Pôles
2.6	Maîtrise des dépenses d'administration générale	Optimiser le parc immobilier	<ul style="list-style-type: none"> - Etat des lieux actualisé des réaffectations de locaux et des économies de loyers suite à la construction des 3 extensions à la CAT - Etat des lieux actualisé des dépenses énergétiques et d'eau (en forte croissance) - Définition des pistes de travail d'un scénario de cessions-réhabilitation-regroupement de locaux (voir objectif 3.4) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1ère tranche de regroupement des services dans les 3 extensions de la CAT - Recrutement d'un conseiller énergie en CDD (cofinancement ADEME) pour traquer les dépenses d'énergie et d'eau inutiles - Lancement d'une étude sur l'optimisation du gardiennage des bâtiments (yc EPLE) - Evaluation des conséquences immobilières du plan de territorialisation des services (axe 1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Regroupement des pôles affaires européennes, RH et infrastructures à la CAT - Mise en œuvre d'un plan d'action de résorption des surconsommations d'électricité et d'eau 	<ul style="list-style-type: none"> - Economie de loyers et charges annexes de l'ordre de 2,9 M€ par an par rapport à 2020 - Contribution au respect des engagements financiers à l'horizon 2023 sur les charges à caractère général : économie de dépenses d'électricité et d'eau de 0,25 M€ (-15 %) par rapport à 2020 		PAG
2.7	Maîtrise des dépenses d'intervention et subventions aux organismes associés	Améliorer la lisibilité, la cohérence et l'efficacité des aides portées par la CTG	<ul style="list-style-type: none"> - Travaux d'harmonisation des règlements des aides de chaque pôle - Choix d'une solution technique d'hébergement du portail des aides (Softteam Docaposte) - Une téléprocédure de demande d'aide territoriale aux étudiants existe déjà, mais est très consommatrice de ressources humaines 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition d'un cadre harmonisé d'instruction des subventions de la CTG - Elaboration des guides de procédures et des règlements des subventions de la CTG - Ouverture du portail unique de demande d'aide (d'ici fin 2021) - Ouvrir une procédures pour les aides individuelles (APA, PCH notamment) - Engagement d'une réflexion sur la simplification de la gestion des aides aux étudiants 	<ul style="list-style-type: none"> - Un portail des aides aux entreprises, associations et étudiants opérationnel, couvrant tous les pôles de la CTG concernés - Une simplification et une numérisation du processus de demande de ces aides - Une téléprocédure opérationnelle pour les aides APA et PCH 	<ul style="list-style-type: none"> - Une plus grande lisibilité et une plus grande accessibilité des aides de la CTG à l'intention des entreprises, des associations et des particuliers - Contribution au respect des engagements financiers à l'horizon 2023 sur les comptes 65 		MPP DAF PEFI (aides aux étudiants)

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
2.8	Maîtrise des dépenses d'intervention et subventions aux organismes associés	Renforcer la performance des organismes associés (efficacité et efficience)	<ul style="list-style-type: none"> - Cartographie des organismes associés réalisée par la MPP (mai 2020) - Identification (rapport CRC) de la problématique du centre de gestion de la FPT, auquel adhère volontairement la CTG 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'audits externes de performance (pertinence, efficacité, efficience...) des principaux organismes associés, financés par l'AFD - A l'issue, définition des mesures de redressement /optimisation - Négociation avec le centre de gestion de la FPT pour réduction substantielle de la cotisation et si possible sortie à terme - Extension et numérisation de la base des organismes associées tenue par la MPP 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en oeuvre de contrats d'objectifs et de moyens (COM) avec les organismes satellites en conséquence des audits réalisés et des mesures prises, assortis d'un suivi périodique - Une cotisation sensiblement réduite au centre de gestion de la FPT - Mesures de mutualisation entre satellites ou entre satellites et CTG 	<ul style="list-style-type: none"> - Des organismes satellites plus performants, éventuellement restructurés, mieux pilotés par la CTG - Une économie de l'ordre de 0,8 M€ sur la cotisation au centre de gestion - Contribution au respect des engagements financiers à l'horizon 2023 sur les comptes 65 	<p>Cet objectif ne figurait pas sous cette forme dans le plan de performance, mais la Cour des comptes invite dans son rapport de 2019 à réduire les subventions aux satellites.</p> <p>Compte tenu de la sensibilité politique de ce domaine, nécessité d'un audit externe indépendant, en lien avec les financeurs AFD et BdT</p>	MPP
2.9	Maîtrise des dépenses d'intervention et subventions aux organismes associés	Maîtriser les coûts induits par les établissements scolaires, existants ou nouveaux	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluation des coûts induits par les nouveaux établissements (personnel permanent, PEC, dotations, assurances) - Etude sur les coûts des EPLE 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une étude externe comparative des coûts des EPLE (personnel, dotations...) de la CTG par rapport aux moyennes nationales et recensement des bonnes pratiques (il s'agit de l'étude mentionnée en 4.6) 	<ul style="list-style-type: none"> - Etat des lieux complet des moyens alloués aux EPLE actuels et futurs, permettant de proposer des réformes dans l'allocation de ces moyens 	<ul style="list-style-type: none"> - Une allocation des moyens aux EPLE plus efficiente et plus équitable (chiffage impossible à ce stade) - Contribution au respect des engagements financiers à l'horizon 2023 sur les comptes 65 		PEFI
2.10	Maîtrise des dépenses d'intervention et subventions aux organismes associés	Renforcer le dispositif de contrôle de la tarification des établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) et des allocations individuelles de solidarité (AIS)	<ul style="list-style-type: none"> - Fin des avances aux EHPAD (depuis début 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Etude externe sur la politique de tarification des ESMS - Renforcement du tiers payant sur les allocations individuelles de solidarité - Renforcement des contrôles sur les AIS 	<ul style="list-style-type: none"> - Réforme de la tarification des ESMS adoptée par l'assemblée délibérante - Réforme de la politique d'autonomie (incluant les AIS) adoptée par l'assemblée délibérante 	<ul style="list-style-type: none"> - Une allocation des moyens financiers aux ESMS plus efficiente et plus équitable - Des AIS plus rigoureusement contrôlées en fonction des besoins - Contribution au respect des engagements financiers à l'horizon 2023 sur les comptes 65 		PPSS

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
OS 3 : Optimiser les recettes de la collectivité								
3.1	Prospective des besoins financiers	Disposer d'une prospective financière facilement actualisable	<ul style="list-style-type: none"> - Prospective détaillée 2020-2023 réalisée par la DAF (octobre 2020) - Prospective simplifiée 2021-2027 réalisée par l'assistant technique AFD (mai 2021) - Engagement d'une réflexion partagée DAF-PIEAC pour un meilleur suivi financier du PPI 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiabilisation des consommations de crédits prévisionnelles liées au PPI (voir action 4.2) - Mise à jour semestrielle d'une prospective financière réaliste - Identification des facteurs de risque financier et de leurs conséquences sur cette prospective (fiscalité, dotations, contreparties fonds européens...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Un dispositif de prospective financière révisable de façon glissante en fonction des nouvelles informations, permettant de déterminer l'ampleur des ressources nouvelles à réunir de façon structurée - Présentation lors du ROB chaque année - Partage de ces travaux 2 fois par an avec les services de l'Etat et financeurs (AFD, CDC/BdT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Une visibilité sur les contraintes et marges de manœuvre financières de la collectivité à moyen terme 	<ul style="list-style-type: none"> - Objectif ne figurant pas sous cette forme jusqu'à présent dans le plan de performance - Recommandation de la Cour des comptes 	DGS DAF
3.2	Recettes fiscales	Intervenir sur les taux et les bases pour optimiser les recettes fiscales	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation du taux de l'octroi de mer régional à 3 % en 2020, soit 7 M€ de recettes en plus sans léser les communes - Simplification des taux de l'octroi de mer (2020) - Du fait de la perte de la taxe foncière, suppression de la cellule consacrée aux bases de fiscalité directe (2020) 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une étude prospective interne sur les différentes ressources fiscales, notamment octroi de mer, carburants, tabac, évaluant les risques sur les bases taxables 	<ul style="list-style-type: none"> - Etat des lieux précis des risques sur le panier de ressources fiscales de la CTG et des éventuelles marges de manœuvre 	<ul style="list-style-type: none"> - Une visibilité sur les contraintes et marges de manœuvre fiscales de la collectivité, sur la base des impôts actuels 		DAF
3.3	Recettes fiscales	Procurer une nouvelle ressource fiscale à la CTG en cohérence avec son évolution démographique et économique	<ul style="list-style-type: none"> - Rédaction d'un cahier des charges d'une étude externe visa à procurer à la CTG une nouvelle ressource fiscale en cohérence avec son évolution démographique et économique (CTG-AFD- services de l'Etat) (juin 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation de l'étude sous copilotage Etat-CTG, avec des compétences en législation fiscale et en analyse économique 	<ul style="list-style-type: none"> - Appropriation de l'étude par l'Etat (MOM, MEF notamment) - Arbitrages rendus ou en voie de l'être pour une mise en œuvre début 2024 	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositif politique et technique prêt en vue d'une mise en œuvre de la nouvelle ressource fiscale début 2024, se substituant en tout ou partie au soutien budgétaire structurel de l'Etat 		DAF
3.4	Recettes patrimoniales	Rationaliser les actifs immobiliers et céder ceux qui sont devenus inutiles	<ul style="list-style-type: none"> - Rendu de l'étude en vue d'un plan stratégique de patrimoine (mai 2021) recensant les actifs non stratégiques au regard des compétences de la CTG (mai 2021) - Identification d'un scénario intermédiaire avec un objectif de cessions (immobilier et foncier) de 40 M€ sur la décennie, permettant d'engager un nouveau regroupement des services, notamment sur le pôle Jean Martial 	<ul style="list-style-type: none"> - Emménagement dans les 3 extensions de la CAT et résiliation de tous les baux inutiles et cession des immeubles inutiles - Au vu de l'étude rendue, définition d'un scénario cible du plan stratégique de patrimoine, arbitrages et adoption par l'assemblée délibérante - Identification au besoin au sein du PAG d'une fonction "valorisation immobilière" 	<ul style="list-style-type: none"> - Engagement des premières cessions prévues dans le plan stratégique de patrimoine - Engagement des premières réhabilitations de ce plan 	<ul style="list-style-type: none"> - Opérations de construction, de démolition et de réhabilitation équilibrées par des cessions équivalentes (hors bâtiments spécifiques éducation, sport, culture, économie) - A long terme un produit de cessions foncières permettant de cofinancer les réhabilitations sur les bâtiments spécifiques des secteurs cités 	<ul style="list-style-type: none"> - Préconisation de la Cour des comptes (2019) 	PAG PIEAC (réhabilitations)

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
3.5	Optimisation des concours de l'Europe, de l'Etat et des collectivités territoriales	Rechercher les concours financiers correspondant aux priorités et aux projets de la CTG	- Construction des nouveaux programmes des fonds européens 2021-2027 au vu des priorités de la CTG (2020-1er semestre 2021)	- Identification dans l'organigramme d'une entité "financements externes et suivi des recettes" intégrant la cellule de suivi du PPI actuelle - Formation des gestionnaires de politique publique aux nouveaux programmes européens - Revue des financements possibles sur les politiques publiques, en évitant les appels en contreparties pérennes - Préparation du nouveau contrat de convergence et de transformation (CCT) et de l'après plan d'urgence Guyane - Engagement d'une réflexion en vue de mutualiser cette ingénierie au bénéfice des communes	- Premiers dossiers présentés aux financements européens - Portefeuille de projets pour le nouveau CCT - Portefeuille de projet pour un équivalent du plan d'urgence Guyane	- Une optimisation des fonds européens et nationaux au bénéfice de la CTG - Un début de contribution de la CTG à l'ingénierie de recherche de financements des communes et intercommunalités		Cellule financements externes à définir
3.6	Optimisation des concours de l'Europe, de l'Etat et des collectivités territoriales	Mobiliser les concours financiers dans un calendrier optimal	- Mise à jour du PPI 2017-2023 (mars 2021)	- Mise en place de revues de recettes cellule financements externes-pôles, permettant d'anticiper les demandes de financements et de tracer les financements reçus ou à recevoir	- Un suivi mieux partagé de la mobilisation des concours financiers	- Une visibilité infra-annuelle des concours financiers accordés à la CTG, en lien avec le suivi de la trésorerie		Cellule financements externes à définir
3.7	Optimisation des concours de l'Europe, de l'Etat et des collectivités territoriales	Transférer sous condition la charge de la lutte contre les maladies vectorielles à l'Etat	- Prise de connaissance du rapport de l'IGAS sur la question - Intervention auprès de la DGARS (avril 2021)	- Mise au point avec l'ARS du dispositif de prise en charge (marché public, structure commune...)	- Un dispositif de prise en charge de la lutte contre les maladies vectorielles arrêté par l'assemblée délibérante en lien avec l'Etat et l'ARS, pour prise d'effet début 2023	- Un allègement potentiel de la charge de la CTG jusqu'à 5 M€ (coût brut 6 M€ moins 1 M€ déjà pris en charge par l'ARS)	Cet objectif ne figurait pas dans le plan de performance	PPSS

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
OS 4 : Définir des stratégies pour les différentes politiques publiques et les piloter dans la transversalité								
4.1	Cohésion et travail collaboratif	Renforcer la cohésion et le travail collaboratif	<ul style="list-style-type: none"> - Tenue au moins bimensuelle de réunions d'équipe de direction générale - Tenue périodique de réunions élargies aux directeurs (comité de direction) 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition et début de mise en œuvre d'une politique de communication interne tournée vers la cohésion, partagée entre la direction générale des services et la direction de la communication - Organisation d'une formation-action (séminaire ?) avec les DGA et directeurs sur les enjeux de cohésion, de travail collaboratif et de communication, leviers indispensables de performance et de bien-être au travail - Partage périodique avec les DGA et directeur de l'avancement du plan de performance, si possible à compléter par un plan de cohésion 	<ul style="list-style-type: none"> - Des cadres de direction sensibilisés aux enjeux d'interdépendance, de cohésion et de travail collaboratif - Une appétence suscitée pour des projets de direction permettant de décliner cet état d'esprit 	<ul style="list-style-type: none"> - Une performance collective des services de la CTG améliorée par une ouverture au travail collaboratif et à la transversalité 	Nouvel axe, fondamental pour la CTG. Regroupement des anciens objectifs opérationnels "transversalité entre les pôles" et "faire vivre le plan de performance"	DGS PRH
4.2	Réalisation des investissements nécessaires au territoire	Elaborer un mettre en œuvre un PPI réaliste et se projeter dans l'après 2023	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à jour du PPI 2017-2023 (mars 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre du logiciel Orchestra par la DAF en lien avec le PIEAC, permettant un suivi plus fin du PPI - Préparation d'un nouvel outil plus adapté qu'Orchestra (définition des besoins, consultation) - Préparation de la suite du PPI à l'échéance 2023, incluant les besoins en maintenance du patrimoine, de renouvellement des équipements et de subventions d'équipement 	<ul style="list-style-type: none"> - Une fiabilisation des prévisions physico-financières de réalisation du PPI, en infra-annuel - Une vision précise des investissements à réaliser par la CTG à l'horizon 2028 	<ul style="list-style-type: none"> - Un PPI 2023-2028 élargi aux besoins de maintenance du patrimoine, de renouvellement des équipements et de subventions d'équipement - Un début de mise en œuvre de ce PPI (études et opérations préalables) 		PIEAC Pôles opérationnels concernés
4.3	Structuration des politiques sociales	Mettre en œuvre les schémas en faveur des personnes âgées et handicapées	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption du schéma de l'autonomie (mars 2020) - Adoption de la convention section IV avec la CNSA (juin 2021) - Mise en œuvre d'un plan de redressement de la MDPH (2020) et élaboration feuille de route avec CNSA (mars 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre de la feuille de route stratégique et opérationnelle du schéma de l'autonomie et la convention section IV avec la CNSA, avec notamment le développement de l'aide à domicile et de l'accueil familial des personnes âgées et handicapées - Mise en œuvre de la feuille de route de la MDPH 	<ul style="list-style-type: none"> - Extension des actions de prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées - Extension de l'offre d'habitat inclusif en faveur des personnes âgées et handicapées (+50% par an) - Offre d'accueil familial multipliée par 2 - Extension territoriale de l'offre de services à domicile (SAAD PA PH, SAMSAM, SAVS) - Généralisation du paiement direct des prestataires et du CESU préfinancé - 1 EHPAD de plus sur le littoral et une plateforme PA PH à Sinnamary - Réduction des 2/3 du déficit de la MDPH et délais de traitement dans la moyenne nationale - Délais traitement APA PCH dans la moyenne nationale 	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite du trend attendu mi 2022 - Chaque commune doit pouvoir accéder aux services d'aide à domicile (SAAD PA PH, SAMSAM, SAVS) - Equilibre financier de la MDPH et délais de traitement dans le 1er quartile des résultats nationaux - Idem pour les délais de traitement de l'APA et de la PCH 	Plutôt que d'avoir un objectif portant sur tous les schémas du secteur social, il est préférable de distinguer les politiques par grands publics : personnes âgées/handicapées d'une part et enfance/famille d'autre part	PPSS

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
4.4	Structuration des politiques sociales	Répondre aux enjeux de la protection de l'enfance (ASE) et de prévention sanitaire de la petite enfance (PMI)	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption du schéma de protection de l'enfance (mai 2020) - Schéma territorial de soutien aux familles (avec Etat et CAF) (décembre 2020); - Signature du contrat prévention protection de l'enfance 2020-2022 avec l'Etat et l'ARS doté de 13 M€ sur 3 ans (décembre 2020). A permis le lancement de recrutement d'éducateurs (objectif 25 jeunes par éducateur) et le renforcement des moyens d'action sociale de proximité et de PMI. - Mise au point et lancement du projet de MECS de Saint Laurent (juillet 2021) ainsi que de 60 nouvelles mesures de PEAD sur Kourou et St Laurent (dès fin 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en oeuvre du schéma et du contrat protection de l'enfance et du schéma de soutien aux familles - Finalisation et adoption du schéma de l'action sociale de proximité (fin 2021) puis mise en oeuvre (conventions avec les CCAS) - Poursuite du recrutement d'éducateurs et renforcement des équipes de protection de l'enfance (DPMI, DASP, DEF) - Campagne de recrutement d'assistantes familiales (objectif +40 d'ici fin 2023) - Renforcement de la prévention du placement, par l'action sociale de proximité et le développement de services d'aide aux familles vulnérables 	<ul style="list-style-type: none"> - Début de concrétisation du schéma de protection de l'enfance et du schéma territorial de soutien aux familles : 180 assfam en activité, 10% postes de travailleurs sociaux vacants, financement par l'Etat de l'accueil des MNA - Convention avec chaque CCAS pour mieux répartir les rôles entre accès aux droits (CCAS) et accompagnement social (service social CTG) 	<ul style="list-style-type: none"> - 80% du schéma de protection de l'enfance réalisé : 200 assfam en activité, 5% de postes d'éducateurs vacants, 80% des enfants ont un PPE, un centre parental créé, poursuite de la maîtrise des entrées et des sorties du dispositif de l'aide sociale à l'enfance. 	<p>Ajout de la prévention sanitaire petite enfance (PMI), qui ne figurait pas jusqu'à présent dans le plan de performance</p> <p>L'atteinte des objectifs concernant l'objectif de 25 enfants par éducateur est liée à l'amélioration du fonctionnement du pôle RH</p>	PPSS
4.5	Structuration des politiques sociales	Renforcer la transversalité du pôle prévention-solidarité-santé (PPSS) et la coordination avec le pôle éducation-formation-insertion (PEFI)	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'un secrétariat général du PPSS (2020) - Préparation d'un cahier des charges des futures maisons territoriales santé-solidarité (MTSS) (à compter d'avril 2021) - Organisation suivi conjoint PEFI PPSS des bénéficiaires du RSA (mai 2021) - Comité de coordination des antennes PPSS-PEFI à l'UTAS de St Laurent (janvier 2021) - Optimisation du processus d'agrément et de recrutement des assistants familiaux DPMI/DASP/DEF (fin 2020) - Formation DPMI/DEF/DASP au référentiel ESOPPE de traitement des informations préoccupantes (2020) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'actions transversales et d'échanges collectifs, notamment formation au projet pour l'enfant pour les 3 directions PMI/DEF/DASP - Renforcement du secrétariat général, notamment sur la fonction budgétaire et comptable - Début du déploiement des MTSS sur les 6 bassins - Généralisation de l'application IODAS (dossier social unique), notamment à la DASP, et de l'application HORUS (PMI) 	<ul style="list-style-type: none"> - Une organisation transversale comportant notamment une direction financière commune, mais aussi certaines autres missions (agrément et recrutement des assfam, prévention...) - Formation de tous les personnels PMI/DEF/DASP à l'application IODAS et au projet pour l'enfant - Au moins 4 MTSS structurées et conformes au cahier des charges - Réunions régulières organisées par le coordonnateur MTSS entre les antennes DASP/DPMI/DEF et l'agence d'insertion PEFI 	<ul style="list-style-type: none"> - 6 MTSS en activité disposant d'au moins de 2 médiateurs chacune - 80 % de bon usage des applications IODAS et HORUS 	<p>L'objectif de transversalité concerne aussi les autres pôles à divers égards, mais il y a des enjeux particuliers sur les politiques sociales et sanitaires</p>	PPSS PEFI
4.6	Structuration de la politique éducative	Définir une politique cohérente de la CTG en matière d'accueil scolaire dans les lycées et les collèges	<ul style="list-style-type: none"> - Préparation d'un projet de convention type entre la CTG et les EPLE, couvrant les différents domaines d'intervention de la CTG, après l'organisation d'ateliers avec des représentants d'EPLE (fin 2020-début 2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - Etude de performance financée par l'AFD sur les interventions scolaires de la CTG (allocation des moyens aux établissements, hébergement-restauration, transport scolaire...) - Définition et adoption par l'assemblée délibérante d'orientations politiques en matière d'accueil scolaire (lycées et collèges) - Finalisation et adoption de la convention type en conséquence 	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogue de gestion plus structuré et transversal avec les EPLE, notamment au travers d'une rencontre annuelle avec chaque établissement - Engagement d'actions transversales de formation des agents/salariés mis à disposition des EPLE - Amorce d'actions de rééquilibrage de l'allocation des moyens (lien avec l'action 2.9) 	<ul style="list-style-type: none"> - Une collectivité affirmant pleinement ses compétences en matière scolaire, en complément de l'éducation nationale et en synergie avec ses autres politiques publiques (désenclavement, solidarité, sport...) 	<p>Cet objectif ne figurait pas dans le plan de performance, mais paraît indispensable au vu de l'ampleur du budget éducation (30 % du fonctionnement et investissement)</p>	PEFI

N°	Axe	Objectifs opérationnels	Actions réalisées mi-2021	Actions à engager d'ici mi-2022	Résultat attendu mi-2022	Impact attendu fin 2023	Commentaires	Pôles
4.7	Structuration de la politique éducative	Programmer les besoins en équipements scolaires au-delà de 2023	- Réalisation par l'AUDEG d'une étude sur la programmation des équipements scolaires du second degré en Guyane à l'horizon 2030	- Réalisation avec les autorités académiques d'une étude prospective sur les effectifs - Etude des différentes réponses possibles (extensions, utilisation des locaux, nouveaux établissements) et des scénarios d'implantation des établissements à construire - Adoption des orientations en équipements scolaires par l'assemblée délibérante	- Une vision précise des investissements à réaliser dans le domaine scolaire d'ici 2028 (lien avec l'objectif 4.2)	- Un plan d'investissement dans les équipements scolaires jusqu'à 2028 déjà engagé (études de programmation, acquisitions foncières...)		PEFI-PIEAC
4.8	Formalisation des autres priorités de politique publique	Définir et mettre en œuvre pour chaque pôle les principales priorités d'action	- Priorités d'action 2021 consignées dans le rapport d'orientations budgétaires	- Proposition par chaque pôle d'objectifs stratégiques et opérationnels pour le mandat 2021-2027, en lien avec l'autorité politique - Consolidation, mise en cohérence et définition d'actions transversales en réunion ou séminaire de direction générale	- Une proposition de feuille de route pour chaque pôle et pour la collectivité dans son ensemble, à faire valider par l'assemblée délibérante au plus tard à l'occasion du ROB 2023	- Une visibilité sur les grandes orientations de la CTG en matière de services à la population, aux entreprises, aux associations et d'équipement de la Guyane	Interférence avec la refonte de l'organigramme général (les DGA pilotent la réflexion par pôle)	DGS Pôles opérationnels

Annexe n° 4. Plan d'économies de la collectivité territoriale de Guyane

En k€

Nature regroupée	2019 Réalisé	2020 Prévision Plan de performance	2020 Réalisé	Écarts 2020/2019	2021 Prévision Plan de performance	2021 Réalisé	Écarts 2021/2019	2022 Prévision Plan de performance	2022 Réalisé	Écarts 2022/2019	Cumul Économies 2020-2022	2023 Prévision Plan de performance	2023 Budget primitif	Écarts 2023/2019
Chapitre 011 - Charges générales														
Sous-total - Charges générales	59 254	62 200	57 449	-3,05%	63 625	52 645	-11,15%	63 662	62 828	6,03%	-4 840	62 802	79 434	34,06%
Carburant	790	720	557	-29,49%	700	704	-10,89%	693	783	-0,89%	-326	585	807	2,15%
Fournitures administratives	299	270	220	-26,42%	243	161	-46,15%	230	289	-3,34%	-227	218	218	-27,09%
Électricité /Eau	1 476	1 545	1 930	30,76%	1 600	1 349	-8,60%	1 760	1 765	19,58%	616	1 544	1 776	20,33%
Loyers	7 441	7 130	6 881	-7,53%	6 907	7 055	-5,19%	6 644	7 429	-0,16%	-958	6 121	6 867	-7,71%
Prestations services	16 987	16 898	17 808	4,83%	16 742	15 330	-9,75%	16 692	17 854	5,10%	31	16 644	19 376	14,06%
Fêtes et cérémonies	1 925	1 350	900	-53,25%	1 316	619	-67,84%	1 283	1 771	-8,00%	-2 485	1 233	1 394	-27,58%
Frais télécommunications	737	740	663	-10,04%	601	688	-6,65%	586	790	7,19%	-70	571	720	-2,31%
Frais de gardiennage	3 786	3 163	5 205	37,48%	3 084	4 228	11,67%	3 006	5 466	44,37%	3 541	2 931	5 426	43,32%
Autres impôts	914	771	1 016	11,16%	771	999	9,30%	771	1 176	28,67%	449	771	1 109	21,33%
Chapitre 012 - Charges de personnel														
Masse salariale	149 188	156 806	155 321	4,11%	160 845	160 027	7,27%	164 245	167 638	12,37%	35 422	167 445	173 566	16,34%
Chapitre 065 - Autres charges de gestion courante														
Autres charges de gestion courante	154 506	156 080	156 080	1,02%	160 580	139 173	-9,92%	163 086	159 788	3,42%	-8 477	165 505	175 261	13,43%
TOTAL Dépenses de gestion	362 948	375 086	368 850	1,63%	385 050	351 845	-3,06%	390 993	390 254	7,52%	22 105	395 752	428 261	18,00%

Source : Cour des comptes d'après l'accord structurel de janvier 2022, les comptes de gestion de la CTG et le budget primitif 2023. Les données exécutées 2021 et 2022 du chapitre 011, repris des réponses de la CTG détaillant les économies du plan de performance, ne sont pas strictement identiques aux comptes de gestion.

Annexe n° 5. Scenarios proposés pour fonder la trajectoire financière 2021-2027 de la collectivité territoriale de Guyane**Tableau n° 6 : Prospective financière sans ressources nouvelles et avec mise en œuvre du plan de performance**

	2020 <i>Compte de gestion</i>	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Variation 2027/2021
<i>Recettes de fonctionnement</i>	414,3	479,2	437,3	435,2	442,5	449,3	456,3	463,5	-3,28%
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	407,7	454,1	432,3	437,5	446,3	453,6	452,9	458,9	1,06%
<i>Résultat de fonctionnement</i>	6,6	25,1	5	-2,3	-3,8	-4,3	3,4	4,6	-81,67%
<i>Recettes d'investissement</i>	169,3	155,7	106,5	55,2	54,8	54,5	54,7	54,8	-64,80%
<i>Dépenses d'investissement</i>	176,3	162,2	76,1	73,6	75,9	73,9	73,4	72,9	-55,06%
<i>Résultat d'investissement</i>	-7	-6,5	30,4	-18,4	-21,1	-19,4	-18,7	-18,1	178,46%
<i>Épargne brute</i>	4,2	16,7	7,5	7,6	4,9	3,6	3,9	5,1	-69,46%

Source : Cour des comptes d'après l'analyse de l'AFD

Tableau n° 7 : Prospective financière avec ressources nouvelles et avec mise en œuvre du plan de performance

	2020 <i>Compte de gestion</i>	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Variation 2027/2021
<i>Recettes de fonctionnement</i>	414,3	479,2	484,8	482,8	492,8	500,6	508,6	516,9	7,87%

ENQUETE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES FINANCIERES DU PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DE LA GUYANE

	2020 <i>Compte de gestion</i>	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Variation 2027/2021
dont subv. État		30	40	40	50	51	52	53	
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	407,7	454,1	432,3	438,3	448	455,6	455	461,3	1,59%
Résultat de fonctionnement	6,6	25,1	52,5	44,5	44,8	45	53,6	55,6	121,51%
<i>Recettes d'investissement</i>	169,3	155,7	185,7	215,6	194	157	144	141,3	-9,25%
<i>Dépenses d'investissement</i>	176,3	205,5	223,9	266,1	229	209,8	193,3	197,9	-3,70%
Résultat d'investissement	-7	-49,8	-38,2	-50,5	-35	-52,8	-49,3	-56,6	13,65%
Épargne brute	4,2	16,7	55	54,6	53,5	53	54,1	56,1	235,93%

Source : Cour des comptes d'après l'analyse de l'AFD

Annexe n° 6. Capacité d'autofinancement et épargne de la collectivité territoriale de Guyane**Tableau n° 1 :** Suivi de l'épargne de la CTG selon ses comptes de gestion

(en K€)	2019	2020	2021	2022 (p)
<i>Recettes de gestion</i>	413 584	376 127	442 827	466 520
<i>Dépenses de gestion</i>	362 034	367 834	350 806	389 050
Épargne de gestion	51 550	8 293	92 021	77 469
<i>Épargne de gestion / recettes de gestion</i>	12,46 %	2,20 %	20,78 %	16,61 %
<i>Produits financiers</i>	-	-	111	55
<i>Charges financières</i>	3 090	3 797	32 328	4 380
Épargne brute	48 460	4 496	59 804	73 144
<i>Épargne brute / recettes de gestion</i>	11,7 %	1,2 %	13,5 %	15,7 %
<i>Remboursement du capital de la dette</i>	15 568	15 519	12 239	14 023
Épargne nette	32 892	- 11 023	47 565	59 120
<i>Épargne nette / Recettes de gestion</i>	8,0 %	- 2,9 %	10,7 %	12,7 %
<i>Concours exceptionnels de l'État</i>	5 000	-	30 000	40 000
Épargne brute hors concours exceptionnels de l'État	43 460	4 496	29 804	33 144
Épargne nette hors concours exceptionnels de l'État	27 892	- 11 023	17 565	19 120
<i>Épargne nette hors concours exceptionnels de l'État / recettes de gestion</i>	6,7%	-2,9%	4,0%	4,1%

Source : comptes de gestion de la CTG 2019-2022

Tableau n° 2 : Synthèse des retraitements de la CAF brute de la CTG par la CRC Guyane

en milliers d'€	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute issue des comptes de gestion	27 201	-15 049	31 462	47 338	3 393	58 805
<i>aides exceptionnelles de l'Etat (hors aide RSA)</i>	0	0	0	5 000	0	30 000
<i>encaissements sans émission de titre</i>	-35 216	2 029	271	-578	-1 973	-966
<i>rattachement de recette à tort</i>	0	0	-30 000	5 000	25 000	0
retraitement des RRF	-35 216	2 029	-29 729	-578	23 027	-30 966
<i>paiements sans mandatement</i>	-586	179	-174	-5	-1	1
<i>absence d'admission en non valeur</i>	1 655	1 410	1 980	830	1 160	2 570
<i>compensation transf compét transport à CAACL</i>	1 198	-8 862	-7 665	-2 044	-13 285	
<i>sortie emprunts toxiques</i>	0	0	0	0	0	31 252
retraitement des DRF	2 267	-7 273	-5 859	-1 219	-12 126	-28 681
CAF brute retraitée	-10 282	-5 747	7 592	47 979	38 546	56 520

Sources : Chambre régionale des comptes de Guyane, « Situation financière de la CTG 2015-2021 », octobre 2022

Annexe n° 7. Décomposition des autres charges de gestion courante

Dépenses (en K€)	Comptes	2 019	2 020	2 021	2022 (p)
Autres charges de gestion courante	65	154 506	156 080	139 173	159 788
Charges d'intervention pour compte propre – Aides à la personne	651	21 517	23 274	22 214	23 619
<i>RSA</i>	<i>6517</i>	<i>2 144</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Bourses</i>	<i>65131</i>	<i>4 732</i>	<i>7 320</i>	<i>6 026</i>	<i>5 021</i>
<i>Allocation personnalisée d'autonomie (APA)</i>	<i>65114X</i>	<i>7 553</i>	<i>7 743</i>	<i>8 422</i>	<i>8 713</i>
<i>Prestation de compensation du handicap, allocation compensatrice</i>	<i>651121X</i>	<i>5 724</i>	<i>4 923</i>	<i>5 419</i>	<i>6 249</i>
Frais de séjour, frais d'hébergement et frais d'inhumation	652	27 528	26 843	29 057	30 012
<i>Frais de séjour en établissements médicaux-sociaux et autres lieux d'accueil</i>	<i>6524</i>	<i>23 963</i>	<i>23 426</i>	<i>25 856</i>	<i>26 240</i>
<i>Accueil familial</i>	<i>6522</i>	<i>3 034</i>	<i>2 934</i>	<i>2 563</i>	<i>3 091</i>
Indemnités	653	2 041	2 012	1 947	2 159
<i>Indemnités, frais de mission et de formation des élus</i>	<i>6531</i>	<i>1 752</i>	<i>1 798</i>	<i>1 798</i>	<i>1 931</i>
Contributions obligatoires	655	32 239	32 329	33 872	34 514
<i>Dotation de fonctionnement des établissements d'enseignement secondaire</i>	<i>6551</i>	<i>16 410</i>	<i>15 817</i>	<i>15 646</i>	<i>16 143</i>
<i>Service d'incendie (SDIS)</i>	<i>6553</i>	<i>14 343</i>	<i>15 490</i>	<i>16 730</i>	<i>17 048</i>
Participations	656	2 691	1 724	1 329	1 491
Charges d'intervention pour compte propre - Subventions	657	68 090	66 735	49 669	56 123
Subventions de fonctionnement aux organismes publics	6573	39 765	44 263	26 695	31 037
<i>Opérateur Public Régional de Formation (OPRF)</i>	<i>657364</i>	<i>4 194</i>	<i>3 500</i>	<i>1 682</i>	<i>3 250</i>
<i>CA du centre littoral (CACL)</i>	<i>657358</i>	<i>11 241</i>	<i>22 483</i>	<i>9 213</i>	<i>9 291</i>
<i>Autres groupements</i>	<i>657382</i>	<i>23 044</i>	<i>16 328</i>	<i>14 310</i>	<i>15 864</i>
Subventions de fonctionnement aux personnes, aux associations et aux autres organismes	6574	28 324	22 472	22 975	25 086
<i>aux budgets annexes et aux régies dotées de la seule autonomie</i>	<i>65742</i>	<i>11 020</i>	<i>9 212</i>	<i>10 687</i>	<i>10 904</i>
<i>aux régies dotées de la personnalité morale</i>	<i>65748</i>	<i>17 140</i>	<i>12 641</i>	<i>11 849</i>	<i>13 725</i>
Charges diverses de gestion courante	658	399	3 163	519	4 480

ENQUETE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES FINANCIERES DU PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DE LA GUYANE

<i>Autres charges diverses de gestion courante</i>	6588	308	2 896	222	3 942
--	------	-----	-------	-----	-------

Source : comptes de gestion de la CTG 2019-2022

Annexe n° 8. Analyse de la qualité comptable de la collectivité territoriale de Guyane

En 2019, les observations définitives de la Cour soulignaient la persistance de faiblesses et de lacunes comptables dans les comptes de la collectivité. La mise en œuvre des recommandations de la Cour nécessitait sur le plan comptable d'achever des travaux sur plusieurs aspects avant la fin 2019. Le tableau ci-dessous présente un résumé des avancés au plan comptable par rapport aux constats de 2019.

Tableau n° 8 : Évaluation de la mise en place par la CTG des recommandations au niveau comptable

Composantes	Constat 2019	Analyse	Statut à fin 2022
1. Comptes de tiers (454)	« Les soldes des comptes de travaux exécutés d'office pour le compte de tiers (comptes 454) sont anormalement débiteurs de 217 M€ au 31 décembre 2018. Ces sommes auraient dû être récupérées auprès des différents propriétaires. La quasi-totalité de ces créances (215 M€) est antérieure à 2007. Dans une analyse financière de mars 2019, la CTG souhaiterait réintégrer ces montants en actif immobilisé. Or, au vu de l'imputation, ces montants, « ne peuvent être immobilisés à l'actif de l'entité » comme l'indique l'instruction comptable M57 mais doivent être soldés avec les recettes. Par ailleurs, cette somme participe indûment au fonds de roulement de la collectivité. »	<ul style="list-style-type: none"> - Les écritures sont toujours présentes à fin 2022 ; - Existence d'une feuille de route pour apurer le compte en 2023 en contrepartie du compte 1068. 	<i>Non corrigé</i>
2. les immobilisations en cours	« Les comptes d'immobilisations en cours présentent un solde de 520 M€ au 31 décembre 2018 (à comparer aux 774 M€ des comptes 21 d'immobilisations corporelles). Ces immobilisations auraient dû être basculées en fin d'opérations dans les comptes d'immobilisations corporelles. Cette absence d'apurement résulte de la pratique des deux collectivités fusionnées (département et région) qui n'assuraient pas un suivi rigoureux de ce compte. »	<ul style="list-style-type: none"> - Les comptes d'immobilisations en cours présentent un solde de 724 M€ au 31 décembre 2022. L'analyse du détail des immobilisations en cours ne montrent pas d'avancement significatif sur ce point. 	<i>Non corrigé</i>
3. Comptes de tiers (comptes 4X)	<p>« L'étude des comptes de tiers débiteurs met en lumière des créances anciennes pour un montant de 17,9 M€ antérieur à 2015 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redevables et comptes rattachés (comptes 41), pour un montant de 1 M€ antérieur à 2015 ; - Débiteurs divers (comptes 46), pour un montant de 15,1 M€ antérieur à 2015 ; - État et autres collectivités publiques (comptes 44), pour un montant de 1,5 M€ antérieur à 2015 ; - Fournisseurs débiteurs (comptes 409), pour un montant de 0,12 M€ antérieur à 2015. <p>Au regard de cette antériorité, le provisionnement de ces comptes aurait dû s'imposer, pour un montant de l'ordre de 33 % la première année, soit 6 M€. »</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les comptes 41X sont stables et ont été apurés partiellement. - Les comptes 46 ont été apurés, partiellement, mais reste élevé à fin 2022 (9,8 M€). - Les comptes 44X ont été apurés partiellement depuis 2018. - Les comptes 409X n'ont pas été apurés. 	<i>Corrigé partiellement</i>

ENQUETE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES FINANCIERES DU PLAN
D'URGENCE EN FAVEUR DE LA GUYANE

Composantes	Constat 2019	Analyse	Statut à fin 2022
4. Opérations sous mandat	Les comptes d'opérations sous mandat (comptes 458) présentent un solde net de 20 M€ fin 2018 (24 M€ au débit et 4 M€ au crédit). Des titres de recettes auraient dû être émis par la CTG à hauteur de 20 M€ aux fins d'une avance demandée au mandant. La CTG a indiqué que ce besoin de financement était couvert par 12 M€ de cofinancements. Toutefois, la Cour attire son attention sur la confusion qu'elle opère, en procédant ainsi, entre le mode de financement de ces opérations et les écritures budgétaires qu'elle doit passer en sa qualité de mandataire.	- Les comptes d'opérations sous mandat restent à corriger au regard de l'évolution des montants. Le déséquilibre des opérations s'est creusé et s'élève à 27,4 M€ fin 2022 contre 20 M€ fin 2018.	<i>Non corrigé</i>
5. Neutralisation des amortissements	La neutralisation des amortissements n'est pas effectuée de manière satisfaisante. En 2016 et 2017, environ 86 % des amortissements ont été neutralisés (15,4 M€ pour 17,9 M€ en 2016, 16,2 M€ pour 18,8 M€ en 2017). En 2018, aucune neutralisation d'amortissements n'a été effectuée, la collectivité ayant considéré qu'elle disposait de recettes de fonctionnement suffisantes pour couvrir à la fois les dépenses et les dotations. L'article D71-113-4 du CGCT indique bien que les collectivités peuvent procéder à la neutralisation des amortissements. Toutefois, au nom du principe de permanence des méthodes comptables, la collectivité aurait dû continuer à neutraliser les amortissements en 2018 comme les années précédentes, ce qu'elle s'est engagé à faire à compter de 2019.	- La neutralisation des amortissements a repris à partir de l'exercice 2019. - Le montant des neutralisations annuel reste fragilisé par les faiblesses identifiées sur les processus internes et comptables des immobilisations.	<i>Corrigé sur le principe de permanence des méthodes comptables</i>
6. Subventions versées	Les comptes de subventions versées provenant de la fusion avec le département (comptes 13) doivent être repris. Leur apurement est en cours et devrait être achevé en 2019.	- Les comptes de subventions (comptes 13) provenant de la fusion avec le département n'ont pas été apurés à fin 2022.	<i>Non corrigé</i>
7. Séparation des exercices – rattachements des charges et produits	Le rattachement des recettes et des dépenses aux exercices est encore perfectible	- On observe une amélioration sur le rattachement des charges et produits mais des doutes subsistent sur sa fiabilité.	<i>Corrigé partiellement</i>
8. Compte de tiers	Du fait de la fusion des deux collectivités précédentes, une partie des quelque 31 500 comptes de tiers correspondent toujours à des doublons, certains agents de la CTG continuant d'utiliser les anciens codes fournisseurs. Cette pratique présente un risque en termes de fiabilité comptable (doubles paiements, non enregistrement des créances).	- Des travaux sont en cours pour nettoyer la base des tiers. Cependant la collectivité reporte encore l'utilisation d'anciens codes fournisseurs.	<i>Corrigé partiellement</i>
9. Provisions pour risques et charges	Les litiges concernant la collectivité ne sont pas correctement traduits sur le plan comptable.	- La provision pour compte épargne temps n'est pas comptabilisée au bilan à fin 2022.	<i>Non corrigé</i>

Source : Cour des comptes d'après les éléments transmis par la CTG

La Cour constate donc que la recommandation n°3 des observations définitives n'est que partiellement mise en œuvre. L'évolution de la comptabilisation des opérations sous mandat ne montrent pas l'émission exhaustive de titres de recettes. La Cour encourage la collectivité à résorber le déséquilibre qui s'est creusé depuis 2019.

Par ailleurs, l'apurement de l'historique des écritures comptable avant la fusion du département et de la région demeure un sujet majeur sur l'ensemble des comptes de la collectivité et il constitue une difficulté pour les équipes comptables pour le rétablissement d'une image patrimoniale fidèle de la collectivité (du fait de l'ancienneté des écritures et de, parfois, l'absence des pièces justificatives). L'apurement de l'historique a été engagé courant 2020 mais il reste très largement insuffisant au regard de la volumétrie et des montants restant à traiter.

L'absence de procédure et de contrôle interne exhaustif des procédures comptables constitue un risque complémentaire pour la fiabilisation de la qualité comptable tant sur les opérations quotidiennes que sur la procédure de clôture des comptes. Il est devenu indispensable de développer un dispositif de contrôle interne comptable et financier avec des procédures formalisées des processus de gestion en commençant par les cycles comptables à fortes valeurs (immobilisations, subventions, personnels, recettes, achats).

En complément, l'instauration de procédures formalisées des différentes étapes de recensement et d'évaluation des actifs incorporels et corporels reste une priorité pour fiabiliser l'ensemble du champ des immobilisations (sorties, révision de l'inventaire, actifs complexes, opérations d'arrêté des comptes, etc.). Ces différentes étapes permettront de procéder à la régularisation des opérations financières erronées induisant une mauvaise évaluation ou imputation du patrimoine de la collectivité.

La Cour considère donc que la recommandation n°2 des observations définitives n'est que partiellement mise en œuvre :

- **Les travaux d'apurement des comptes ont été engagé par la collectivité depuis 2020 principalement sur les comptes tiers. Cependant les comptes d'immobilisation en cours et les comptes de travaux exécutés pour des tiers n'ont pas été apurés.**
- **L'application stricte du principe comptable de permanence des méthodes en matière de neutralisation des amortissements a été réalisé à partir de 2019 et se poursuit à aujourd'hui.**
- **Le provisionnement des comptes clients, au nom du principe de prudence, reste insuffisant en 2022. Les provisions pour risques et charges ne sont pas exhaustives et ne comprennent pas la provision pour compte épargne temps.**

Il appartient donc à la collectivité de :

- mettre en place des procédures formalisées des différentes étapes de recensement et d'évaluation des actifs incorporels et corporels (entrées, sorties, révision de l'inventaire, actifs complexes, opérations d'arrêté des comptes) ;
- réaliser un inventaire physique et comptable et assurer le rapprochement entre les différents états ;
- justifier la valeur des actifs significatifs composant le patrimoine de la collectivité, en particulier les actifs non amortis et à durée de vie limitée ;

ENQUETE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES CLAUSES FINANCIERES DU PLAN
D'URGENCE EN FAVEUR DE LA GUYANE

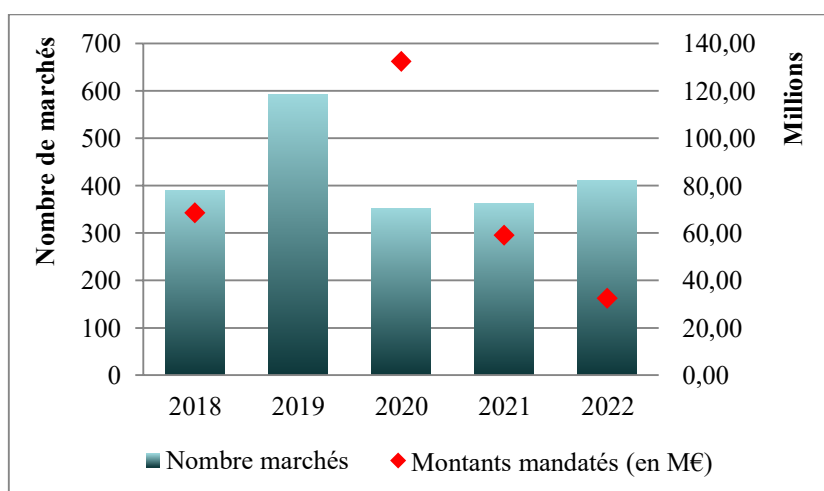
- régulariser les opérations financières erronées (amortissements, dépréciations, etc.) induisant une mauvaise évaluation ou une mauvaise imputation du patrimoine ;
- estimer l'impact des régularisations sur les résultats futurs et sur les capitaux propres de la collectivité.

Annexe n° 9. Un processus d'achat public peu sécurisé

Une politique « achats » non structurée

Alors que la CTG passe jusqu'à plus de 400 marchés par an pour un montant mandaté qui a atteint 132,5 M€ en 2020, 59,09 M€ en 2021 et 32,45 M€ en 2022, il n'existe pas de cartographie des achats qui permettrait à la collectivité d'améliorer sa performance globale en matière de commande publique et d'orienter sa politique d'achat, ni de nomenclature des achats.

Graphique n° 3 : Évolution du nombre de marchés et des montants mandatés depuis 2018



Source : Cour des comptes – montants mandatés non communiqués pour 2019

La collectivité n'a d'ailleurs pas défini de cadre général précis et structuré. Pourtant, la mise en place d'une stratégie d'achats au sein de la CTG permettrait d'optimiser ses dépenses, de garantir transparence et équité, de respecter les règles de la commande publique, de gérer efficacement les relations avec les fournisseurs ou encore de promouvoir le développement durable. L'absence d'une telle politique dénote le manque d'implication de la direction générale dans la définition d'une stratégie d'optimisation des achats et de maîtrise des risques qu'elle induit.

Un processus formalisé mais morcelé

Une multitude d'acteurs dispersés au sein de la collectivité

Du fait de son dimensionnement et de ses compétences multiples, la CTG possède un réseau très divers d'acheteurs réguliers, plus ou moins autonomes et formés, répartis au sein des directions, auquel s'ajoutent des acheteurs occasionnels, intervenant sur des segments d'achat particuliers. La collectivité fonctionne selon un modèle décentralisé, au titre duquel chaque direction est autonome et s'appuie sur la connaissance technique de ses agents pour rédiger les cahiers des clauses techniques particulières (CCTP), mais aussi pour effectuer de « petits achats » inférieurs aux seuils de procédures formalisées.

Comme la Cour l'avait déjà relevé précédemment, la collectivité ne possède pas de véritable direction des achats. Or, comme le souligne le rapport d'audit de la MPP, « *la performance des achats nécessite une organisation dédiée et une professionnalisation. L'achat dans le secteur public nécessite des compétences spécifiques associant la maîtrise des techniques d'achat et le respect de la réglementation des marchés* ».

Depuis 2017, la MAJCP, composée de 14 agents, dont un seul agent, juriste, positionné au sein du service appui aux acheteurs, est censé assurer la coordination de la fonction achat. Dans les faits, ce service accompagne surtout les directions de la collectivité dans la rédaction des CCTP, formalise les avenants aux marchés publics existants, valide les rapports d'analyse des offres et procède au bilan des marchés passés. Ses missions peuvent donc assez largement se confondre avec celles du service de la commande publique, chargé notamment du lancement et de la publicité des appels d'offre, de la réception des offres et de la publication des marchés. Le suivi de l'exécution des marchés publics est quant à lui directement réalisé par les services et directions bénéficiaires qui alertent la MAJCP de la nécessité de renouveler des marchés. La CTG dispose à ce jour d'un seul acheteur professionnel, affecté au sein du pôle administration générale (PAG) et chargé de la rédaction et du suivi des marchés de soutien commun⁴⁷.

La MAJCP reconnaît ne pas avoir une connaissance exhaustive des achats publics au sein de la CTG et n'est toujours pas en mesure de tenir un tableau de bord des marchés. Néanmoins, la dématérialisation des actes, obligatoire depuis le 1^{er} octobre 2018, lui permet de centraliser l'ensemble des procédures d'achat formalisées⁴⁸.

Les missions de la MAJCP se limitent donc aujourd'hui essentiellement aux actes juridiques, sans appréhender de façon globale l'achat public au sein de la collectivité. Or, un nombre important d'achats se fait encore sans publicité ni mise en concurrence (cf. *infra*). **Compte tenu de la dispersion des achats et de l'absence d'outil de pilotage centralisé, les marchés sont parfois renouvelés en urgence, signe d'un manque d'anticipation, de visibilité et de connaissance des besoins.** La MAJCP précise avoir transmis à tous les DGA une trame de tableau visant à mieux planifier les achats sur marché pour 2023-2024. Ce document n'avait pas fait l'objet, au moment de l'instruction, d'un retour de la part des DGA.

La coexistence de plusieurs règles internes en matière d'achats publics

La MAJCP a élaboré en 2023 un « *guide interne de procédure, de déontologie de commande publique et de la bonne utilisation des deniers publics* » qui vise à sensibiliser les multiples intervenants de la CTG aux grandes règles de la commande publique. Plus étoffé que la courte note (trois pages) auparavant en vigueur, ce guide comporte néanmoins quelques erreurs⁴⁹ et mériterait d'être complété des modalités de suivi des marchés publics (élaboration d'avenants, application de pénalités, versement d'intérêts moratoires, modalités d'attestation du service fait, etc.). De son côté, le PAG a élaboré un « *guide de l'achat* », dans lequel il revient également sur les règles applicables en matière de marchés publics.

⁴⁷ Fournitures de biens, nettoyage des locaux, entretien des espaces verts, location de véhicules, etc.

⁴⁸ Grâce au logiciel AWS.

⁴⁹ La MAJCP a par exemple actualisé le seuil applicable aux marchés de fournitures et services (215 000 € pour les autres pouvoirs adjudicateurs à compter du 1^{er} janvier 2022) mais pas celui applicable aux marchés de travaux encore fixé à 5 350 000 €, alors que l'avis du 9 décembre 2021 le porte à 5 382 000 €. Des erreurs peuvent également être mentionnées dans les sanctions applicables aux infractions identifiées dans le §5.

La coexistence de ces deux guides fait apparaître une certaine confusion dans les règles applicables au sein de la CTG, d'autant que celles-ci diffèrent d'un service à l'autre. **La Cour considère donc qu'il est nécessaire de mieux piloter le processus de l'achat public et d'uniformiser les procédures applicables au sein des directions et services de la collectivité.**

Tableau n° 9 : Écarts constatés dans la procédure de passation des marchés publics dont les montants sont inférieurs aux seuils européens

	Procédure MAJCP	Procédure PAG
<i>Achats inférieurs à 40 000 €</i>	Libre choix du prestataire ou mise en concurrence sommaire (3 devis) Publication sur le site de la CTG	Pas de précision quant au nombre de devis exigés Recours à l'outil E-fournisseurs pour obtenir des devis
<i>Achats compris entre 40 000 € et 50 000 €</i>	Mise en concurrence sommaire (3 devis) ou publicité sur le site de la CTG et dans certains cas, publication dans un JAL	Quel que soit le montant, publication des annonces sur : - Marcoweb demat AWS (profil acheteur) - BOAMP - Site de la CTG
<i>Achats compris entre 50 000 € et 90 000 €</i>	Publicité sur le site de la CTG et dans certains cas, publication dans un JAL	
<i>Achats compris entre 90 000 € et les seuils européens</i>	Avis d'appel public à la concurrence dans un JAL (éventuellement au BOAMP) et avis sur le site de la CTG.	

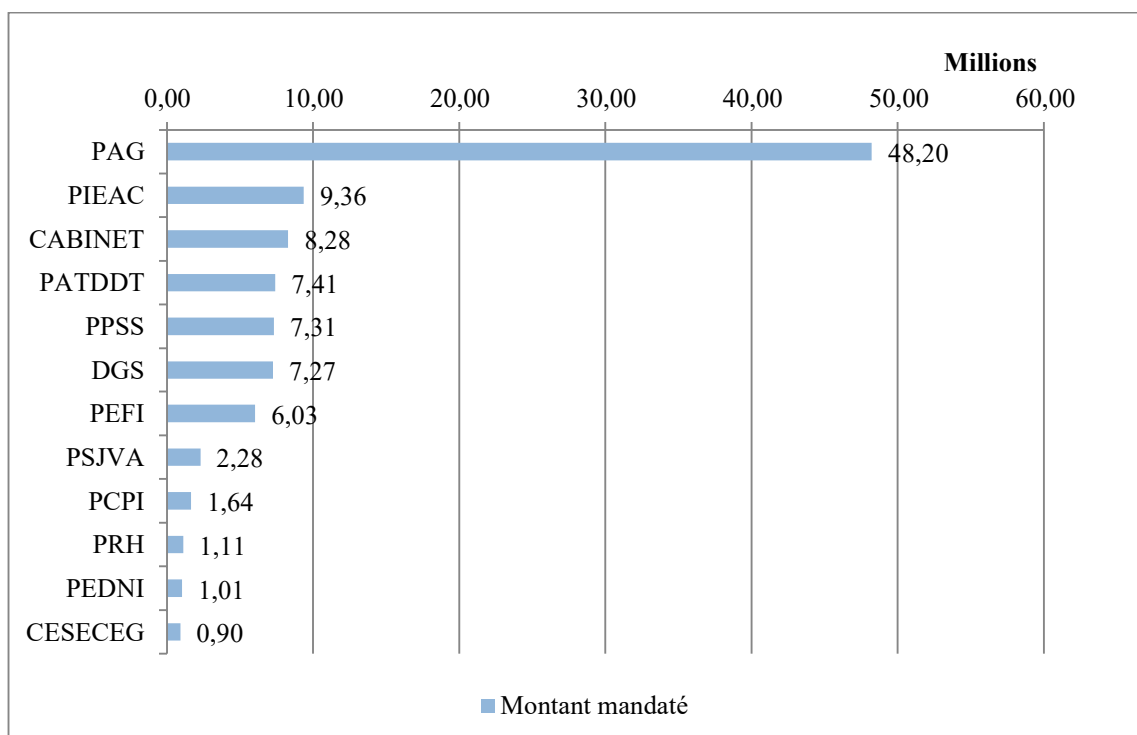
Source : Cour des comptes

Des achats qui ne respectent pas les seuils de la commande publique

L'audit réalisé par la MPP en 2019 avait montré que les achats de la section de fonctionnement (comptes 60, 61 et 62) étaient très largement réalisés hors procédure formalisée. Ils représentaient en 2018 plus de 53 % des achats de cette section. S'ils ne cessaient de progresser depuis la création de la CTG, la Cour constate que cette tendance tend à s'inverser depuis 2019.

Se fondant sur les données comptables de la CTG, elle identifie un certain nombre d'anomalies. L'analyse effectuée fait apparaître une multiplicité d'acheteurs méconnaissant les règles de la commande publique. En effet, nombre d'entre eux effectue des achats dont le montant cumulé dépasse parfois très largement les seuils de la commande publique. À titre d'exemple, sur la seule année 2022, 2,5 M€ ont été mandatés pour des frais de surveillance et de gardiennage des locaux (compte 6282) sans qu'un marché formalisé n'ait été passé. Il en va de même pour les prestations de transport qui atteignent 1,9 M€ (compte 6245), les dépenses liées à l'organisation de fêtes ou de cérémonies qui s'élèvent à 1,2 M€ (compte 6232 – 1,2 M€), ou les dépenses de nettoyage des locaux qui se montent à 586 k€ (compte 6283).

Graphique n° 4 : Répartition des achats hors marché par Pôle (en M€)



Source : Cour des comptes d'après les comptes de la CTG

Aussi, certaines prestations identifiées par la collectivité comme étant des marchés de travaux pourraient tout à fait être requalifiées. Ainsi, les prestations de fauchage des accotements ou d'élagage constituent davantage des prestations de service (entretien des espaces verts ou de voirie) que des marchés de travaux au sens de l'article L. 1111-2 du code de la commande publique. Cette requalification aurait un impact significatif sur la procédure de contractualisation adoptée. Aujourd'hui, la collectivité recourt à des marchés passés selon une procédure adaptée⁵⁰, alors qu'une requalification lui imposerait de recourir à une procédure formalisée (pour 80 % d'entre eux).

L'absence d'une nomenclature des achats adaptée à ses spécificités, qui permettrait de retracer de manière sincère les dépenses par familles homogènes, présente des risques pour la collectivité : opacité des dépenses, mauvaise gestion des fournisseurs, non-respect des seuils réglementaires des marchés publics, coûts élevés, manque de transparence et de traçabilité.

Une procédure de prévention des conflits d'intérêt rédigée et diffusée

Alors qu'en 2019 la MAJCP ne pouvait s'appuyer sur aucun document général concernant la prévention des conflits d'intérêt pour les responsables administratifs de la collectivité, elle dispose désormais d'un cadre juridique interne abondant. En effet, outre une charte de déontologie, une procédure de recueil des signalements des lanceurs d'alerte et une

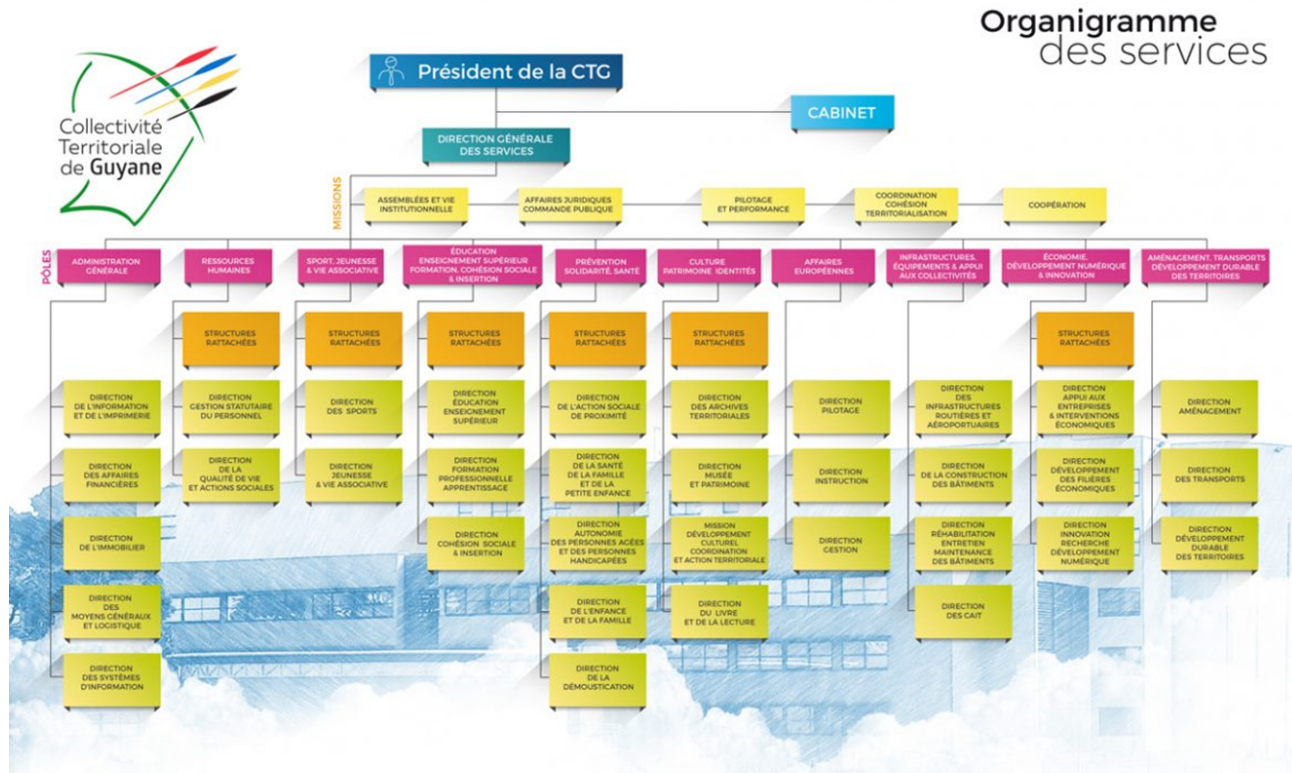
⁵⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2022, les marchés de travaux doivent faire l'objet d'une procédure formalisée à partir de 5 382 000 € (5 350 000 € jusqu'au 31 décembre 2021), alors que les marchés de fournitures et de services sont soumis au seuil de 140 000 € (139 000 € jusqu'au 31 décembre 2021).

procédure de protection fonctionnelle des agents, toutes trois adoptées en assemblée plénière du 18 décembre 2019, la CTG s'est aussi dotée d'un code de conduite adopté par l'assemblée délibérante du 19 février 2020. Celui-ci vise à « *maintenir les normes juridiques, éthiques et morales, à respecter les principes d'intégrité, d'objectivité et d'honnêteté, à protéger les budgets placés sous sa responsabilité contre les fraudes, les irrégularités, la corruption et les conflits d'intérêts* ».

Une présentation de ces documents a été effectuée aux directeurs généraux de la collectivité en juin 2021 ainsi qu'aux élus lors de la session d'information de juillet 2021.

La Cour considère donc que la recommandation n°13 des observations définitives a été mise en œuvre.

Annexe n° 10. Organigramme de la collectivité territoriale de Guyane



Annexe n° 11. Fiabilisation des systèmes d'informations

Un pilotage de la fonction des systèmes d'informations globalement assuré

La direction des systèmes d'information (DSI) de la CTG se divise en quatre pôles et compte 30 collaborateurs. Sa directrice est directement rattachée au directeur général des services (DGS). La direction s'est réorganisée dès 2019 pour améliorer et structurer son fonctionnement.

La DSI gère les applications dites « cœur de métier » tels que le SI financier (Astre GF) et le SI social (Iodas). Il est à noter qu'elle n'assure pas la gestion du Système d'information des ressources humaines (SIRH), ce dernier ayant un directeur propre à sa tête rattaché au département RH. Après une phase de construction du SI entre 2018 et 2020, la CTG s'attelle désormais à sa consolidation et à sa gestion.

Concernant plus spécifiquement sa gestion, la stratégie d'évolution a été formalisée dans un schéma directeur lui permettant d'assurer un suivi régulier de ses objectifs. Concernant la formalisation de son SI, la DSI précise que le dossier d'architecture technique et la cartographie du SI de la CTG seront, quant à eux, formalisés à partir de septembre 2023. Concernant la formalisation de son SI, la DSI précise que le dossier d'architecture technique et la cartographie du SI de la CTG seront, quant à eux, formalisés à partir de septembre 2023. La Cour souligne la nécessité de mettre à jour le schéma directeur après la réalisation des chantiers majeurs car celui-ci sera devenu obsolète en 2024.

Le parc applicatif dont la DSI assure la gestion se compose de 104 applications, réparties sur 62 éditeurs. En ce qui concerne les acquisitions de logiciels et progiciels de la collectivité, la DSI constate que certains services procèdent directement à leurs acquisitions, sans passer par le département informatique. Ce phénomène (pour le moment marginal au sein de la collectivité) connu sous le nom de « *Shadow IT*⁵¹ », est favorisé par l'accroissement des offres d'applications hébergées (SAAS), accessibles plus facilement par les services. L'utilisation de ces solutions technologiques en dehors des canaux informatiques officiels de la collectivité représente de nombreux risques pour la sécurité de son SI : fuite de données, accès non autorisés au SI, non-conformité réglementaire, coûts cachés liés à la maintenance et aux mises à jour, etc. Outre le risque de sécurité informatique que cela représente, la DSI est amenée à prendre des projets en cours⁵², dans l'urgence. Son implication, dès l'élaboration du projet, apparait au contraire indispensable.

La sécurité du SI gagnerait à être mieux formalisée

La mise en œuvre de la sécurité informatique incombe à la responsable de la sécurité du système d'information (RSSI) de la CTG, externalisée auprès d'un cabinet de conseil EY depuis janvier 2022. Cette externalisation, bénéfique pour la CTG, a permis de pallier aux difficultés de recrutement sur le marché du travail guyanais. Grâce au parcours de cybersécurité élaboré

⁵¹ Désigne tout projet informatique mis en œuvre au sein d'organisations sans approbation de la DSI.

⁵² La DSI n'est informée qu'en cas de difficultés lors du déploiement du logiciel.

par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)⁵³, la collectivité a identifié ses principaux risques cyber et a ainsi pu adopter un plan d'action pour les maîtriser. Dès lors, à date, la feuille de route du RSSI comprend pour 2024 l'implémentation de ce plan d'action, la mise en œuvre de l'homologation de sécurité conformément aux dispositions du référentiel général de sécurité (RGS)⁵⁴, ainsi que l'intégration des enjeux de sécurité dans la conduite de projets.

Depuis 2019, la DSI et la RSSI ont entrepris plusieurs actions pour renforcer la sécurité des SI, comme la centralisation des accès aux applications sur un portail unique, la création de comptes d'administration technique par application pour séparer les usages et la suppression des comptes génériques. Ces actions comprennent également l'élaboration d'une politique de sécurité des SI et d'une charte informatique utilisateurs depuis décembre 2022. **La Cour recommande la CTG à finaliser la rédaction de la charte informatique dédiée aux administrateurs du SI d'ici la fin d'année 2023.**

À ce jour, la CTG ne dispose pas de cartographie des risques informatiques. Cependant, la réalisation d'une analyse de risques EBIOS⁵⁵ par la RSSI devait être réalisée en juin 2023 dans l'optique de construire une cartographie des risques cyber. **La Cour incite la CTG à finaliser cette cartographie en y incluant l'ensemble des risques informatiques pesant sur le SI de la collectivité.**

L'infrastructure de la CTG repose sur deux sites principaux abritant les datacenters de la collectivité : le datacenter Héder localisé dans le centre-ville de Cayenne et le datacenter CAT se trouvant dans les locaux de la préfecture, environ à 7 km d'Héder, distance jugée correcte. Le réseau est segmenté par une DMZ⁵⁶, les flux sont contrôlés à travers des pare-feux gérés par le prestataire Orange cyber défense. La sécurité physique est assurée grâce à un contrôle d'accès et des dispositifs de protection incendie à la salle CAT. À date, il reste à déployer sur le datacenter Héder les sondes (de température, tensions électriques, vibration, détection de présence d'eau, etc.), les contrôles d'accès, caméras et les équipements de sécurité incendie. Afin d'accroître la sécurité son réseau et mieux le segmenter, la CTG prévoit une refonte de l'architecture réseau. Les travaux, s'achevant en 2024, devraient délivrer une infrastructure complète et sécurisée.

Afin de couvrir les risques de perte de données en cas d'incident ou d'intrusion, la DSI a mis en place une gestion des sauvegardes des serveurs de la CTG. Des sauvegardes quotidiennes de tous les serveurs ainsi que des sauvegardes hebdomadaires sont réalisées. Leur durée de rétention respecte les bonnes pratiques en vigueur. Les sauvegardes sont cryptées avec un mot de passe unique et robuste. Actuellement, des tests de restauration de sauvegardes sont effectués toutes les deux semaines, sur la base d'un choix aléatoire de serveurs. La CTG a

⁵³ Ce parcours propose de réaliser un audit cyber sur le système d'information de l'organisme bénéficiant du plan France Relance puis prose un plan d'action au regard des conclusions de l'audit afin de mieux sécuriser le SI.

⁵⁴ Selon l'ANSSI, « le Référentiel général de sécurité, a pour objet le renforcement de la confiance des usagers dans les services électroniques mis à disposition par les autorités administratives et s'impose ainsi à elles comme un cadre contraignant tout en étant adaptable aux enjeux et besoins de tout type d'autorité administrative ».

⁵⁵ EBIOS est une méthode d'analyse des risques des SI beaucoup utilisée dans le secteur public.

⁵⁶ Zone réseau distincte et isolée placée entre un réseau interne sécurisé et un réseau externe non fiable (Internet).

formalisé une politique de gestion de ses sauvegardes depuis avril 2023. Elle est actuellement en cours de relecture et validation par les parties concernées. La gestion des sauvegardes est en adéquation avec les différents référentiels existants.

Afin d'assurer la continuité d'activité, les datacenters de la CTG sont équipés et configurés pour fonctionner de manière autonome en cas d'une éventuelle interruption de service. Les serveurs de virtualisation, les commutateurs réseaux⁵⁷ du cœur de réseau et les systèmes de sauvegarde sont redondés. La DSI travaille également à la mise en place d'un serveur de surveillance de l'activité des datacenters. Ainsi, en cas de détection d'une non disponibilité, les procédures automatisées de transfert de l'activité sur l'autre datacenter sont instantanément déclenchées pour limiter le temps d'interruption⁵⁸ des services informatiques pour assurer une continuité de l'activité des SI. Au moment de l'instruction, la CTG ne possédait pas de plan de continuité d'activité (PCA) ni de plan de reprise d'activité informatique (PRI). Cependant un PRI est en cours de rédaction et devrait être formalisé courant juin 2023 par le RSSI après avoir procédé à une analyse des risques. Ce PRI devra être testé régulièrement.

Enfin, la Cour ne peut qu'inciter à la finalisation de la rédaction d'une politique de continuité et de reprise d'activité informatique, initiée par la DSI dans un souci d'assurer une réactivité optimale et ainsi minimiser l'impact sur le système. Elle estime que la sécurité, autant physique que logique, du SI de la CTG est satisfaisante.

Le nécessaire interfaçage du système d'information des ressources humaines avec le reste du système d'information

Les faiblesses de la gouvernance du SIRH

Le SIRH est actuellement le seul SI non-géré par la DSI. Composé de cinq agents, la direction des systèmes d'information des ressources humaines (DSIRH) est pilotée par un directeur, ancien DSI de l'ex-région, directement rattaché au département RH. Ses missions consistent à gérer fonctionnellement les différentes applications RH (Astre RH, Mymetriks, Adelys, FortRH, etc.) ainsi que la relation avec le prestataire Inetum, une partie de la gestion technique restant opérée par la DSI. La DSIRH est également chargée d'établir et de piloter la stratégie SIRH de la collectivité. Outre la relation compliquée et le manque de communication entre les deux départements, cette situation conduit la Cour à constater un certain nombre de faiblesses dans le pilotage du SIRH.

En matière de gouvernance, la Cour relève le manque de formalisation des procédures de gestion du SIRH. La DSIRH n'a pas réalisé de cartographie applicative de son SIRH. La Cour constate l'absence de schéma directeur informatique SIRH et de feuille de route annuelle. Tous ces éléments révèlent une faible maîtrise du SIRH par la DSIRH. La Cour souligne néanmoins la conduite, depuis 2019, de plusieurs chantiers par la DSIRH tels que la mise en

⁵⁷ Un commutateur réseau, ou switch, est un équipement qui relie plusieurs segments (câbles ou fibres) dans un réseau informatique et de télécommunication et qui permet de créer des circuits virtuels.

⁵⁸ Le niveau de disponibilité du système d'information doit idéalement être de 99%, soit 1h d'arrêt par an.

place du coffre-fort numérique⁵⁹ et la dématérialisation du bulletin de paie ou encore la gestion du compte épargne temps dans le SIRH.

Les impacts sur la gestion des accès aux applications et des profils utilisateurs

La Cour recommandait en 2019 de « renforcer la sécurité des systèmes d'information en effectuant notamment une refonte de la gestion des droits utilisateurs, en établissant un plan de revue des accès et des comptes utilisateurs périodiquement tenu à jour et en améliorant la détection des accès non conformes ou malveillants aux systèmes d'information ». La Cour constate qu'il n'existe toujours pas de procédure écrite de gestion des accès aux applications métiers.

Cette gestion incombe aux services responsables de leurs SI⁶⁰ et non à la DSI qui, quant à elle, est responsable de l'administration des comptes de l'Active Directory (AD)⁶¹. Il revient donc aux services responsables d'opérer une revue périodique des accès et de transmettre l'actualisation à la DSI. Le protocole en vigueur n'est malheureusement pas automatisé puisqu'il se limite à un envoi occasionnellement par la direction des ressources humaines (DRH) d'un fichier Excel à la DSI, sans périodicité précise. Plusieurs actions ont été menées par la DSI pour tenter d'automatiser les mises à jour des droits d'accès aux applications, en les interfaçant directement aux données RH. Cette initiative s'est vue opposer un refus du service en charge du SIRH. Pour vérifier la fiabilité de cette procédure, la Cour a réalisé un test sur la gestion des accès sur les trois principaux SI⁶² de la collectivité, révélant 18 comptes encore actifs appartenant à des agents ayant pourtant quitté la collectivité depuis plus de 70 jours⁶³. Cela constitue une importante faille de sécurité pour le SI de la collectivité, susceptibles de générer des actions malveillantes sur ces comptes qui ne sont pas surveillés.

De plus, en l'absence d'interconnexion de la base RH avec l'AD, la DSI n'est pas en mesure d'anticiper les demandes de dotation de matériel ou la gestion des restitutions, indépendamment des considérations de sécurité. Les demandes leur parviennent soit par le biais de tickets de service, soit par des courriels ou des appels téléphoniques à l'assistance technique de support. Il apparaît urgent de mettre en place une interconnexion entre l'AD et la base RH afin de désactiver les comptes des agents ne travaillant plus pour la collectivité mais également assurer une meilleure gestion du matériel informatique de la collectivité.

La Cour recommande de formaliser et appliquer au plus vite une procédure de gestion des accès, en interconnecter les bases AD et RH. Cette solution serait d'autant plus facile à appliquer si la gestion du SIRH était transférée à la DSI.

La mise en conformité sur la protection des données à établir sans délai

⁵⁹ Solution de dématérialisation des bulletins de paie.

⁶⁰ Par exemple la DAF est responsable des droits attribués sur Astre GF, la DRH des droits sur Astre RH, etc.

⁶¹ L'Active Directory est un service de gestion des annuaires développé par Microsoft permettant de centraliser la gestion des utilisateurs et de définir des autorisations d'accès précises pour les utilisateurs, en contrôlant notamment les accès aux logiciels.

⁶² Astre GF, Astre RH et Iodas

⁶³ Le compte actif le plus vieux appartient à un agent ayant quitté la collectivité depuis 652 jours.

Le règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en vigueur en 2018, apporte de nouvelles garanties aux citoyens européens pour la protection de leur vie privée et de leurs données à caractère personnel, en prévoyant notamment la désignation par tout organisme public d'un délégué à la protection des données (DPD) auprès de la CNIL.

La CTG a initié un plan de mise en conformité avec le RGPD. Elle a en effet recruté l'ancienne juriste de la collectivité en tant que DPD, désignée auprès de la CNIL depuis novembre 2018, et qui occupe seule cette fonction. Bien que la DPD ne soit plus chargée des affaires juridiques, la Cour a pu observer que cette dernière est encore grandement impliquée dans ces sujets. Cette situation de cumul des responsabilités peut constituer un facteur de fragilité pour la DPD. Si elle entretient des liens étroits avec la DSI, il n'existe pas de structure de projet ni de gouvernance dédiée ou de plan d'actions. Un travail de renseignement de fiches d'activité de traitement préalable à la mise en place d'un registre des traitements a été amorcé en 2018 couvrant, à la date du contrôle, seulement un tiers des services de la collectivité. Pour l'accompagner dans ce chantier d'envergure, la DPD a récemment acquis le logiciel Adequacy⁶⁴ sur lequel elle continue de se former. La collectivité ne dispose pas de registre des traitements requis à l'article 30 du RGPD. **Il est nécessaire de mettre en conformité au regard du RGPD.**

Concernant le positionnement de la DPD, cette dernière ne bénéficie pas d'une grande visibilité sur les nombreux projets réalisés par les directions, même lorsqu'une consultation préalable de la DPD est légalement nécessaire. Afin de mieux impliquer les agents de la collectivité aux enjeux de protection des données, la Cour recommande la désignation de référents RGPD au sein de chaque direction ainsi que l'organisation de rendez-vous trimestriels avec ces derniers afin de suivre le plan d'action établi. Bien que la culture de la protection des données se diffuse au sein de la collectivité, des actions de sensibilisation, notamment en direction des agents les plus exposés, semblent nécessaires. Afin de renforcer la gouvernance de la sécurité des données au sein de la CTG, il serait nécessaire de mettre en place un comité de sécurité, regroupant la direction générale, le RSSI, la DSI et la DPD, qui fera autorité pour les questions de politique générale et de moyens matériels affectés à la sécurité du SI.

⁶⁴ Cet outil permet notamment de cartographier les applications supports des traitements. Il embarque une bibliothèque de traitements comme la comptabilité, RH, juridique, sécurité des accès, conformité, sites web, etc.

Annexe n° 12. Évolution de la programmation pluriannuelle des investissements par domaine

<i>(en M€)</i>	2018	2022	Évol. 2022/2018
TOTAL PPI	648,27	723,93	12 %
Établissements scolaires	408,13	478,57	17 %
<i>dont PUG</i>	<i>326,99</i>	<i>360,21</i>	
<i>dont plan de relance</i>	<i>0,00</i>	<i>6,72</i>	
<i>dont plan internat ANRU</i>	<i>18,99</i>	<i>19,52</i>	
<i>dont opérations antérieures à 2017</i>	<i>20,04</i>	<i>22,62</i>	
<i>dont opérations conventionnées après PUG (État ou FEDER)</i>	<i>24,00</i>	<i>29,75</i>	
<i>dont FEDER 2018</i>	<i>5,60</i>	<i>5,69</i>	
Infrastructures, transport	99,61	120,58	21 %
<i>dont nouvelles opérations</i>	<i>0,00</i>	<i>23,41</i>	
Numérique (opération RING)	33,75	33,75	0 %
Sécurité (SDIS)	19,60	20,85	6 %
Aérodromes	18,40	17,00	-8 %
Culture	18,12	18,51	2 %
Bâtiments administratifs	15,26	14,91	-2 %
Santé/social	26,58	11,20	-58 %
Sport	3,53	3,53	0 %
Action économique	3,30	3,04	-8 %
Formation professionnelle	2,00	2,00	0 %

Source : Cour des Comptes, données CTG