



RAPPORT D'ENTREPRISE PUBLIQUE PORTANT SUR

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

L'ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER ET D'AMENAGEMENT DE GUYANE

Exercices 2019-2024

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 25/06/2025

**En application de l'article L. 143-1 et L. 143.6 du code des juridictions financières, la
communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence
pour arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	12
1 L'EPFAG PEINE A METTRE EN ŒUVRE SES MISSIONS	18
1.1 La mission d'aménagement urbain : de l'ambition initiale incarnée par l'OIN à une forme de désillusion.	18
1.1.1 De larges missions statutaires et une efficacité censée être renforcée par les prérogatives de l'opération d'intérêt national.....	18
1.1.1.1 De larges missions statutaires, malgré une efficacité relative du bilan de l'EPAG 18	
1.1.1.2 La priorité donnée à l'aménagement urbain, avec une efficacité censée être renforcée.....	20
1.1.2 Un cap ambitieux en faveur de la production de logements, mais des résultats décevants	21
1.1.2.1 Une ambition : produire des logements en masse pour répondre à la croissance démographique et freiner le développement de l'habitat informel	21
1.1.2.2 Des résultats plus lents et moins élevés qu'attendus	22
1.2 Un décalage lié à une vision difficilement partagée entre acteurs et à l'absence d'équilibre économique des opérations.....	24
1.2.1 Les acteurs publics hésitent sur la vision commune de l'aménagement du territoire	24
1.2.1.1 Les collectivités locales sont ambivalentes sur l'aménagement attendu	24
1.2.1.2 Le difficile dialogue entre l'État et les collectivités sur le foncier a eu des répercussions sur la gouvernance de l'OIN.....	26
1.2.1.3 Des relations insuffisamment fluides dans le temps entre l'État local et l'établissement.....	28
1.2.2 La difficile conciliation de la préservation environnementale avec l'aménagement de nouveaux espaces	29
1.2.2.1 La réglementation environnementale nationale n'a pas été élaborée en fonction de la biodiversité exceptionnelle présente en Guyane.....	29
1.2.2.2 Les demandes d'assouplissement ou de dérogations réglementaires au regard de la spécificité guyanaise demeurent peu entendues.....	29
1.2.3 L'absence d'équilibre économique n'amène pas l'EPFAG à faire preuve d'agilité pour maîtriser ses coûts ou dynamiser ses recettes	32
1.2.3.1 L'absence d'équilibre économique des opérations bloque leur avancement.....	32
1.2.3.2 L'EPFAG est peu proactif pour répondre aux facteurs de contrainte opérationnelle qui pèsent sur ses coûts et ses délais.	33
1.2.3.3 Les modalités de cession des charges foncières retenues n'incitent pas à l'efficacité des acteurs	34

1.3 La multiplicité des priorités opérationnelles nuit à l'efficacité de l'action.....	36
1.3.1 La décision de recentrer l'EPFAG sur l'aménagement de l'OIN	36
1.3.1.1 Une priorité clairement réaffirmée par l'État : obtenir des résultats sur l'OIN en priorisant les opérations	36
1.3.1.2 Le transfert de l'activité agricole à la SAFER tarde à se traduire concrètement	37
1.3.2 L'impératif d'éviter la dispersion des actions, quitte à ne pas répondre à toutes les sollicitations	38
1.3.2.1 Les missions foncières et d'aménagement doivent se limiter aux projets d'échelle régionale, quitte à outiller la Guyane d'autres outils complémentaires.....	38
1.3.2.2 L'EPFAG ne préserve ni ses intérêts ni son efficacité en se diversifiant tous azimuts	39
1.3.3 L'EPFAG doit circonscrire son rôle dans le traitement de l'habitat informel à une logique de prévention.....	41
1.3.3.1 L'extrême complexité de la question de l'habitat informel dépasse les missions d'un établissement public aménageur.....	41
1.3.3.2 La priorité de l'EPFAG consiste à sécuriser et protéger les terrains lui appartenant	43
2 L'EPFAG SE PROFESSIONNALISE PROGRESSIVEMENT MAIS RESTE FRAGILE	46
2.1 Un opérateur facilitateur technique plutôt que stratège.....	46
2.1.1 Une gouvernance qui n'offre pas le cadre de débats stratégiques.....	46
2.1.1.1 Le conseil d'administration n'est pas investi comme lieu de débats	46
2.1.1.2 Une information encore lacunaire sur la mise en œuvre des délégations de compétence accordées au directeur général.....	47
2.1.2 Un établissement qui peine à faire partager ses objectifs stratégiques et opérationnels	48
2.2 Un opérateur doté de compétences professionnelles réelles	49
2.2.1 Une expertise foncière reconnue	49
2.2.1.1 Une connaissance précise et une utilisation effective des dispositifs de gestion du foncier, pour toutefois une activité faible.....	49
2.2.1.2 Les contentieux de l'aménagement et du foncier	50
2.2.2 Une commande publique peu performante	51
2.2.2.1 Le cadre réglementaire applicable.....	51
2.2.2.2 Une organisation interne des achats maîtrisée.....	53
2.2.2.3 Une performance de l'acte d'achat largement perfectible	54
2.2.3 Le contrôle interne doit poursuivre sa progression	55
2.2.3.1 Une cartographie globale des risques réaliste.....	55
2.2.3.2 Le contrôle budgétaire et comptable, une démarche engagée	56
2.3 Un opérateur qui présente des fragilités fortes.....	58
2.3.1 Une expertise qui repose sur un nombre limité d'agents	58
2.3.1.1 Une stabilité de l'organisation qui n'empêche pas une rotation importante du personnel	58
2.3.1.2 Une politique des ressources humaines cherchant à fidéliser dans un contexte de sur-rémunération des agents publics	60
2.3.1.3 Un climat social à améliorer.....	62
2.3.2 Des systèmes d'information vulnérables.....	64
2.3.2.1 Une gouvernance informatique embryonnaire	64

2.3.2.2	Une sécurité des systèmes d'information parcellaire	64
2.3.2.3	Une gestion lacunaire des habilitations	65
2.3.3	Une capacité toute relative à maîtriser les données financières	65
2.3.3.1	Une gestion budgétaire et comptable spécifique compte tenu de la multiplicité des missions de l'EPFAG.....	65
2.3.3.2	Une gestion budgétaire à améliorer.....	66
2.3.3.3	Une fiabilité relative des prévisions à fin d'affaires des opérations d'aménagement (PFA)	68
2.3.3.4	L'absence de conformité aux règles de financement pour une opération.....	70
2.3.3.5	Des chantiers d'amélioration comptable qui demeurent.....	71
2.3.4	Une absence de projection et de maîtrise de sa trajectoire financière par l'EPFAG.....	73
2.3.4.1	Les déséquilibres structurels du modèle économique.....	73
2.3.4.2	La période sous revue : un déséquilibre accentué par la non rétrocession d'ouvrages	74
2.3.4.3	Les sous-jacents du besoin de financement acté fin 2022 ne sont pas respectés et la maîtrise de la trajectoire ultérieure à 2026 n'est pas anticipée.....	77
CONCLUSION.....		82
GLOSSAIRE.....		83
ANNEXES.....		85
Annexe n° 1.	Les spécificités du rapport des communautés amérindiennes et bushinengués à la terre	86
Annexe n° 2.	Répartition territoriale des trois missions de l'EPFAG.....	88
Annexe n° 3.	L'appropriation des outils de planification d'urbanisme par les collectivités territoriales guyanaise.....	90
Annexe n° 4.	Avancement des opérations d'aménagement de l'OIN à mi-parcours du projet stratégique.....	92
Annexe n° 5.	Planification préparatoire du traitement de la question de l'habitat informel en OIN	93
Annexe n° 6.	Composition du conseil d'administration et présences effectives	94
Annexe n° 7.	Le contrôle interne et la cartographie des risques	95
Annexe n° 8.	Échantillon des marchés analysés	97
Annexe n° 9.	Analyse du taux d'exécution budgétaire sur la période 2019-2023	98
Annexe n° 10.	Présentation des six indicateurs de gestion commun aux EPA (période 2019-2023)	99
Annexe n° 11.	Compte de résultat et bilan (période 2019-2023).....	103

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ 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.

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.

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, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*
**

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'un contrôle conduit sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. Le lancement du contrôle a été notifié le 2 octobre au directeur général de l'EPFAG, au président de l'EPFAG, ainsi qu'au directeur général des outre-mer, à la directrice du budget, au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au préfet de Guyane, et au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Des entretiens de début de contrôle ont été conduits avec le directeur général de l'EPFAG, le 11 octobre 2024 et avec la DHUP le 26 novembre 2024.

Un temps d'échange s'est tenu le 20 novembre 2024 avec la préfecture de Guyane et le 21 novembre 2024 avec le directeur général de l'outre-mer et ses équipes.

L'équipe de contrôle s'est rendue sur place du 7 au 14 décembre 2024 et y a mené 30 entretiens avec les services de l'État en Guyane, les services de l'EPFAG, des représentants des collectivités locales, du secteur économique et du grand conseil coutumier. Des visites de sites aménagés, en cours d'aménagement ou à aménager ont été effectuées durant le séjour.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 10 mars 2025 avec l'EPFAG, le 11 mars 2025 avec la DHUP, la DGOM et avec la préfecture de Guyane.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

À l'issue de la phase contradictoire et après examen des réponses reçues aux observations provisoires de la Cour, les présentes observations ont été délibérées par la cinquième chambre lors de la séance du 24 juin 2025 présidée par M. Cabourdin, conseiller maître, président de section, et composée de MM. Chatelain, Colin conseillers maîtres, M. Keïta, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que Mme Clarisse Mazoyer, conseillère maître, Arthur Delage, expert en certification et Karine Ferrand, vérificatrice, en tant que rapporteurs, et de M. Duguépéroux, conseiller maître, en tant que contre-rapporteur.

*
**

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

L'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane (EPFAG), créé en 2016, a pris la suite de l'établissement public d'aménagement de Guyane (EPAG) qui avait été créé en 1996. Comme lui, il est chargé de missions très larges. Il cumule les missions de portage foncier d'un établissement public foncier et celles de planification urbaine et de viabilisation d'un établissement public d'aménagement mais exerce aussi des missions foncières agricoles, prises en charge dans l'hexagone par les sociétés foncières d'aménagement et d'établissement rural (SAFER). Il conserve aussi, par délégation du préfet, des missions de régularisation foncière en lieu et place du service des domaines pour certains occupants sans titre du domaine ayant appartenu à l'État, transféré à des tiers sans régularisation préalable.

Depuis 2016 l'action de l'EPFAG a été recentrée sur la mise en œuvre de la première opération d'intérêt national (OIN) ultra-marine dont l'objectif principal consiste à multiplier par quatre la production de foncier urbain aménagé pour produire 21 000 logements en quinze ans. Les vingt-quatre sites discontinus identifiés pour accueillir cette production, visent à concrétiser la « ville amazonienne durable »², dans la bande côtière qui concentre la population, notamment sur l'agglomération de Cayenne et la commune de Saint-Laurent-du Maroni. Huit ans après la création juridique de l'OIN, l'écart constaté entre les ambitions affichées et les résultats observés est à la fois source de désillusion mais facteur d'une certaine remobilisation des acteurs depuis fin 2023. L'EPFAG porte une responsabilité réelle mais partielle dans ce bilan mitigé, dans la mesure où il exerce ses missions dans un territoire où la charge culturelle et identitaire liée à la question foncière freine une vision partagée et unifiée entre acteurs publics du développement attendu.

Le foncier en Guyane est en effet porteur d'enjeux culturels et identitaires complexes qui renvoient tant aux conceptions des populations autochtones sur la terre et la forêt qu'à l'héritage historique de l'appropriation par l'État de l'ensemble du territoire à la fin du XIX^{ème} siècle. Ce contexte, associé au paradoxe d'un territoire immense mais faiblement aménageable compte-tenu de ses contraintes géographiques et environnementales, rend difficile l'émergence d'une vision partagée entre acteurs publics sur l'aménagement à faire prévaloir.

La question du logement n'est pas plus consensuelle tant sont éloignés l'idéal collectif d'un habitat individuel et disséminé où chacun a la capacité de cultiver sa terre, et les besoins quantitatifs de production de logements, pour répondre à la croissance démographique et soutenir la lutte contre l'habitat informel.

L'opération d'intérêt national est entrée, depuis 2024, en phase opérationnelle mais avec retard et des cibles quantitatives revues à la baisse.

L'ambition affichée de l'OIN, consistant à multiplier par quatre les capacités de production du foncier urbain disponible par rapport à la moyenne des huit années antérieures correspond aux besoins de la population en logement qu'il ne comble d'ailleurs pas totalement.

² Terminologie utilisée par l'EPFAG pour présenter son activité d'aménagement urbain dans ses projets stratégiques 2014-2020 et 2021-2026.

La mobilisation de dispositifs spécifiques en matière de droit de l'urbanisme ou de l'environnement au sein de l'OIN a cependant pu créer l'illusion d'une accélération des capacités de production en dérogeant purement et simplement aux règles pour les projets d'aménagement.

Le souci de mettre en œuvre l'OIN en associant largement les collectivités locales pour qu'elles soient actrices de leur développement, et la difficulté à faire émerger une vision partagée de l'avenir urbain guyanais, y compris entre l'État et l'EPFAG, ont allongé exagérément les processus de programmation. Les contraintes intrinsèques à la Guyane, comme l'absence de structuration de la filière du BTP, la faiblesse du secteur immobilier ou le climat, qui limite les travaux à la saison sèche, sont des facteurs supplémentaires de délais. La fragilité des équilibres économiques de chacune des opérations d'aménagement bloque également régulièrement les avancées.

Par ailleurs, les contraintes géologiques et environnementales, la présence de l'habitat informel sur les sites de l'OIN, la difficulté des élus comme des bailleurs sociaux à respecter les cibles attendues de densité de logements par hectare, réduisent le potentiel d'aménagement de l'OIN : les zones identifiées en 2016, qui devaient permettre de construire 21 000 logements pourront, au mieux, en accueillir 17 000, soit 19% de moins. Les projections de cession de foncier aménagé, à échéance 2030 affichés par l'EPFAG sont de 11 000 logements, soit seulement 52% de l'objectif initial de l'OIN.

Sur l'ensemble des difficultés rencontrées par l'EPFAG pour mettre en œuvre l'OIN, la mobilisation de l'État local, dans sa dimension tant technique -pour assurer une instruction prioritaire des dossiers- que politique -pour assurer le portage nécessaire auprès des collectivités locales- est une clé indispensable du succès.

La doctrine permettant de concilier l'aménagement et la préservation de l'environnement, dans un territoire à la biodiversité exceptionnelle mais dont la population croît, reste à construire

Les réglementations en faveur de la préservation de l'environnement et de la gestion des risques sont devenues particulièrement structurantes en matière d'aménagement en Guyane. Elles conditionnent la localisation des projets, la nature des études, la longueur des procédures, les mesures de compensation éventuelles et elles accroissent le risque contentieux. Or, la Guyane présente la double singularité de devoir mettre en œuvre des règles qui n'ont pas été conçues au regard de son contexte – ainsi du principe du zéro artificialisation nette - tout en devant être exemplaire au regard de la richesse de la biodiversité qu'elle abrite et alors même que la croissance de la population appelle une logique d'aménagement rapide. L'absence d'une réglementation spécifique adaptée à ce contexte crée des freins difficilement surmontables, qui conduisent au développement de constructions illégales, porteuses d'externalités négatives en matière d'environnement. Ce point sera l'un des enjeux majeurs à aborder dans le prochain plan stratégique 2027-2031 de l'établissement.

Sur cet aspect, comme sur l'ensemble des difficultés rencontrées par l'EPFAG pour mettre en œuvre l'OIN, la mobilisation de l'État local, dans sa dimension tant technique -pour assurer une instruction prioritaire des dossiers- que politique -pour assurer le portage nécessaire auprès des collectivités locales- est une clé indispensable du succès.

L'EPFAG peine à se concentrer sur les missions d'aménagement et de portage foncier des projets structurants à l'échelle régionale, affaiblissant l'efficacité de ses interventions.

La mise en œuvre de l'OIN et le portage foncier des futurs projets du nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU) devraient fonder la valeur ajoutée de l'établissement. Or l'EPFAG met également en œuvre d'autres priorités, soit à la demande de ses tutelles, soit de sa propre initiative, alors qu'il n'est ni organisé, ni dimensionné pour y faire face. Les missions de régularisation foncière, qui apportent un service réel aux communes les plus fragiles, ne font que pallier les insuffisances d'autres services de l'État. Le transfert des missions agricoles à la SAFER de Guyane, créée à cet effet en 2021, tarde à se mettre en place. Le recours à l'EPFAG pour des missions aussi diverses que la réappropriation des « dents creuses » des centres villes, la mise en œuvre du bail réel solidaire (BRS) ou la réflexion en matière de compensation environnementale, ne présentent d'autre cohérence que de souligner l'absence d'ingénierie sur le territoire susceptible de proposer une alternative. Le risque de cette diversification sur la santé financière de l'établissement, son besoin en emplois ou sa montée en compétence n'est appréhendé ni par l'établissement ni par ses tutelles alors même que l'EPFAG présente d'ores et déjà des fragilités sur la manière dont il assume le cœur de ses activités. L'ambition du rôle qu'envisage de donner les administrations de l'État à l'EPFAG en matière de traitement de l'habitat informel, sans esquisser les conditions de faisabilité pour y parvenir, crée un risque de déstabilisation supplémentaire manifeste.

L'EPFAG demeure un établissement fragile, qui a recours à de nombreuses expertises extérieures pour assumer ses missions.

L'EPFAG est un acteur professionnel en matière d'expertise foncière et d'aménagement. Il maîtrise juridiquement la commande publique, promeut un modèle économe en ressources humaines et s'inscrit dans une logique de professionnalisation constante, ce qu'illustrent les avancées en matière de contrôle interne. Toutefois, il est symptomatique que l'EPFAG et sa tutelle n'aient pas su créer un dialogue de confiance suffisant pour faire l'économie d'une série d'audits confiés, en 2022, à des prestataires extérieurs pour connaître la situation financière de l'établissement et ses perspectives. De fait, les compétences métier de l'EPFAG reposent sur des équipes peu nombreuses, avec des risques de rupture. Des compétences de base, comme la sécurité informatique ou la capacité à projeter les données financières du plan stratégique sont, soit inexistantes, soit dépendantes de ressources extérieures. Les difficultés de recrutement ne permettent pas d'assurer le fonctionnement minimum de l'établissement dans l'ouest guyanais.

Le modèle économique de l'établissement n'est pas soutenable et sa trajectoire peu maîtrisée.

Le modèle économique de l'EPFAG, chargé d'une mission d'aménagement, est structurellement déséquilibré et dépend des financements publics. La programmation repose à 40% sur les subventions publiques et à 60% sur les ventes de charges foncières, elles-mêmes

financées minoritairement par des fonds privés : la programmation prévoit en effet 45% de logement, dont 60% de logements sociaux et 30% d'équipement publics. Les secteurs réservés à l'activité économique ne représentent que 25% du foncier à aménager, et les parcelles ne trouvent pas aisément preneur.

La nouvelle recapitalisation de 26 M€³ décidée et financée intégralement par l'État en 2023, la troisième dont bénéficie l'établissement, a permis un désendettement mais n'est pas susceptible à elle seule de mettre fin à ce déséquilibre structurel. La nouvelle méthode de travail adoptée entre l'EPFAG et ses tutelles depuis 2023 permet d'envisager une amélioration sur des dossiers de gestion mais n'est pas à la hauteur de cette incertitude économique. L'EPFAG doit d'abord renforcer de manière substantielle la maîtrise de ses coûts et son effort en matière de dynamisation de ses recettes. Le prochain plan stratégique, à construire pour la période 2027-2031, ne pourra faire l'économie de la recherche d'un nouvel équilibre dans les apports des différents partenaires si ceux-ci souhaitent l'atteinte des objectifs de l'OIN.

De fait, le trentième anniversaire de l'établissement en 2026 offre une réelle opportunité pour reposer, de manière collective, le cadre et les objectifs du nouveau plan stratégique. Celui-ci doit partir des attentes de la société guyanaise, d'une vision réappropriée de la ville souhaitée mais aussi des forces et faiblesses actuelles de l'EPFAG.

Les partenaires publics doivent se réinterroger, à cet horizon, sur les missions et le modèle économique de l'EPFAG :

- L'EPFAG n'est aujourd'hui ni dimensionné, ni suffisamment structuré pour répondre correctement à l'ensemble des besoins du territoire guyanais en matière d'aménagement. Le modèle intégrateur et mutualisateur n'a de vertu que s'il est adossé à des ressources suffisantes pour les périmètres envisagés et s'il fait sens, s'agissant d'un opérateur national, pour des missions qui relèvent normalement du champ des collectivités locales.

- Aucun signe à court terme n'est perceptible d'une amélioration du modèle économique de l'EPFAG. Son activité est purement dépendante des arbitrages de l'État qui subventionne majoritairement son activité « logement » et assume seul la charge de sa recapitalisation régulière, alors même que la gouvernance est partagée et que l'État évite de passer outre les décisions des collectivités locales, comme il pourrait juridiquement le faire. L'engagement des collectivités, sur le plan financier et dans le respect de leurs engagements d'aménagement conditionnera l'ambition des objectifs à venir et à la réalisation des missions de l'EPFAG.

³ Dotation à versée d'ici à 2026 et à comparer aux 138 M€ de passif et 31,2M€ de fonds propres de l'établissement fin 2022.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1*. (Préfecture, DGFIP) : 2026 - Achever la traduction juridique des transferts actés du foncier de l'État.

Recommandation n° 2. (EPFAG)* : 2025 - Systématiser la transparence et la mise en concurrence des cessions de foncier aménagé destiné à l'activité économique.

Recommandation n° 3. (EPFAG) : 2028 - Organiser, à échéance 2028 au plus tard, une remise en concurrence de l'ensemble des bailleurs sociaux pour l'élaboration de nouvelles conventions.

Recommandation n° 4. (DHUP, DGOM, Préfecture, EPFAG) : 2026 - Intégrer, dans le plan stratégique de développement 2027-2031 de l'EPFAG, les impacts de la présence de l'habitat informel et les conséquences de la feuille de route de résorption de l'habitat informel pilotée par l'État.

Recommandation n° 5*. (EPFAG) : 2025 - Procéder de manière exhaustive au compte rendu des décisions prises par le directeur général en vertu de la délégation de compétence dont il bénéficie.

Recommandation n° 6*. (EPFAG) : 2025 - Améliorer la performance de la commande publique en développant l'information à destination des acteurs économiques et en anticipant la publication des avis d'appel public à la concurrence.

Recommandation n° 7*. (EPFAG) : 2026 - Compléter la cartographie des risques par un plan d'action exhaustif et précis.

Recommandation n° 8*. (EPFAG) : 2025 - Renforcer sans délai l'ensemble des dispositifs de sécurité des systèmes d'information en se dotant des compétences métiers nécessaires.

Recommandation n° 9*. (EPFAG) : 2025 - Renforcer la qualité et la fiabilité des budgets primitifs et rectificatifs.

Recommandation n° 10*. (EPFAG) : 2025 - Procéder sans délai à la clôture comptable de l'opération Hibiscus et reverser les financements afférents à l'État.

Recommandation n° 11. (EPFAG)* : 2025 - Finaliser l'exécution des chantiers comptables d'ici fin 2025 et, à chaque clôture, fiabiliser la marge brute des opérations.

*Les recommandations accompagnées d'un * sont des recommandations de gestion ; les autres sont des recommandations de politique publique.*

INTRODUCTION

L'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane (EPFAG) poursuit une activité foncière et d'aménagement, selon des périmètres et des dénominations diverses, depuis 1996. Il intervient sur le territoire de la Guyane qui présente des singularités fortes.

Seule région française continentale d'outre-mer, bordée de l'océan Atlantique et de deux fleuves frontaliers : le Maroni à l'ouest et l'Oyapock à l'est qui la séparent respectivement du Surinam⁴ et du Brésil, la Guyane est un territoire immense mais où les zones aménageables sont paradoxalement rares. Avec 83 846 km², soit l'équivalent de la superficie du Portugal de l'Autriche ou de la Nouvelle Aquitaine, la Guyane détient, avec 700 km, la frontière la plus longue de la France avec un État étranger. Cependant, 96% de son territoire est recouvert de forêt amazonienne ; à lui seul, le Parc amazonien de Guyane représente 34 000 km² soit 40% de la superficie du territoire. Il constitue le plus grand parc naturel de l'Union européenne et l'un des plus grands espaces naturels protégés du monde. Dans ce contexte, l'enjeu écologique qui pèse sur la forêt guyanaise, de par son caractère primaire notamment, est considérable et dépasse de loin le seul cadre régional.

L'immensité guyanaise est renforcée par la concentration de la population, 292 400 habitants au 1^{er} janvier 2025⁵, sur moins de 4% du territoire, principalement le long de la côte Atlantique et des deux grands fleuves frontaliers ; la Communauté d'agglomération du Centre Littoral, autour de Cayenne, qui correspond à « l'île de Cayenne », accueillait à elle seule 52% de la population en 2021 ; ce taux monte à 74% en rajoutant la population des communes de Saint Laurent du Maroni et de Mana, dans l'Ouest Guyanais⁶. C'est ce que les professionnels appellent « l'urbanisation en fer à cheval » de la Guyane, depuis Saint-Georges de l'Oyapock à l'est à Maripasoula à l'ouest. Alors que la densité moyenne de la population en Guyane s'établit à 3,1 habitants par km², elle ressort à 550 habitants par km² sur l'île de Cayenne, soit l'équivalent du département du Nord⁷. L'urbanisation est, de fait, concentrée autour de quelques pôles urbains reliés pour l'essentiel par deux voies de communication routières principales, entre Cayenne et Saint-Laurent du Maroni d'une part, entre Cayenne et Saint-Georges de l'Oyapock d'autre part. Les communes de l'intérieur sont quant à elles desservies par avion ou pirogues. En définitive, la Guyane est un immense espace, de forêt, de savanes et de mangroves, resté naturel du fait des contraintes de mobilité particulièrement exigeantes et d'une urbanisation concentrée sur la bande littorale.

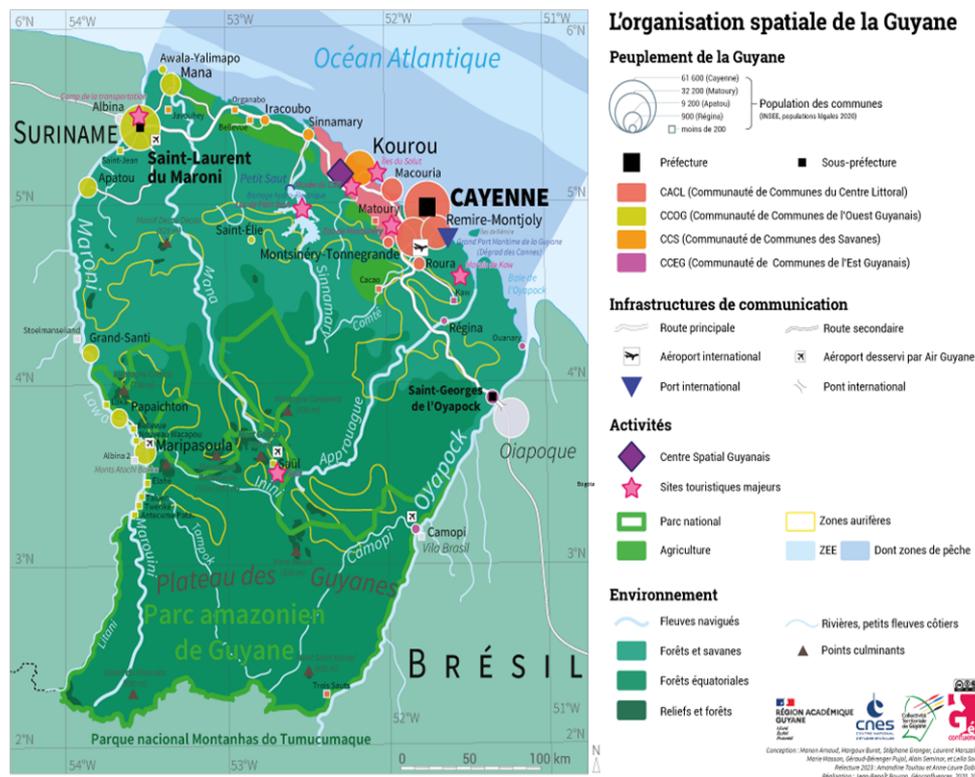
⁴ Le tracé définitif de la frontière entre la France et le Surinam a été acté par un accord bilatéral du 15 mars 2021 réglant ainsi un contentieux de plus d'un siècle. (Assemblée nationale ; mission d'information sur l'aménagement et le développement durables du territoire en Guyane. 2023).

⁵ Source INSEE

⁶ *ibid.*

⁷ La densité moyenne de la France est de 106 habitant/km² en moyenne. La densité de l'Ile-de-France est de 1025 hab./km² ; celle du département du Nord de 527 hab./km².

Photo n° 1 : L'urbanisme en « fer à cheval »



Source : Eduscol, ENS Lyon

Alors même que le territoire guyanais renvoie une image d'immensité, l'aménagement urbain, cœur des missions de l'EPFAG, bute sur la rareté d'un foncier aménageable disponible. Trois facteurs cumulatifs concourent à cette situation.

Le premier renvoie aux contraintes naturelles fortes qui affectent l'ensemble du territoire, y compris le long de la côte : sur les vingt-deux communes que compte la Guyane, vingt sont concernées par le risque inondation par ruissellement ou débordement de cours d'eau ; sur l'île de Cayenne, qui concentre les enjeux, la bande côtière allant jusqu'à 200 mètres du littoral est, quant à elle, soumise à l'aléa de submersion marine.

Le deuxième facteur de difficulté renvoie à la dimension symbolique, culturelle et identitaire de la terre en Guyane. La population guyanaise, issue de plusieurs vagues de peuplement, est aujourd'hui multiculturelle. Elle regroupe les Amérindiens présents avant l'arrivée des premiers Européens au XVII^{ème} siècle⁸, les Bushinengés descendants d'esclaves s'étant libérés et venus principalement du Surinam⁹, les Créoles, les Asiatiques, les Européens descendants des colons fixés par le régime pénitentiaire de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle et des immigrés récents, natifs, pour l'essentiel, des États voisins parcourus par l'instabilité

⁸ Les communautés amérindiennes regroupent les Oyampis, Emerillons, Wayanas, Kali'nas, Arawaks et Palikours soit, selon les données de 2020 diffusées par la Collectivité territoriale de Guyane (CTG) entre 6 000 et 9 000 personnes soit 2,5 à 3% de la population.

⁹ Les communautés bushinengués (Boni, Aluku, Ndjuka, Saracama) regroupaient en 2020, selon la même source, environ 10 000 personnes soit 3% de la population.

politique et les difficultés économiques et sociales, comme Haïti. Chacune de ces populations peut avoir une représentation très différente du foncier. L'annexe n°1 rappelle le lien culturel et identitaire fort des amérindiens et des bushinengués à la terre. Ces représentations sont par ailleurs très marquées par l'histoire du territoire au XIX^{ème} siècle. L'État a en effet décidé, par décret du 15 novembre 1898, de déclarer propriété d'État l'ensemble du territoire guyanais considéré comme *terra nulla*, à l'exception des propriétés alors avérées de personnes publiques ou privées. L'État détient ainsi encore aujourd'hui plus de 93% du territoire guyanais même si 90% de cette propriété correspond à la forêt dont l'État a confié la gestion à l'Office national des forêts (ONF). La part de la propriété de l'État dans la bande côtière, qui concentre les sujets d'aménagement, est en revanche bien moindre : 52% des espaces urbanisés ou urbanisables identifiés dans le schéma d'aménagement régional de 2016 appartiennent à des propriétaires privés, pour 21% à l'État et 16% aux collectivités territoriales¹⁰. Cette appropriation par l'État a néanmoins entretenu dans le temps – et encore aujourd'hui - un sentiment de spoliation, dans les populations originaires qui y voient le refus de la reconnaissance de leurs droits ancestraux de vivre de leurs terres selon les traditions. Ces controverses sur la propriété du foncier guyanais sont suffisamment importantes pour avoir connu une traduction, dans les Accords de Guyane du 21 avril 2017, au travers d'une clause de cession du foncier de l'État, tant aux collectivités territoriales qu'aux communautés autochtones. Si ce transfert de foncier n'affecte qu'à la marge les missions d'aménagement urbain ou de portage foncier de l'EPFAG, dans la mesure où il concerne peu les zones où l'EPFAG déploie ses missions¹¹, il crée un contexte général où la question foncière est appréhendée autant, voire avant tout, comme une question culturelle que comme une question technique, préalable à l'aménagement.

Les Accords de Guyane

À la suite du mouvement social du printemps 2017, les Accords de Guyane ont été signés par un collectif d'acteurs sociaux, des représentants élus du territoire et l'État.

Le volet principal de ces accords, dit « Plan d'urgence pour la Guyane » est doté de 1,086 Md€ et vise principalement à rattraper le retard structurel et endémique du territoire en équipements. Les juridictions financières ont procédé à deux contrôles successifs de la mise en œuvre du plan d'urgence pour la Guyane s'agissant des mesures concernant les collectivités territoriales¹².

Le Plan d'urgence pour la Guyane comprend des engagements financiers de l'État en matière de sécurité et justice (renforts de forces de l'ordre, équipement de l'aéroport, création d'une cité judiciaire à Saint Laurent du Maroni...), de santé (soutien aux centres hospitaliers), d'aménagements routiers (doublement du Pont du Larivot, doublement d'un tronçon de RN1) d'éducation (aide à la construction d'écoles, de collèges et lycées,...), de la pêche (aides aux pêcheurs et agriculteurs, moyens nautiques...), de mesures financières au profit de la Collectivité Territoriale de Guyane (CTG) (subvention, transformation de prêt, financement du RSA...) et de transferts fonciers.

¹⁰ Source : Observatoire foncier de la Guyane. AUDEg.

¹¹ Le transfert de foncier à destination des collectivités territoriales concerne essentiellement des zones agricoles ; un seul site (Malgaches Paradis) dont l'aménagement est de la responsabilité de l'EPFAG, sur la commune de Saint Laurent du Maroni, est concerné par une revendication de la part d'une communauté amérindienne.

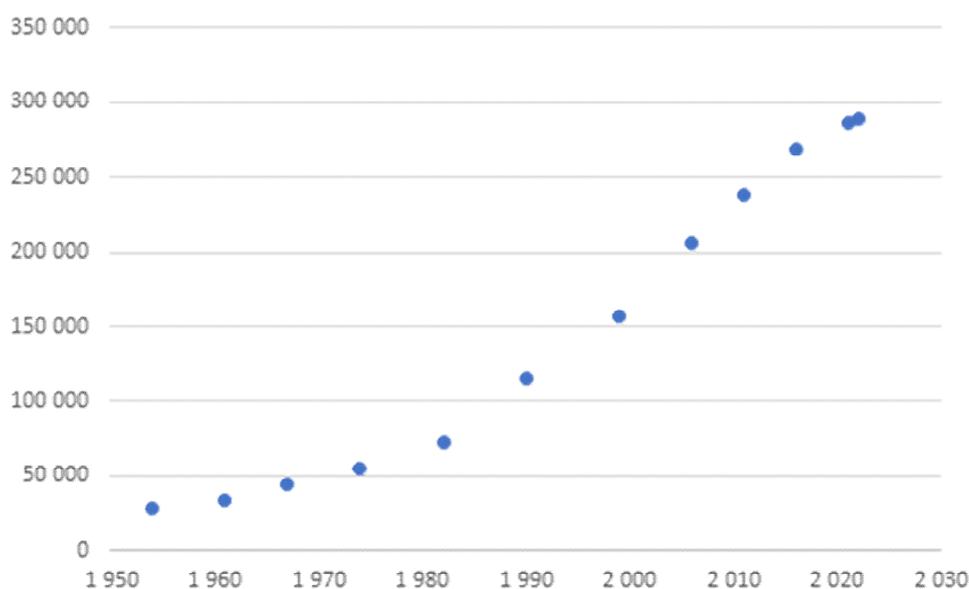
¹² *Mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence en faveur de la Guyane (PUG) 2019 ; Enquête de suivi de la mise en œuvre des clauses financières du PUG*, Oct 2023.

Les accords prévoient en effet la cession gratuite de 250 000 hectares de l'État aux collectivités territoriales et l'attribution de 400 000 hectares aux communautés des peuples autochtones.

Les Accords de Guyane ne contiennent pas d'engagement en matière de logements à construire. Le discours du président de la République à Cayenne le 28 octobre 2017, relatif à la mise en œuvre du plan, intègre néanmoins le logement social dans les engagements de l'État pris en faveur du territoire¹³.

Le troisième facteur de rareté du foncier au regard des besoins tient à la croissance démographique rapide de la Guyane, sous le double effet d'une immigration, encore forte, et d'une natalité élevée. La population a augmenté de 650% depuis 1950, pour atteindre aujourd'hui 310 000 habitants¹⁴ soit dix fois plus vite que la population hexagonale au cours de la même période.

Graphique n° 1 : Évolution de la population Guyanaise



Source : INSEE

Les projections de l'Insee de 2024¹⁵ intègrent un scénario central fondé sur un taux de natalité élevé de 3,1 enfants par femme, et un solde migratoire, de + 900 personnes par an. Ce dernier inclut le phénomène d'immigration clandestine en provenance du Surinam, du Brésil ou d'Haïti qui, s'il a baissé ces dernières années, représente, par nature, une population précaire, particulièrement vulnérable. L'évolution démographique en Guyane constitue un quadruple

¹³ [« ...] je pense aussi à la construction de logement social pour lequel l'État s'est engagé à doubler les financements en Guyane. Cet engagement là aussi sera tenu ».

¹⁴ Rapport IEDOM Guyane 2017.

¹⁵ *Projection de population en Guyane, en 2042 et 2070*. Octobre 2024.

défi pour les pouvoirs publics du point de vue de l'habitat, des équipements collectifs, des infrastructures liées à la mobilité et, bien sûr, du développement économique.

Dans ce contexte singulier, l'EPFAG, avec moins de 50 agents, déploie des missions statutaires très larges. Elles cumulent les missions habituelles des établissements fonciers, en matière de portage foncier pour assurer la maîtrise, sur le long terme, des prix des zones destinées à être aménagées et les missions d'un établissement public d'aménagement urbain : l'EPFAG est le seul acteur foncier et le principal aménageur de Guyane avec une dizaine de zones d'aménagement concerté (ZAC) créées sur 20 ans alors que les collectivités locales en créaient trois sur la même période. L'EPFAG assume également des missions relatives au foncier rural, généralement pris en charge, dans l'hexagone, par des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), de même que des missions juridiques de régularisation foncière, effectuées pour le compte de l'État, pour des occupants sans titre résidant sur le foncier qui appartenait à l'État avant d'avoir été transféré aux collectivités locales.

L'EPFAG : carte d'identité

Dates principales :

- 1996 : création de l'Établissement public d'aménagement en Guyane- EPAG
- 2016: transformation en Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane -EPFAG-
- 2021 : validation du plan stratégique quinquennal, 2021-2026

Données financières (2024) :

22,4 M€ de dépenses et 22,1 M€ de produits exécutés dont

1,5 M€ de frais de fonctionnement¹⁶

3,8 M€ de masse salariale

47 ETPT

Missions principales :

Aménagement : mise en œuvre de l'opération d'intérêt national (OIN) de Guyane, répartie sur 24 sites.

Foncier : portage pour des projets structurant à l'échelle du territoire (transport en site propre de Cayenne ; programmes de renouvellement urbain NPNRU) ; régularisation foncière sur l'ancien domaine de l'État.

Rural : mission en cours de transfert à la SAFER de Guyane

Composition du conseil d'administration :

12 sièges répartis entre les élus locaux (six sièges dont trois pour la CTG) et les représentants de l'État (six sièges). La présidence du conseil est exercée par le président de la CTG.

¹⁶ Charges de structures décaissables non imputables à la production, minoré de l'entretien des ouvrages non remis aux collectivités locales.

Dans ce cadre juridique large, la nature de l'activité de l'établissement a varié au cours du temps. Elle a d'abord été consacrée à des études d'aménagement pour le compte des collectivités locales, sans traduction opérationnelle, et aux missions d'aménagement du foncier agricole et de régularisation foncière d'occupations illicites sur le domaine de l'État en tant qu'« outil de distribution des terres de l'État »¹⁷. Le basculement vers des missions d'aménagement, elles-mêmes largement concentrées vers la production de logements, a été initié en 2010 avec de premières opérations portées pour le compte des collectivités ou en nom propre. Il a été confirmé fin 2016 avec la création de l'opération d'intérêt national (OIN) de Guyane, première OIN ultra-marine que l'EPFAG est chargé de la mettre en œuvre.

L'objectif affiché est alors d'accélérer la production de foncier urbain aménagé pour répondre aux besoins d'équipements, et singulièrement de logements, d'une population pauvre, en forte croissance et qui, faute d'autres solutions, recourt à l'habitat informel. Les acteurs locaux s'engagent à multiplier la production de foncier aménagé par quatre par rapport à la période antérieure pour permettre la construction de 21 000 logements en 15 ans. Le plan stratégique de développement (PSD) 2021-2026 de l'établissement a été construit sur cette base.

En 2019, dans le cadre d'une enquête sur le logement en outre-mer, les juridictions financières avaient eu l'occasion de souligner que la réorientation de l'EPFAG vers la production de foncier urbain en vue de la construction de logements, était encore peu perceptible¹⁸. Les juridictions financières soulignaient aussi que les résultats étaient fragilisés par une gouvernance incertaine, une inadéquation entre les objectifs affichés et les capacités financières de l'établissement et un foisonnement de ses missions parmi lesquelles il lui était difficile de prioriser.

Huit ans après la création juridique de l'OIN et avant l'échéance du premier plan quinquennal de développement de l'établissement, soit le tiers de la durée prévue pour la réalisation de l'OIN, la Cour a souhaité dresser un bilan de l'efficacité de l'EPFAG et de sa capacité à porter, comme outil partagé entre l'État et les collectivités territoriales, un projet d'aménagement en adéquation avec la singularité du territoire guyanais.

Le présent rapport tire un bilan critique de la capacité de l'établissement à exercer ses missions : d'une part, l'écart est d'ores et déjà observable entre l'ambition affichée et les résultats raisonnablement atteignables de l'OIN ; d'autre part, la tendance structurelle de l'établissement à disperser dans des missions connexes n'a pas été dépassée (partie 1). Si l'EPFAG regroupe des professionnels aux compétences techniques avérées et s'inscrit dans une démarche constante de professionnalisation, il présente de réelles fragilités et la non soutenabilité de son modèle économique n'a pas connu d'amélioration substantielle (partie 2).

¹⁷ Expression retenue dans le plan stratégique 2010-2014 de l'établissement.

¹⁸ *De l'EPAG à l'EPFAG : l'établissement public foncier et d'aménagement en Guyane, Exercices 2014,2018*

1 L'EPFAG PEINE A METTRE EN ŒUVRE SES MISSIONS

Les missions de l'EPFAG, depuis 2016, ont été largement recentrées sur la mise en œuvre de l'opération d'intérêt national (OIN) pour créer des logements en masse, sur le modèle de nouveaux quartiers d'habitats collectifs, compte-tenu de la croissance démographique et de la prévalence de l'habitat informel. L'ambition annoncée a pu faire naître des illusions dans l'esprit des acteurs locaux compte tenu de la mobilisation de régimes juridiques spécifiques, trop rapidement assimilés à des régimes d'exception (1.1). Le décalage dans les résultats obtenus par rapport aux ambitions est source de désillusion, même si les responsabilités de cette lenteur sont largement partagées entre des acteurs sans vision commune dans un contexte d'absence d'équilibre économique des opérations (1.2). Les différentes tentatives de diversification qui se présentent à l'EPFAG compte-tenu du déficit global d'ingénierie du territoire ne sont pas propices à une meilleure efficacité dans l'exercice de son cœur de mission (1.3).

1.1 La mission d'aménagement urbain : de l'ambition initiale incarnée par l'OIN à une forme de désillusion.

L'importance des attentes vis-à-vis de l'EPFAG provient tout à la fois de l'amplitude de ses missions et de l'ambition affichée en matière de production de foncier urbain aménagé en faveur du logement (1.1.1). Les résultats obtenus ou même envisageables sont en retrait des ambitions, compte-tenu de la difficulté des acteurs publics à s'accorder sur un projet de territoire (1.1.2). L'absence d'équilibre économique du modèle d'aménagement, que l'action de l'EPFAG ne participe pas à améliorer, et la sensibilité écologique du territoire sont aussi des facteurs explicatifs de la lenteur des projets (1.1.3).

1.1.1 De larges missions statutaires et une efficacité censée être renforcée par les prérogatives de l'opération d'intérêt national

1.1.1.1 De larges missions statutaires, malgré une efficacité relative du bilan de l'EPAG

L'EPFAG dispose juridiquement d'un spectre large de missions. Créé par l'article 18 de la loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, qui prévoit dans le code de l'urbanisme de nouvelles « *dispositions particulières aux établissements publics de l'État en Guyane et à Mayotte* », l'EPFAG succède à l'établissement antérieur dénommé EPAG et se voit confier les larges missions prévues par ce code, pour l'Île-de-France, à l'établissement Grand Paris Aménagement.

Ces missions dérogent notamment à la règle posée par l'article 94 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui pose le principe de distinction

des missions des établissements publics fonciers et des établissements publics d'aménagement, dans la mesure où un établissement public foncier, financé par des ressources fiscales affectées, est exempté des règles du droit communautaire de la concurrence, alors que cela n'est pas le cas pour un établissement public d'aménagement. Comme relevé par les juridictions financières en 2019¹⁹, dans un avis n°389.808 du 16 avril 2015, le conseil d'État se limite à souligner que « *s'agissant de la création, à Mayotte et en Guyane, des considérations d'intérêt général, liées à l'aménagement et à la maîtrise foncière de ces deux collectivités, justifiaient qu'il fût dérogé à la règle de séparation des activités de portage foncier et d'aménagement des établissements publics de l'État* », sans que les débats parlementaires ne reviennent sur le sujet.

De fait, alors même que différents rapports antérieurs²⁰ soulignaient le risque d'inefficacité et de dispersion pour l'EPAG, à cumuler les fonctions foncières, agricoles et d'aménagement, la loi du 14 octobre 2015, complétée par le décret statutaire du 23 décembre 2016, confirme ce cumul pour le nouvel établissement. L'EPFAG peut ainsi mener « *1° Toutes interventions foncières et toutes opérations immobilières [...] ; 2° toutes actions ou opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme [...] 3° Tous ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure, en qualité de mandataire [...] ; Il peut mener des opérations de requalification des copropriétés dégradées [...] Afin de favoriser la protection et la mise en valeur de l'environnement, il peut procéder, à titre secondaire, à des acquisitions foncières d'espaces naturels, agricoles ou forestiers dont la préservation doit être assurée. Il peut également conduire des missions présentant un caractère complémentaire à ses missions principales en vue de favoriser le développement durable du territoire.* »

L'annexe 2 présente les zones d'intervention de l'EPFAG par mission :

- Les activités de portage foncier et d'aménagement se recoupent car le portage se concentre dans les centres urbains de Cayenne et Saint Laurent du Maroni ;
- L'aménagement de l'OIN concerne essentiellement l'île de Cayenne (communauté d'agglomération du centre littoral), la zone située entre Cayenne et Kourou (Macouria-Montsinery, Kourou) et l'Ouest Guyanais avec Saint Laurent du Maroni et Mana ;
- Les missions rurales sont aussi situées sur la bande côtière ; au-delà des communes déjà citées, elles concernent en revanche aussi les communes d'Iracoubo, de Roura, Regina et Saint Georges.
- La régularisation foncière trouve aujourd'hui à s'exprimer essentiellement dans le centre de Maripasoula, commune de l'intérieur située au bord du Maroni.

¹⁹ Formation inter-juridiction « Le logement Outre-Mer » : De l'EPAG à l'EPFAG, exercices 2014-2018.

²⁰ CGEDD, *Orientations pour l'établissement public d'aménagement de Guyane*, mai 2010 ; *Opportunité et faisabilité d'une opération d'intérêt national en Guyane*, mars 2013 ; *Opération d'intérêt national en Guyane, actualisation du projet*, juillet 2016.

1.1.1.2 La priorité donnée à l'aménagement urbain, avec une efficacité censée être renforcée

Moins que l'extension de ses missions statutaires, le renouveau attendu de la création de l'EPFAG en 2016 vient de la mise en place concomitante d'une OIN multi-sites. Celle-ci est créée par décret du 14 décembre 2016 ; son périmètre est défini par référence aux principales zones à urbaniser telles que définies par le schéma d'aménagement rural (SAR) de 2016. Par décret du 11 septembre 2018, est créée une zone d'aménagement différé (ZAD) sur les différentes communes concernées, renouvelée en 2024.

Si la surface de l'OIN de Guyane, avec 5 704 hectares, n'est pas sans comparaison avec plusieurs OIN hexagonales²¹, sa spécificité réside dans sa dispersion en 24 sites non contigus, et pour certains peu faciles d'accès, sur neuf communes distinctes.

Carte n° 1 : l'OIN multi-sites



Source : EPFAG

²¹ L'OIN du plateau de Saclay compte 7 636 hectares, celle d'EPA Marne/EPA France 7 224 hectares ; l'OIN de la Plaine du Var couvre 9 700 hectares.

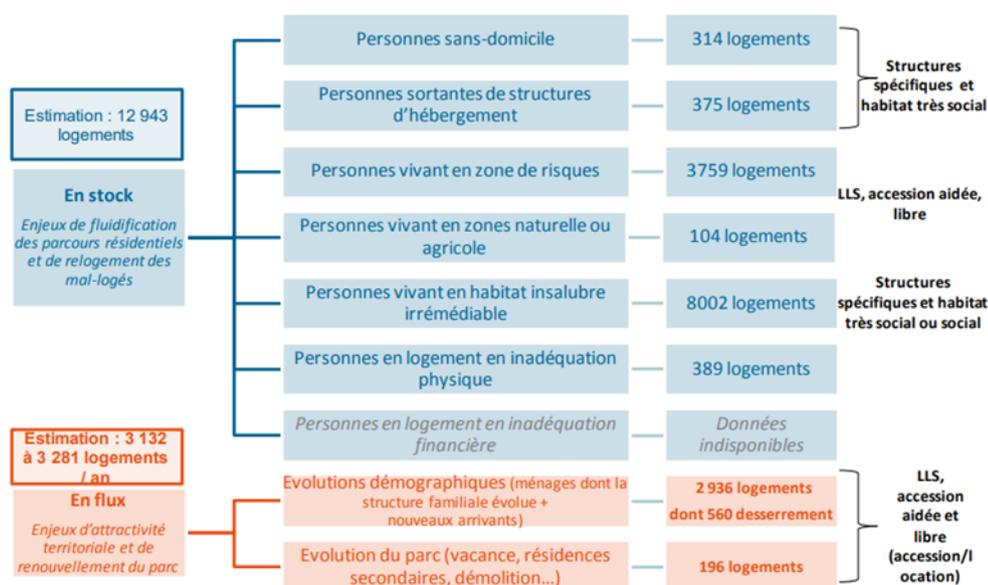
De fait, le statut d'OIN confère des prérogatives larges à l'État pour faciliter les travaux par une gestion centralisée des compétences en matière de création de ZAD, de zones d'aménagement concerté (ZAC), de dérogation au principe de constructibilité limitée des communes, de délivrance des autorisations d'occupation du sol et de prééminence de l'OIN sur les documents de planification (SAR, SCOT...). Il donne également des prérogatives importantes à l'EPFAG, chargé de sa mise en œuvre, en matière de droit de préemption et d'expropriation.

1.1.2 Un cap ambitieux en faveur de la production de logements, mais des résultats décevants

1.1.2.1 Une ambition : produire des logements en masse pour répondre à la croissance démographique et freiner le développement de l'habitat informel

La mise en œuvre de l'OIN correspond en premier lieu au souhait d'améliorer la situation de la population en matière de logement. En effet, la dernière étude de l'expression de besoins commandée, en 2022, par la direction générale des territoires et de la mer (DGTM) de la préfecture, fait état, à 10 ans, d'un besoin de 44 000 à 45 000 logements neufs pour l'ensemble du territoire, dont 31 000 liés à la croissance démographique et 13 000 liés au traitement des situations de mal logement d'ores et déjà connues.

Graphique n° 2 : répartition des types de besoin en logement en Guyane à échéance 2032



Source : DGTM « Quels sont les besoins en logement en Guyane ? 2022 »

En effet, selon les données fournies par la préfecture dans le cadre de la présente instruction, l'habitat informel représente aujourd'hui environ 40 000 « habitations » et abriterait de l'ordre de 140 000 personnes soit près de 45% de la population guyanaise. La résorption de cet habitat informel est l'un des enjeux essentiels du territoire compte-tenu de l'exposition grave aux dangers liés aux aléas climatiques comme à l'insalubrité qu'elle induit pour un public très nombreux sans compter les dégâts environnementaux, le mitage agricole et l'incohérence d'aménagement que cet habitat illégal occasionne.

Si le lien de causalité entre l'habitat informel et l'insuffisance de l'offre de logements légaux disponible n'est pas totalement direct, dans la mesure où la situation administrative des habitants de ces habitats illégaux ne leur permet pas nécessairement de se maintenir sur le territoire guyanais et donc d'y bénéficier d'un logement, la nécessité d'améliorer l'offre de logements demeure une réalité.

L'un des objectifs fondamentaux de la création de l'OIN de 2016 consistait à produire du foncier aménageable pour construire en masse de nouveaux logements et freiner le développement de l'habitat informel. Le plan stratégique de développement (PSD) de l'EPFAG pour la période 2021-2026, est dimensionné pour la création de 21 000 logements neufs en 15 ans (2016-2031) soit 50% des besoins estimés sur la même période à l'époque. Cet objectif, correspond, après une phase de montée en puissance, à la livraison de terrains aménagés permettant la construction de 1 750 logements par an, là où la moyenne des huit années antérieures avait permis le développement de 450 logements annuels, soit une multiplication de la production par quatre. Le modèle d'aménagement est celui de la création de quartiers entiers neufs, en extension du tissu urbain existant, sur le modèle, bien que déjà daté, des villes nouvelles hexagonales et malgré la première expérience difficile de ce modèle, avec la construction du quartier excentré de Soula²².

Cet impératif de logement, associé à la faible capacité des acteurs privés à financer le foncier, explique la répartition des objectifs de programmation formalisée par l'EPFAG pour les zones de l'OIN dans son plan stratégique : la priorité de la programmation est donnée au foncier aménagé en faveur du logement (45% des surfaces dont 60% de logements sociaux) puis des terrains aménagés pour des équipements publics (30% des surfaces) et enfin des locaux de développement économique (25% des surfaces aménagées).

1.1.2.2 Des résultats plus lents et moins élevés qu'attendus

Dans l'esprit des acteurs locaux rencontrés par les rapporteurs, huit ans après la transformation de l'EPFAG, l'impression générale était que « *l'OIN, comme les jeux olympiques, allait nous permettre d'aller plus haut, plus vite, plus fort* », avec une certaine confusion, pour certains, entre le statut d'OIN et les possibilités que seules peuvent proposer des lois d'urgence ou d'exception en matière de dérogation aux principes de droit commun, dans les domaines de l'urbanisme ou de l'environnement. D'où la déception au regard des résultats aujourd'hui enregistrés.

²² Le quartier, sur la commune de Macouria, est situé à 17km de Cayenne. Premier quartier aménagé, à la suite de premières initiatives privées, par l'EPAG il a, malgré sa qualité architecturale, servi de repoussoir compte tenu du retard à l'arrivée de la population des équipements publics et l'absence de transports en commun décorrélant la zone de logement de celle de l'activité économique.

De fait, quels que soient les indicateurs retenus, les résultats de l'OIN, tels qu'observés ou projetés, rendent improbable l'atteinte des objectifs du plan stratégique.

Lors du comité des financeurs de décembre 2023 qui faisait le point à mi-parcours, l'EPFAG soulignait que seuls 13 des 24 sites de OIN disposaient d'opérations lancées, représentant un potentiel de 8 417 logements soit 40% seulement des objectifs pour la période 2020-2035 (cf. annexe n°4).

L'EPFAG souligne, début 2025, n'avoir cédé les premières charges foncières correspondant aux secteurs OIN qu'en 2022, pour un total cumulé 2022-2024 de 973 équivalents logement²³, soit moins de 5% des objectifs à terme. En l'absence d'étude pré-opérationnelles au moment de la création de l'OIN, la moyenne des ventes de charges foncières sur la période 2020-2024 de l'EPFAG, toutes opérations confondues, s'est limitée à 411 logements, soit sans accélération par rapport à la période antérieure.

Une accélération du rythme est attendue mais uniquement à échéance 2026, tout en demeurant en deçà des objectifs. Les projections de livraison de foncier établies par l'EPFAG début 2025, pour l'échéance 2030, hors aléa et décalage d'opération à venir, correspondent à un peu moins de 11 100 logements soit 52% de l'objectif : le rythme prévisionnel de livraison annuelle de charges foncières, attendu à compter de 2026, représente entre 1 200 et 1 900 logements, soit un rythme un peu plus faible que celui affiché dans le PSD.

Quand bien même ces projections, à partir de 2026, représentent un triplement de la capacité de production de foncier aménagé par rapport à la période antérieure à l'OIN, elles ne conduisent, à échéance 2032, qu'à la livraison effective d'un peu moins de deux tiers des logements annoncés en 2020, d'où un effet déceptif pour de nombreux acteurs locaux.

Le plan territorial du logement de la Guyane, approuvé par l'État et les collectivités locales en septembre 2024 dans le cadre du conseil territorial de l'habitat et de l'hébergement (CTHH), prend par ailleurs acte de la baisse du potentiel en logement des sites de l'OIN au regard des résultats des études de faisabilité ayant précisé les zones réellement aménageables. Il souligne que les opérations de l'OIN engageables à échéance 2027 ne représentent plus désormais que 17 000 logements, à rapporter aux 21 000 initialement annoncés. Ces 17 000 logements représentent le tiers des besoins globaux du territoire estimés en logement.

Il serait injuste d'imputer uniquement à l'EPFAG ce décalage entre les ambitions affichées et les réalisations envisagées. Si l'établissement ne peut s'exonérer de toute responsabilité, ce bilan résulte d'un cumul de facteurs de natures diverses.

²³ Ce sont les opérations « Palika, à Cayenne, Sud Bourg Matoury, Roche gravées à Kourou, Malgaches Paradis et Vampires à Saint Laurent du Maroni » qui permettent de produire les premières charges foncières en faveur des logements.

1.2 Un décalage lié à une vision difficilement partagée entre acteurs et à l'absence d'équilibre économique des opérations

1.2.1 Les acteurs publics hésitent sur la vision commune de l'aménagement du territoire

1.2.1.1 Les collectivités locales sont ambivalentes sur l'aménagement attendu

Les collectivités locales, dans leur ensemble, peinent à formaliser une vision partagée de l'aménagement souhaité du territoire. La révision du schéma d'aménagement régional (SAR) en cours ne laisse pas envisager d'ambition fédératrice nouvelle, dans un contexte où de nombreuses communes maîtrisent encore difficilement les outils de leur politique d'urbanisme et où certaines laissent le soin à l'État de prendre en charge des responsabilités qui devraient être les leurs.

Le SAR de Guyane, adopté en juillet 2016 pour une durée de 10 ans, est le document de planification central dans lequel l'ensemble des projets d'aménagement ont vocation à s'inscrire. En identifiant les zones urbanisables, le SAR a notamment contribué à déterminer le périmètre actuel de l'OIN. La procédure de révision de ce schéma vient de débiter, mais aucun élément ne permet, pour le moment, de dire qu'il sera l'occasion de renouveler substantiellement la vision partagée sur l'avenir du territoire. Les services de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) ont souligné qu'aucun élément de diagnostic n'avait encore été validé et qu'aucune orientation susceptible d'être déclinée dans une cartographie n'a, a fortiori, été projetée. Ils ont néanmoins indiqué que le futur schéma s'inscrirait probablement dans une logique de continuité. À ce stade, les services de la CTG n'ont notamment pas identifié de demande de dérogation législative telles qu'elles sont permises dans le cadre des SAR²⁴ même si les élus guyanais se sont souvent exprimés pour estimer que la nouvelle législation relative au zéro artificialisation nette (ZAN), dans le contexte naturel très spécifique de la Guyane, constituait un nouveau frein pour son développement économique et social. Il est vrai que les cinq objectifs majeurs de l'actuel schéma²⁵, par leur généralité, sont emprunts d'une remarquable intemporalité et peuvent assez facilement se fondre entre la double contrainte provoquée, d'une part, par l'attente des communes et des intercommunalités du point de vue de leur développement et, d'autre part, par les exigences de l'État sur un plan environnemental.

S'agissant des activités de l'EPFAG, une partie des zones identifiées dans le SAR actuel comme des zones urbanisables, s'avère, après études, difficilement aménageable et pourrait voir son statut, au sens du code de l'urbanisme, modifié. Symétriquement quelques nouvelles opportunités, comme la transformation de l'ancien aéroport de Saint-Laurent-du-Maroni, pourraient ouvrir des perspectives en matière de foncier urbain à aménager.

Si la planification de niveau régional semble, à ce stade, prudente, le niveau des communes ou des intercommunalités ne représente pas davantage un relai solide pour projeter,

²⁴ Ordonnance 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d'aménagement régional.

²⁵ Cf. annexe n°3.

à leur échelle, des projets d'aménagement. La plupart d'entre elles peinent encore à investir les outils de planification urbaine (cf. annexe n°6). La Guyane compte 22 communes regroupées dans 4 intercommunalités²⁶ ; 8 communes restent aujourd'hui dans une gestion sous la responsabilité directe de l'État du droit de l'urbanisme dont cinq sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU)²⁷, un seul SCOT a par ailleurs été adopté sur le périmètre de la communauté d'agglomération du centre littoral (CACL) de Cayenne. Si les communes confrontées aux plus forts enjeux démographiques et économiques (Cayenne, Kourou et Saint-Laurent-du-Maroni) disposent de documents d'urbanisme²⁸, la place de l'intercommunalité dans le déploiement des outils de planification urbains demeure largement un impensé.

De manière plus générale, si le foncier est vécu par certaines collectivités locales guyanaises- celles que l'on retrouve engagées dans la planification urbaine - comme une opportunité, elles ne s'en saisissent que lorsque la nécessité le requiert et seulement avec parcimonie, en laissant la charge du reste à l'État. Dans ce contexte et à l'inverse des pratiques observées dans l'hexagone par les collectivités territoriales actrices de leur développement urbain grâce à la maîtrise de leur foncier, les collectivités guyanaises laissent à l'État le soin d'en supporter la charge et d'en concevoir le modèle de développement, à défaut même de le coproduire avec lui. L'importance de l'habitat informel en Guyane ne conduit pas, il est vrai, les collectivités à vouloir à toutes fins gérer le foncier sur leur territoire sauf à devoir supporter la gestion et le démantèlement de ces habitats.

Par ailleurs, la représentation même de la ville fait d'évidence débat. De fait, le modèle urbain, et notamment celui des villes nouvelles hexagonales que porte implicitement la logique d'aménagement en cours au sein de l'EPFAG, se trouve aux antipodes de celui de l'imaginaire collectif, et des populations autochtones notamment, caractérisé par un habitat disséminé, individuel, laissant une large place à la nature pour que chacun y cultive sa propre terre. Le travail sur la « ville désirable » reste largement à mener.

L'ambivalence des collectivités se manifeste, s'agissant des opérations dont l'EPFAG a la charge, dans le peu d'entrain que montrent plusieurs communes, par ailleurs dans des situations financières difficiles, à assumer la charge des équipements publics qui accompagnent les opérations d'aménagement (écoles, voiries), à accompagner financièrement les opérations destinées aux activités économiques, ou même à récupérer des terrains dont elles devront supporter les charges d'entretien et de surveillance assumées jusque-là par l'État, sans oublier le poids de la fiscalité immobilière qu'elles devront également supporter. Les communes de Macouria, de Rémire-Montjoly ou de Mana, n'acceptent pas le transfert des infrastructures créées dans le cadre de ZAC aujourd'hui achevées, pour en laisser la charge d'entretien à l'EPFAG (cf. partie 2.3.4).

²⁶ La communauté d'agglomération du Centre Littoral (CACL), la communauté de communes de l'Est Guyanais (CEEG), la communauté de communes de l'Ouest Guyanais (CCOG), la communauté de communes des Savanes (CCS).

²⁷ Même si trois d'entre elles sont en cours de démarche d'élaboration d'un PLU.

²⁸ Cf annexe 3.

1.2.1.2 Le difficile dialogue entre l'État et les collectivités sur le foncier a eu des répercussions sur la gouvernance de l'OIN

Créé moins de six mois avant les événements de Guyane de 2017²⁹, la mise en place de l'OIN a singulièrement pâti de la difficulté de l'État et des collectivités locales à établir les bases d'un dialogue apaisé en faveur de projets opérationnels.

La lenteur de la mise en œuvre du transfert de foncier de l'État au profit des collectivités locales, si elle ne concerne pas directement le périmètre d'action de l'EPFAG, n'a pas créé un contexte propice au dialogue sur les questions foncières.

Selon des données fournies par les services de l'État en Guyane, sur les 250 000 hectares de transfert prévus pour les collectivités territoriales dans les accords de 2017, 156 demandes complètes des collectivités avaient été enregistrées au 1^{er} janvier 2025, portant sur 750 000 hectares, et 136 décisions favorables (contre 3 défavorables) avaient été rendues par le préfet pour 91 838 hectares. Ces données confirment le constat de la Cour fait en 2023³⁰ selon lequel l'État, bien qu'avec retard, a depuis fin 2022, mis en œuvre le processus nécessaire pour décider des transferts : le nombre de décisions favorables a augmenté de 52% en deux ans, et la surface concernée a été multipliée par 28. En revanche, selon la direction régionale des finances publiques (DRFIP) de Guyane, au 1^{er} janvier 2025, seuls 54 actes domaniaux, traduisant juridiquement ces décisions, ont été signés, pour 7 100 hectares, soit moins de 1% des surfaces dont le transfert a été décidé.

Les délais constatés dans la concrétisation de ces transferts doivent être interrogés. Certes, le caractère relativement récent du cadastre, déployé en 1977, et l'incomplétude dans l'identification de certains occupants peut être source de complexité ; de même les moyens humains des services chargés de l'enregistrement constituent sans doute des freins à la traduction juridique des décisions prises. La préfecture, dans le cadre de la présente enquête, ne présente toutefois pas d'autres raisons spécifiques susceptibles de justifier ce retard que des tâches cadastrales (divisions parcellaires, enregistrement) chronophages et ne présente aucun calendrier prévisionnel de mise en œuvre effective de ces transferts. Or l'absence de conclusion crée une zone d'incertitude générale entre les collectivités et l'État qui rétroagit de manière indirecte et préjudiciable sur l'EPFAG lorsqu'il s'agit d'avoir une vision partagée des questions foncières. Il revient en l'occurrence à l'État de prendre les dispositions nécessaires pour rattraper son retard sur la publication de ces actes domaniaux prioritaires.

Recommandation n° 1. (Préfecture, DGFIP) : 2026 - Achever la traduction juridique des transferts actés du foncier de l'État.

Le transfert des 400 000 hectares réservés aux communautés autochtones n'a quant à lui pas commencé, les localisations potentielles et la ventilation, entre chacune des six communautés concernées, n'étant pas arrêtées par elles-mêmes. L'incertitude liée à ce transfert concerne l'EPFAG sur l'un des 24 sites de l'OIN, le site « Malgache Paradis », où

²⁹ Le décret statutaire de l'EPFAG est publié le 23 décembre 2016, les accords de Guyane sont signés le 22 avril 2017.

³⁰ Cour des Comptes *Enquête de suivi de la mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence en faveur de la Guyane*. Décembre 2023.

l'établissement et la commune de Saint-Laurent du Maroni ont conjointement décidé de geler l'aménagement d'une partie du site, objet de revendications.

Au-delà de la question du transfert de foncier, la gouvernance de l'OIN n'a pas toujours fonctionné de manière efficace. Le comité de stratégie politique, dont le pilotage était confié en 2016 au préfet et aux collectivités locales, ne s'est réuni qu'une fois entre 2018 et 2023. Le comité des financeurs, instance consacrée aux apports de chaque partenaire pour l'avancée des projets, ne s'est lui-même réuni que fin 2023.

La gouvernance initiale arrêtée pour la mise en œuvre de l'OIN cumulant deux niveaux territoriaux -régional et par EPCI³¹- et cinq groupes de travail thématiques³² avait par ailleurs l'intérêt de proposer une concertation large mais s'est révélé trop complexe pour être efficace. La révision de la gouvernance en 2022 associant à l'échelle de la Guyane, le comité de pilotage et le comité des financeurs et, au niveau local, des comités de projets par commune, est porteuse de progrès. Son impact reste cependant à mesurer compte tenu de son caractère encore relativement récent.

Malgré ce fonctionnement laborieux et bien que l'État et l'EPFAG soient dotés de prérogatives larges dans le cadre de l'OIN, l'État n'entend pas les mettre en œuvre sans accorder une place importante aux collectivités locales. Leur engagement est le premier principe d'intervention du projet stratégique de développement validé. Les collectivités doivent s'engager à approuver les plan-programmes de ZAC, assurer la reprise des équipements publics qui les concernent, et contribuer à l'équilibre financier de la ZAC si celle-ci est déficitaire, avant que l'établissement ne débute les travaux. Par ailleurs, l'État fait un usage raisonné des procédures juridiques dérogoratoires qu'autorise l'OIN. Si le recours à la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme (MECDU) des collectivités, est effectivement utilisée pour rendre urbanisables des zones qui ne le sont pas, elle est en revanche écartée lorsque la programmation, pour atteindre les objectifs de l'OIN, contrevient aux autres dispositions du PLU, notamment en matière de densité de l'habitat. Afin d'assurer un consensus politique, l'accord des collectivités sur la programmation reste un préalable au lancement des opérations.

Or, les communes ne privilégient pas toujours l'aménagement face à d'autres impératifs. En zone OIN et à l'exception notable des villes de Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni, les communes préfèrent utiliser les procédures de silence, qui allongent les délais, plutôt que de s'engager de manière proactive dans la modification de leur document d'urbanisme. La quasi-totalité des zones d'aménagement différées (ZAD) ont dû ainsi être renouvelées en 2024, en l'absence de l'avis des collectivités, par décret en Conseil d'État, d'où un impact calendaire de près d'une année.

³¹ Chaque EPCI était invité à signer, avec l'État un contrat d'intérêt national (CIN) « *formalisant la vision politique et stratégique partagée de l'avenir du territoire* », déclinant, à son échelle, les objectifs de l'OIN. Le CIN de l'Ouest guyanais a été signé le 22 février 2019 Le CIN de l'agglomération du Centre littoral a été signé le 2 juillet 2019 ; le CIN des Savanes a été signé le 12 novembre 2019.

³² Foncier et aménagement ; transport ; économie ; équipements scolaires ; développement durable.

1.2.1.3 Des relations insuffisamment fluides dans le temps entre l'État local et l'établissement

Les missions de l'EPFAG ne représentant que l'un des enjeux du territoire, le caractère prioritaire que les acteurs, État comme collectivités, entendent donner aux missions d'aménagement mérite une attention continue. Ainsi, les services préfectoraux, recherchant des ressources propres pour leurs projets immobiliers, ont pu réinterroger en 2018, le principe de transfert à titre gracieux du foncier de l'État à l'EPFAG et il a fallu attendre la signature d'une convention tripartite, entre la préfecture, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et l'établissement, fin 2019 pour préciser ce caractère gracieux.

Les demandes d'autorisation administrative auprès des services instructeurs locaux ne bénéficient par ailleurs pas toujours nécessairement d'un traitement dans les délais maîtrisés qu'on pourrait attendre s'agissant du projet prioritaire de l'OIN, quand bien même la DGTM a constitué, depuis 2020, une équipe de quatre personnes pour accompagner sa mise en œuvre : par note adressée au préfet en 2022, l'EPFAG souligne que le délai global d'examen au titre de la demande d'autorisation environnementale unique est de huit mois, contre cinq mois réglementaires. L'établissement appelle à un renforcement des équipes d'instruction au sein de la DGTM pour améliorer ces délais, bien que des questions de complétude des dossiers peuvent aussi les expliquer.

Si l'État local rencontre des difficultés à finaliser les transferts de foncier auxquels il s'est engagé dans les accords de Guyane, il en connaît aussi avec l'EPFAG alors même que le plan stratégique de l'établissement a été bâti en priorisant les opérations portant sur le foncier de l'État, considéré comme plus aisément maîtrisable. C'est ainsi qu'en janvier 2025, l'État n'avait procédé qu'à 46% des transferts fonciers sollicités par l'établissement public (379 hectares sur les 832 demandés). Si ces retards ne sont pas opérationnellement bloquants au regard du degré d'avancement des opérations, ils représentent une charge symbolique sur le soutien apporté à l'action de l'établissement, voire un motif de recours invocable de la part de tiers³³.

Sur plus courte période, le bilan à mi-parcours du PSD effectué fin 2023 et l'arrivée à maturité de plusieurs opérations ont été l'occasion de remobiliser les représentants de l'État sur le traitement des difficultés les plus importantes avec les collectivités et de restructurer, pour plus de fluidité, les discussions techniques entre l'EPFAG et la DGTM.

La direction générale des Outre-Mer (DGOM) indique qu'une réunion annuelle, au niveau des directeurs d'administration centrale, sera mise en place, au-delà de la gouvernance actuelle, à partir de 2025 pour s'assurer de l'avancement de l'OIN.

³³ Ainsi, dans le cadre des autorisations environnementales, l'EPFAG propose, au titre des compensations, des obligations réelles environnementales (ORE) sur des zones pour lesquelles il n'est pas encore titré.

1.2.2 La difficile conciliation de la préservation environnementale avec l'aménagement de nouveaux espaces

1.2.2.1 La réglementation environnementale nationale n'a pas été élaborée en fonction de la biodiversité exceptionnelle présente en Guyane

Si la Guyane, au titre de son évolution démographique et du retard structurel d'infrastructures, est l'un des territoires nationaux où les besoins d'aménagement sont les plus criants, elle représente également un territoire environnementalement sensible, au titre de la forêt amazonienne qui la recouvre et de la biodiversité qu'elle abrite.

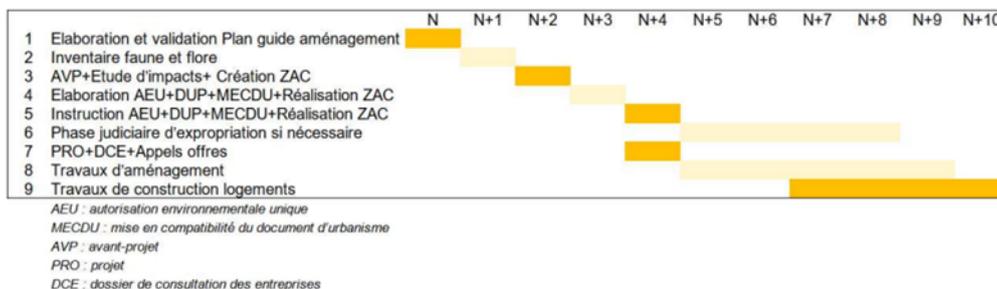
Or, les nouvelles réglementations en matière de sobriété foncière, élaborées au regard de la situation en hexagone, sont peu compréhensibles en Guyane où le taux d'artificialisation est extrêmement faible (0,02 % contre 9,3 % en métropole) et les besoins non couverts importants. Les procédures de compensation, consistant dans l'hexagone à remettre en pleine terre d'anciennes surfaces urbanisées, sont inappropriées dans une région où les friches urbaines n'existent quasiment pas. La fréquence de la présence des espèces de faune et de flore protégées est sans commune mesure avec les autres territoires français : sur les onze opérations identifiées comme prioritaires pour l'avancée de l'OIN, ont été identifiées huit espèces de flore et 515 espèces de faune protégées, soit une moyenne de 47 espèces par projet, rendant illusoire la possibilité d'atténuer l'impact des projets par une relocalisation des zones à urbaniser.

L'évolution rapide des modes de réflexion en matière de préservation de l'environnement est un facteur supplémentaire d'instabilité des projets d'aménagement guyanais. L'évolution du regard porté sur les savanes depuis 2016 l'illustre. À la différence de la forêt primaire, les savanes ne bénéficient pas de protection réglementaire au titre du code de l'environnement. Elles ont donc largement été identifiées comme des zones urbanisables dans le SAR. Elles abritent pourtant également une faune et une flore protégées. Au regard de la faible surface qu'elles représentent, la logique de compensation par l'identification de zones grevées d'obligation réelle environnementale (ORE) qui prévaut en Guyane pour permettre de justifier l'atteinte à la biodiversité, trouve difficilement à s'appliquer dans leur cas. Cette impossibilité de compensation pourrait remettre en question, selon l'EPFAG, le caractère urbanisable des secteurs 13 et 14 de l'OIN « Savanes Mareva », diminuant d'autant le potentiel de construction de logements.

La vigilance des associations de protection de l'environnement agréées en Guyane n'est en effet pas moindre que celle observée dans l'hexagone, avec une activité contentieuse importante pour s'assurer du respect de la réglementation (cf. partie 2).

1.2.2.2 Les demandes d'assouplissement ou de dérogations réglementaires au regard de la spécificité guyanaise demeurent peu entendues

Par nature, les processus d'aménagement sont longs, les délais des procédures administratives se cumulant à ceux des travaux. Pour la DGTM, la décennie constitue le délai moyen d'une opération d'aménagement, compte-tenu de l'ordonnancement des différentes phases, qui incluent les durées de purge des recours ou contentieux.

Graphique n° 3 : Déroulement d'une opération type d'OIN selon la DGTM

Source : DGTM

Si ce délai type peut être réduit, il n'est pas si éloigné des délais d'opérations d'aménagement de cette ampleur dans l'hexagone. Il est en revanche totalement décalé avec les besoins non couverts de la population et les externalités négatives de tous ordres liés au développement de l'habitat informel.

Sans s'inscrire dans le cadre dérogatoire des lois d'exception comme pour la reconstruction de Mayotte³⁴, ou pour les événements exceptionnels comme les Jeux Olympiques de Paris, l'EPFAG et les services locaux de l'État ont largement étudié, y compris avec l'aide de l'IGEDD³⁵, les possibilités de simplification de normes pour permettre de faciliter les opérations d'aménagement : unification des procédures d'évaluation environnementale par zone, et non par projet au sein de celle-ci ; fusion des deux autorisations environnementales aujourd'hui nécessaires, d'une part au moment de l'évaluation environnementale, puis au stade de l'autorisation environnementale ; reconnaissance des conditions de pénurie de logements en Guyane, associées à la prévalence de l'habitat informel comme constituant une « situation d'urgence à caractère civil » au sens de l'article L. 122-3-4 du code de l'environnement qui permettrait de déroger, dans des périmètres à définir, au dispositif relatif aux études d'impact pour une période expérimentale de cinq ans... Peu de propositions ont abouti auprès de l'administration centrale, à l'exception de l'introduction, depuis février 2022, de l'article L 122-15 du code de l'environnement, permettant en Guyane d'engager une procédure commune d'évaluation environnementale pour des projets portés par des maîtres d'ouvrage différents lorsque les projets sont situés, pour tout ou partie, en OIN. La possibilité de participer aux enquêtes publiques en ligne a aussi été acté par la loi du 9 avril

³⁴ La loi d'urgence pour Mayotte, prévoit des dérogations au code de l'urbanisme (possibilité de déroger aux documents locaux d'urbanisme, division des délais d'instruction et systématisation du principe selon lequel « silence vaut acceptation », possibilité de débiter les travaux de démolition, dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme, dérogation aux règles d'accessibilité, de stationnement, de recours aux énergies renouvelables) et de la commande publique (extension du périmètre de la conception-réalisation, dérogation au principe d'allotissement et augmentation des seuils de procédure négociée),

³⁵ *Adaptation et simplification des normes en matière d'aménagement dans les départements de la Guyane et de Mayotte et conséquence de la création d'une opération d'intérêt national* IGEDD, Grand Belin, Décembre 2018.

2024, visant à la simplification et à l'accélération de l'habitat dégradé, mais sans que ce soit la spécificité guyanaise qui en ait été la raison.

L'assouplissement de février 2022 est important dans la mesure où, chaque étape administrative produit ses délais : la récente procédure d'autorisation environnementale sur la zone OIN « Margot » de Saint-Laurent-du-Maroni illustre le phénomène de demandes d'études complémentaires et des délais induits liée à la pluralité d'autorisations déposées par des maîtres d'ouvrages différents sur la même zone³⁶. Par ailleurs, en Guyane, comme dans d'autres territoires hexagonaux, une phase de « précadrage » régional, au sein du comité scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), s'ajoute aux textes nationaux, augmentant les durées d'instruction.

Parallèlement, il n'est pas certain que l'impact des différentes réglementations, au cas particulier de la Guyane, soit toujours pleinement partagé par les autorités supérieures de la préfecture, faute pour elles d'en être pleinement informées par les services techniques territoriaux, et ainsi pris en compte en toute connaissance de cause. La formalisation en 2022 de la position de la DGTM relatives aux crues centennales pour répondre aux exigences des plans de prévention du risque inondation, ne s'est par exemple pas accompagnée de mesures transitoires pour les deux opérations « Tigre Maringouins » et « Cogneau Larivot » pour lesquelles les études pré opérationnelles avaient déjà été faites sur d'autres bases, décalant, selon l'EPFAG, le début des travaux de deux ans. La préfecture souligne avoir tiré le bilan de cette expérience en organisant une coordination accrue entre EPFAG et services instructeurs pour anticiper la correcte prise en compte des réglementations et éviter, à l'avenir, de telles pertes de temps.

Le président du conseil d'administration de l'EPFAG, par ailleurs président de la CTG, estime néanmoins que ce bilan global plaide pour un dispositif législatif d'exception temporaire en Guyane.

Sans aller aussi loin, la demande de l'EPFAG souhaitant que les autorisations environnementales intègrent dans leur analyse le coût écologique de l'inaction ou du décalage des opérations apparaît pertinente. En effet, l'allongement des procédures, y compris pour demande d'études complémentaire, se traduit par la poursuite du développement de l'habitat informel, qui lui-même crée des risques de pollution (non traitement des eaux usées ou des déchets), d'étalement urbain et d'atteinte à la biodiversité.

Les services locaux de l'État, en vue des prochains comités interministériels des outre-mer et compte-tenu des refus précédents de l'administration centrale, concentrent désormais leurs propositions d'assouplissement des procédures sur la réduction de trois à deux du nombre d'avis de la collectivité concernée par une procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme³⁷ ; par ailleurs la réintégration, comme c'était le cas pour les villes-nouvelles de l'hexagone avant 2009, dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF)³⁸ des collectivités locales, de la population à venir au regard de la construction de logements en OIN, peut inciter les collectivités locales à prendre en charge la partie des aménagements sans délais.

³⁶ Au vu de la demande d'autorisation de l'Agence pour les projets immobiliers de la justice (APIJ), pour la construction de la cité judiciaire et pénitentiaire, et de la demande distincte de l'EPFAG pour la ZAC qui l'entoure, l'autorité environnementale demande des compléments d'étude sur l'effet cumulatif des deux projets.

³⁷ Modification de l'article R 153-17 du code de l'urbanisme.

³⁸ Ancien article L 5334-17 du code général des collectivités territoriales.

1.2.3 L'absence d'équilibre économique n'amène pas l'EPFAG à faire preuve d'agilité pour maîtriser ses coûts ou dynamiser ses recettes

1.2.3.1 L'absence d'équilibre économique des opérations bloque leur avancement

Les difficultés financières de l'EPAG provenaient pour partie du financement par l'établissement public d'études pré-opérationnelles sans garantie de rétribution par les collectivités locales commanditaires. Le plan stratégique de développement (PSD) de l'EPFAG pose opportunément le principe selon lequel « *Aucune opération qui se traduirait par un déficit formel ne sera engagée. Aucun arrêté de création, de réalisation de ZAC ne serait pris dans ces conditions. L'EPFAG ne prendra pas le risque de lancer des travaux en absence d'équilibre prévisionnel des opérations* ». Or, l'équilibre économique des opérations d'aménagement est très fragile et largement dépendant des fonds publics ; chacun des postes de recette est sujet à des incertitudes propres.

L'équilibre économique des opérations en matière de logement repose sur 40% de fonds publics, centralisés dans le fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) et 60% de ventes de foncier aménagé. Ces ventes foncières sont elles-mêmes largement dépendantes de fonds publics, compte-tenu de l'importance de la part du logement social (60% du total des logements créés), soutenu financièrement par l'État par la ligne budgétaire unique (LBU), dispositif ultra-marin des aides à la pierre.

Le fonctionnement du fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) de Guyane

Les FRAFU ont été instaurés pour les Outre-Mer en 2000, pour coordonner les interventions financières de l'État, des collectives territoriales et de l'Union européenne en matière foncière et d'aménagement. Les contributeurs potentiels de chaque territoire définissent, dans un protocole pluriannuel, les modalités d'intervention et de gouvernance du dispositif. En Guyane, plusieurs protocoles se sont succédés depuis 2003. Les contributeurs étaient le département et la région jusqu'en 2016, la collectivité territoriale de Guyane (CTG) s'y étant substitué depuis cette date, les fonds FEDER et l'État. Le bilan 2023 du FRAFU signalait, que, sur la période 2000-2023, 382 M€ ont été dépensés au titre du FRAFU dont 59% financé par l'État, 19% par les collectivités et 21% par le FEDER.

Depuis 2021, la CTG a signifié qu'elle ne solliciterait plus les fonds FEDER pour le FRAFU ; le protocole 2022-2025 qui fixe le règlement actuel est ainsi exclusivement financé par la CTG et l'État. Il détermine les plafonds de financement par type de dépenses éligibles (études pré-opérationnelles et foncières ; travaux de voiries et de réseaux divers -VRD- ; pour l'ensemble des zones et pour le logement aidé). Les financements sont déterminés en fonction d'un budget prévisionnel, pour une opération donnée, et ne sont pas fongibles entre eux. Les fonds sont versés à raison d'une avance de 60%, le reste à l'avancement des travaux.

L'EPFAG estime que la fongibilité des règles du FRAFU pourrait être envisagée à l'échelle globale de l'OIN, plutôt que secteur par secteur afin de permettre de compenser les déséquilibres entre secteurs excédentaires et déficitaires, alors qu'actuellement, le FRAFU est géré opération par opération. Cette fongibilité permettrait de ne pas stopper les opérations déséquilibrées et d'éviter des situations de trop-perçu, comme celle que la présente instruction a permis d'identifier (cf. partie 2, opérations Hibiscus).

S'agissant des ventes de charge foncière, l'EPFAG ne s'assure pas systématiquement de l'adéquation de ses prix de cession à la valeur des terrains.

L'ensemble du foncier aménagé à destination du logement a été administrativement valorisé, pour l'ensemble de la période du PSD, à 285 €/m² pour le logement social et 350 €/m² pour le logement libre. La direction générale de l'EPFAG a indiqué aux rapporteurs que ces niveaux de prix ont été définis au regard des prix constatés lors des précédentes opérations de ventes foncières de l'EPAG, sans qu'aucun document de calcul n'ait été transmis. Leur pertinence n'a jamais été réinterrogée. Parmi une série d'audits commandés en 2022 au cabinet Ernst and Young par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) pour assurer le suivi des performances de l'OIN, figurait une étude de marché sur le logement en Guyane. On aurait pu attendre une analyse sur ce point avec d'autres indicateurs qui auraient été établis au regard des autres ventes observées sur le territoire, mais cela n'a pas été le cas.

Les prévisions de recettes commerciales issues du foncier aménagé à destination économique sont quant à elles un risque fort dans les prévisions à fin d'affaire (PFA) de l'établissement, en l'absence de marché économique privé porteur. C'est l'une des raisons essentielles de la non-soutenabilité structurelle de l'activité de l'EPFAG (cf. partie 2.3.4). Sur ce sujet, l'orientation actuelle de l'EPFAG et de l'État consiste, via le comité des financeurs, à rechercher le financement d'une partie de ces charges foncières auprès des collectivités locales, au titre de leur mission de développement économique.

Le refus de prise en charge par certaines collectivités locales des équipements publics qui leur échoient ou des espaces publics destinés à leur être rétrocédés postérieurement aux aménagements est une difficulté supplémentaire d'équilibre financier, voire la principale selon l'EPFAG.

1.2.3.2 L'EPFAG est peu proactif pour répondre aux facteurs de contrainte opérationnelle qui pèsent sur ses coûts et ses délais.

Deux facteurs physiques sont régulièrement mis en avant pour justifier la longueur des opérations d'aménagement en Guyane. L'incertitude géologique des sols concourt soit à des aléas calendaires, devant la difficulté à dimensionner les systèmes de fondation avant le début des travaux, soit à des surcoûts pour compenser les sols meubles. La faible durée de la saison sèche, de juillet à fin novembre, nécessite par ailleurs d'y concentrer les travaux, sous peine de devoir les décaler d'une année. Au titre des handicaps du territoire, doit aussi être soulignée l'étroitesse de la filière professionnelle. Elle touche autant les promoteurs et bailleurs, susceptibles d'acheter les charges foncières de l'EPFAG³⁹, que les prestataires de

³⁹ 4 promoteurs principaux que sont les groupes SODIM, SIMKO/SIGUY (groupe CDC Habitat), Océanic (produits locatifs défiscalisé), Icade ; 4 bailleurs sociaux que sont à nouveau le groupe SIMKO/SIGUY, SEMSAMAR, et récemment Guyanaise de HLM et SIFAG.

l'établissement. Au-delà du niveau des prix qu'engendre cette absence de concurrence, elle crée des goulots d'étranglements pour répondre à la demande. L'EPFAG souligne notamment sa dépendance vis à vis des trois seuls bureaux géotechniques du territoire qui cause des retards réguliers sur l'avancée des études.

Le cœur de mission de l'EPFAG réside néanmoins dans la maîtrise des risques et leur correct provisionnement *ab initio*, c'est pourquoi les calendriers prévisionnels des opérations conduites par l'établissement doivent intégrer cette contrainte économique de manière à en limiter l'impact. De même, alors que l'étroitesse de la filière nécessite de donner une prévisibilité aux acteurs économiques pour favoriser leur organisation ou l'arrivée de nouveaux entrants, l'EPFAG se cantonne à la présence institutionnelle du monde de l'entreprise à ses instances⁴⁰ et ne procède à aucune présentation de son plan de charge directement aux entreprises. S'appuyer sur l'action de la Cellule Économique Régionale de la Construction de la Guyane (CERC) n'est pas suffisant, dans la mesure où l'action de cette dernière est fort limitée. Une attitude pro-active de transparence vis-à-vis des acteurs économiques, si elle n'est pas en soi suffisante pour assurer une concurrence effective, en est une étape indispensable. De même, les calendriers prévisionnels de la commande publique de l'EPFAG devraient être structurés pour assurer la conclusion d'appels d'offre fructueux au printemps et garantir le début des travaux en début de saison sèche, ce qui ne s'observe pas dans les calendriers des marchés publics analysés (Cf. partie 2). Une plus grande agilité de l'établissement est indispensable pour limiter l'impact de ces contraintes exogènes connues.

1.2.3.3 Les modalités de cession des charges foncières retenues n'incitent pas à l'efficacité des acteurs

L'étroitesse du marché de l'activité économique ou du logement en Guyane ne peut être une raison suffisante pour que l'EPFAG se dispense d'organiser, à chaque fois qu'il lui est possible, la concurrence entre acteurs. Il s'agit à la fois d'appliquer le principe de transparence rappelé par une étude conjointe IGF-IGA-CGEDD pour les établissements publics d'aménagement⁴¹ mais aussi permettre à l'EPFAG de susciter les meilleures offres possibles.

Or, en six ans, de 2018 à 2024, le conseil d'administration n'a été informé, et donc appelé à débattre, qu'une fois du sujet des modalités de cession foncière, le point ayant par ailleurs été mis à l'ordre du jour sur demande expresse des tutelles⁴².

Sur aucune de ses cessions l'EPFAG ne s'impose une mise en concurrence sous forme d'appel à manifestation d'intérêt (AMI), y compris sur le foncier commercial pour lequel, compte-tenu des réponses obtenues par le passé, il contracte essentiellement de gré à gré.

⁴⁰ La CCI et le CESER sont membres du conseil d'administration de l'EPFAG.

⁴¹ Ce rapport de 2017 sur « les modalités de cession de biens immobiliers des personnes publiques en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction » concluait à l'absence d'obligation découlant du droit de l'UE d'adopter des dispositions nouvelles en matière publicité et de mise en concurrence, mais considérait « comme vertueuse toute démarche visant à affermir le respect des principes de transparence de l'action publique et d'égalité de traitement », et préconisait une « obligation de publicité systématique mais souple ».

⁴² Point 12 du conseil d'administration n°20 du 26 novembre 2020.

La DHUP déclare partager le principe d'instaurer plus de concurrence, y compris sur des critères de performance environnementale et précise, ainsi que l'établissement, que des appels à manifestations d'intérêt seront organisés pour les fonciers à vocation économique des opérations dont les travaux débutent en 2025⁴³.

Recommandation n° 2. (EPFAG) : 2025 - Systématiser la transparence et la mise en concurrence des cessions de foncier aménagé destiné à l'activité économique.

En matière de foncier aménagé à destination de logement, le PSD fixe le niveau des prix pour l'ensemble de la période, annulant de facto la concurrence sur ce critère. Sur le logement libre, l'EPFAG n'organise pas non plus, à la différence d'autres établissements publics d'aménagement, d'AMI destiné à mettre en concurrence les promoteurs selon des critères de qualité alors même qu'il se fixe des orientations stratégiques en matière de qualité environnementale, de qualité d'usage ou de densité des opérations qui pourraient servir d'échelle de valeur.

L'absence de logique concurrentielle est encore plus forte en matière de logement social puisque la pratique de l'EPFAG a progressivement abouti à une organisation unilatérale des prix de cession foncières mais aussi des volumes. En effet, des « conventions partenariales de ventes préférentielles » des terrains aménagés à destination de logements sociaux sont proposées par l'EPFAG à chacun des bailleurs sociaux du territoire.

La première, signée en octobre 2019 avec le bailleur principal la société SIMKO⁴⁴, pour la période 2019-2028 engage l'EPFAG à proposer à la vente 50% des terrains aménagés destinés au logement social à la société qui s'engage à l'acheter. Une seconde convention a été signée en mars 2020 avec la société SIGUY, pour une période courant 2020-2024 qui met en place un système similaire pour 20% de la production. Par avenant en date de 2022, la durée de cette convention a été prolongée jusqu'en 2028. Les deux sociétés SIMKO et SIGUY ayant par ailleurs fusionné, l'EPFAG se trouve désormais lié au même bailleur pour 70% de sa production.

Lors de l'instruction de la présente enquête, l'EPFAG s'apprêtait à signer trois nouvelles conventions, respectivement avec les bailleurs SEMSAMAR, SIFAG et la Guyanaise de HLM, pour 10% à chaque fois de sa production de logement social, pour une période de cinq ans. La question de l'intégration du logement intermédiaire dans ce type de partenariat a été posée par certains acteurs. Aucune réflexion sur la concordance des dates de fin de ces différentes conventions n'a été menée par l'EPFAG.

La démarche de l'EPFAG consistant à gagner en prévisibilité grâce à des partenariats pluriannuels peut se comprendre dans la mesure où, lorsqu'elle a été initiée, elle était antérieure à la formalisation des objectifs du PSD, elle portait sur un paysage aux acteurs moins nombreux et se limitait à 50% de la production. Toutefois, le fait qu'aucune réflexion stratégique n'a été conduite depuis est problématique. Le système aboutit, *in fine*, à empêcher la possibilité de renégociation des volumes, alors même que sont arrivés de nouveaux bailleurs et que les

⁴³ Tigre-Maringuains, Cogneau-Larivot, Margot).

⁴⁴ Société historiquement issue du Centre spatial et en charge de l'aménagement et la construction de la ville de Kourou, dont l'actionnaire principal est aujourd'hui CDC Habitat.

conventions créent une position extrêmement majoritaire pour l'un d'entre eux. Ces conventions ne spécifient pas par ailleurs les grandes orientations de nature qualitative attendues par l'EPFAG pour l'ensemble de ces projets, en matière de qualité architecturale, urbaine, environnementale ou de respect de la densité en logements par hectare, ayant vocation à être ensuite déclinées par opération.

Avec l'arrivée à maturité des premières opérations de l'OIN qui va permettre de produire des volumes de terrains aménagés supérieurs à la dernière période, l'EPFAG doit assurer, par la coïncidence des dates de fin de ces conventions, les conditions de réalisation d'une certaine mise en concurrence des bailleurs sociaux entre eux, afin d'obtenir des engagements sur des critères qualitatifs, sinon sur des critères de prix.

La direction du budget signale être favorable à une plus grande mise en concurrence sur le foncier aménagé, quelles que soient la nature des opérations et la DHUP précise que les indicateurs de sa démarche de performance environnementale des EPA-EPFA pourraient être utilisés dans les critères de sélection qualitatifs lors de cette mise en concurrence, pour les bailleurs sociaux comme pour les AMI.

La réserve exprimée par l'EPFAG sur la modification du système des conventions signée par les bailleurs appelle à la vigilance des administrateurs sur ce point.

Recommandation n° 3. (EPFAG) : 2028 - Organiser, à échéance 2028 au plus tard, une remise en concurrence de l'ensemble des bailleurs sociaux pour l'élaboration de nouvelles conventions.

1.3 La multiplicité des priorités opérationnelles nuit à l'efficacité de l'action

1.3.1 La décision de recentrer l'EPFAG sur l'aménagement de l'OIN

1.3.1.1 Une priorité clairement réaffirmée par l'État : obtenir des résultats sur l'OIN en priorisant les opérations

Lors de la clause de rendez-vous à mi-parcours du plan stratégique, fin 2023, les ministères de tutelle ont souhaité, au vu de l'écart entre les résultats et les objectifs de l'OIN, recentrer l'action de l'établissement comme celle des services de l'État local pour améliorer l'efficacité des dispositifs. Les ministres en charge des outre-mer et du logement ont demandé, à l'établissement, par courrier adressé en mai 2024, de se concentrer sur l'OIN, en sécurisant et fiabilisant le déroulement de onze opérations prioritaires et en proposant une actualisation financièrement fiable du plan stratégique 2021-2026. Afin d'améliorer la transparence de l'information et la réactivité des réponses aux aléas, des réunions mensuelles sont instituées depuis entre les directions d'administration centrale, le service déconcentré du ministère de la transition écologique (DGTM) et l'EPFAG.

Parallèlement, quatre ministres⁴⁵ ont demandé au préfet de s'investir pour assumer l'animation de la gouvernance de l'OIN, pour soutenir l'EPFAG dans le dialogue avec les collectivités⁴⁶, promouvoir l'objectif de sobriété foncière qui s'incarne dans l'indicateur de densité de 35 logements par hectare - lequel fonde désormais l'équilibre économique des opérations OIN- et rappeler aux collectivités leurs responsabilités en matière de financement des zones de « développement économique » du foncier aménagé.

Un an après ce souhait gouvernemental de remobilisation, deux effets peuvent être constatés. Une amélioration de la gouvernance de l'OIN, par la tenue des instances coprésidées par le préfet et par le président de la CTG et un accompagnement rapproché de l'établissement qui a permis une amélioration de ses capacités de reporting. Celle-ci s'est traduite par la formalisation de fiches de suivi pour les onze opérations prioritaires. Ces dernières récapitulent, de manière synthétique, les attendus du programme (en m² aménagés, nombre de logements, densité à l'hectare), les indicateurs de transition écologique du projet⁴⁷, les jalons calendaires principaux, la projection à fin d'affaire (PFA) et une matrice de risque simplifiée avec un plan d'action partagé entre l'EPFAG et les services de l'État. L'EPFAG souligne que ces réunions ont aussi permis de gagner en fluidité avec les services instructeurs et de réduire ainsi les délais. L'analyse des fiches de suivi montre en revanche qu'aucune des opérations prioritaires ne respecte le critère de densité de logements à l'hectare retenu fin 2022 pour asseoir les équilibres économiques globaux de l'établissement public.

1.3.1.2 Le transfert de l'activité agricole à la SAFER tarde à se traduire concrètement

Si historiquement la création de l'EPAG a été liée à l'ambition de proposer des terres agricoles autant que du foncier urbain aménagé, les accords de Guyane ont acté la création d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en Guyane. Celle-ci a été juridiquement créée en 2021, et est en capacité d'exercer ses missions depuis 2023. Elle devrait, théoriquement reprendre l'ensemble des missions agricoles de l'EPFAG qui mobilisent deux personnes à temps plein au sein de l'établissement mais aussi les équipes du pôle foncier, compte-tenu du nombre important de délimitations parcellaires et de baux ruraux à effectuer, et un demi ETP en ce qui concerne la gestion locative.

Pour autant, le transfert des missions agricoles semble particulièrement progressif. La convention entre l'EPFAG et la SAFER, signée le 5 novembre 2024, prévoit une période de transition de plus de deux ans et le maintien d'un haut niveau d'investissement pour l'EPFAG, y compris après cette période. Jusqu'à fin 2026, l'EPFAG peut assurer en son nom propre, mais après discussion avec la SAFER, chacune des étapes des opérations agricoles en cours, et travaillera en tout état de cause comme mandataire de la SAFER pour l'ensemble des travaux. Les modalités du transfert du foncier agricole de l'un à l'autre ne sont pas évoquées et le transfert du personnel est explicitement exclu.

⁴⁵ Ministre de la transition écologique, ministres délégués à l'outre-mer, aux transports, et au logement.

⁴⁶ Lors d'un refus de validation des plans-programmes ou de rétrocessions des équipements publics qui leur appartiennent.

⁴⁷ Espèces protégées au titre de la biodiversité, part des terres excavées réemployées, prescription sur les matériaux biosourcés du bâti, densité de voies cyclables, nombre de logements HQE).

Alors même que les missions agricoles sont chronophages, leurs mises en œuvre se trouvent désormais en décalage avec la priorité d'aménagement urbain assigné à l'EPFAG compte tenu de la faible montée en puissance de l'organisme créé pour les assurer. En pratique, ni l'établissement, ni les services de l'État ne se sont mis en position de transférer de manière résolue cette partie des missions. Il va de la crédibilité de la mise en œuvre d'une décision désormais ancienne comme d'une simplification des missions de l'EPFAG de s'assurer que ce transfert devienne rapidement effectif.

1.3.2 L'impératif d'éviter la dispersion des actions, quitte à ne pas répondre à toutes les sollicitations

1.3.2.1 Les missions foncières et d'aménagement doivent se limiter aux projets d'échelle régionale, quitte à outiller la Guyane d'autres outils complémentaires

Les compétences de l'EPFAG en matière de maîtrise des procédures foncières sont une valeur ajoutée sans équivalent à l'échelle du territoire (Cf. partie 2). Celles-ci présentent le niveau d'expertise indispensable pour des opérations complexes ou de grande envergure comme le portage du foncier nécessaire aux infrastructures de transport. Les portages effectués sans difficulté pour le transport en commun en site propre -TCSP- pour le compte de la ville de Cayenne ou pour la construction du pont du Larivot pour le compte de l'État permettent sereinement d'envisager les futurs portages pour les projets du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) à Cayenne et Saint Laurent-du Maroni.

Compte-tenu de la faiblesse des compétences foncières sur l'ensemble du territoire, y compris pour des opérations simples ou de faible enjeu urbain, l'EPFAG est très régulièrement sollicité pour de l'ingénierie ou de l'accompagnement de premier niveau, dans la suite de la mission historique de l'EPAG comme « bureau foncier pour le compte de l'État ». L'EPFAG assume par exemple aujourd'hui, pour le compte de certaines communes de l'intérieur, une mission de régularisation foncière pour les occupants sans titre s'agissant de terres qui appartenaient à l'État mais ont été transférées sans régularisation aux collectivités. Il s'agit ainsi d'un report de charge du service des domaines vers l'EPFAG. L'État n'ayant pas prévu de mettre davantage en œuvre ce processus de régularisation avant le transfert des 250 000 hectares aux collectivités locales par les accords de Guyane, cette charge a potentiellement vocation à s'accroître sans aucune anticipation sur l'effet induit pour l'EPFAG.

Cette mission participe d'une mission de service public et contribue assurément à construire les clés d'un partenariat fort de l'EPFAG avec les collectivités locales. Elle mutualise des ressources techniques rares à l'échelle du territoire. Pourtant, elle représente une nature d'activité assez largement distincte des opérations d'aménagement et de portage foncier complexe qui sont le nouveau centre de gravité de l'établissement et résulte de l'absence de prise en charge, par l'État lui-même, de la mission qui lui incombe et qu'il devrait assurer directement. Le nouveau projet stratégique 2027-2031 devrait s'interroger sur la prolongation de cette mission.

Plus généralement, l'EPFAG n'a ni la dimension pour, ni la vocation à répondre à l'ensemble des besoins fonciers ou d'aménagement du territoire. Certaines collectivités revendiquent des instruments qui leur sont propres comme l'illustre la création de la société locale foncière de Saint- Laurent- du- Maroni. Le plan territorial pour le logement de la Guyane 2024-2027 prévoit, porté par la CTG, une étude de faisabilité pour la création d'un établissement public foncier local.

L'EPFAG souscrit à l'intérêt du développement d'autres aménageurs, en complément de l'OIN, pour des ZAC de taille plus petite (100 à 300 logements) et souligne la pertinence de foncières de revitalisation pour certaines communes clés, mais est plus dubitatif sur la démutualisation des missions foncières. La CTG précise de son côté que la production de logement de l'OIN n'ayant pas vocation à répondre à l'ensemble des besoins, elle pourrait être opportunément complétée par des aménagements de plus petite ampleur portés par les communes. La CTG demeure par ailleurs sensible à l'argument de démutualisation en matière foncière de la taxe spéciale d'équipement

L'étude de faisabilité annoncée dans le plan territorial pour le logement doit ainsi être l'opportunité d'envisager l'ensemble des voies et moyens pour mieux outiller la Guyane en expertises foncières et d'aménagement, aujourd'hui globalement insuffisantes, notamment pour les projets de plus petite taille que ceux portés par l'EPFAG, qu'il s'agisse de prise en charge par les collectivités ou par d'autres acteurs bénéficiant de l'ingénierie nécessaire⁴⁸. Cela permettrait à l'EPFAG de se concentrer exclusivement sur les projets complexes qui fondent sa valeur ajoutée.

1.3.2.2 L'EPFAG ne préserve ni ses intérêts ni son efficacité en se diversifiant tous azimuts

Le cas de l'expertise foncière peut être étendu à de multiples exemples. Face au constat de défaut d'ingénierie sur le territoire, l'EPFAG, souvent soutenu par ses tutelles, cherche à répondre au mieux à l'ensemble des besoins alors même qu'il rencontre dans son cœur de mission, des contraintes lourdes pour lesquelles ses compétences ne sont ni quantitativement ni qualitativement si importantes qu'il puisse se disperser.

La Cour doute ainsi de l'intérêt, pour l'EPFAG, d'être entré au capital de la société SIFAG, filiale constituée avec le groupe Action Logement.

Action Logement Immobilier, en s'associant à l'EPFAG, sécurisait le fait que son retour sur le territoire guyanais s'effectue en accord avec les collectivités locales, représentées dans la gouvernance de l'établissement. La SIFAG souligne par ailleurs qu'avoir l'EPFAG comme actionnaire constitue pour lui un accélérateur de connaissance du territoire et des projets en cours.

En revanche, l'intérêt pour l'EPFAG d'intégrer une telle structure interroge. La forte dimension foncière associée au projet d'aménagement des « dents creuses » de centre-ville qui a fondé la création de la SIFAG n'est pas suffisante en soi. Ces « dents creuses » sont essentiellement localisées en dehors de l'OIN et la présence de l'EPFAG n'accélère pas les projets qui dépendent de la volonté des collectivités locales de lancer des déclarations d'utilité

⁴⁸ C'est notamment le cas s'agissant des bailleurs adossés à de grands groupes.

publique. Les compétences foncières de l'EPFAG ne sont pas automatiquement transférées à la filiale et son intervention reste tributaire d'une convention de partenariat avec la SIFAG qui reste à formaliser. La diversification rapide de la SIFAG en faveur d'opérations « classiques » de construction neuve, en périphérie urbaine, réduit d'ailleurs l'intérêt présumé pour des situations foncières complexes. Par ailleurs, ce « partenariat » avec la SIFAG risque de placer l'EPFAG en situation de conflit d'intérêt lorsque seront cédés les terrains sur lesquels il intervient. Le temps passé par l'établissement à l'élaboration et la gouvernance de cette filiale aurait pu bénéficier aux autres missions de l'établissement.

Le projet de création d'une seconde filiale jouant le rôle d'office foncier solidaire (OFS), est tout aussi sujet à caution. Celle-ci est destinée à proposer au territoire guyanais le nouvel instrument créé par la loi ALUR de 2014, le bail réel solidaire (BRS) pour faciliter l'accession à la propriété et l'accompagnement de l'auto-construction. Dans la mesure où l'étude de faisabilité, portée par l'EPFAG, n'a rencontré l'intérêt d'aucun partenaire pour y investir – alors même que les deux grands groupes du logement social, CDC Habitat et Action Logement, sont présents - , que les tutelles soulignent que « *l'EPFAG n'a pas vocation à conserver en propre l'agrément d'office foncier solidaire obtenu en 2023* »⁴⁹, que l'information du conseil d'administration⁵⁰ sur la création de cet office foncier solidaire ne donne aucun élément financier sur l'impact de cette nouvelle activité pour l'EPFAG et que les services préfectoraux n'ont pas pris l'arrêté permettant d'exploiter le modèle de logement évolutif social, il est impératif d'interroger la pertinence de ce projet au regard des autres missions de l'EPFAG.

La diversification de l'EPFAG vers l'outillage du territoire guyanais en matière de compensation écologique, présente le même risque à venir. Fruit d'un partenariat avec la Banque des territoires et la préfecture (DGTM), l'EPFAG pilote actuellement une étude de faisabilité relative à la création d'un opérateur de compensation en matière écologique, pour l'ensemble des projets d'aménagement du territoire. Le courrier précité des quatre ministres ouvre quant à lui la voie à la constitution d'une filiale jouant le rôle de foncière économique.

La DHUP rappelle l'intérêt, pour le territoire guyanais, de l'ensemble de ces problématiques. Elle précise que la DGOM a financé la capitalisation initiale, par l'EPFAG, de la filiale SIFAG ainsi que la capitalisation envisagée pour la filiale OFS, afin de ne pas réduire la capacité de l'établissement. La DGOM prend en effet note de la question de la pertinence de confier la mission d'OFS à l'établissement, tout en précisant que, faute de portage par les collectivités, le soutien de l'État pour faire émerger des BRS est important. Ni la DHUP, ni la DGOM ne présentent les moyens envisagés ou les autres modalités envisageables pour mettre en œuvre ces nouveaux projets.

Pour la Cour, la légitimité de l'ensemble de ces sujets, à l'échelle de la Guyane, est peu contestable mais la capacité de l'EPFAG d'y faire face, seul, alors même que de meilleurs résultats sont attendus sur son cœur de mission est en revanche moins évidente. Le nouveau PSD 2027-2031 doit être l'occasion pour l'établissement et ses tutelles de poser les éléments d'un débat objectif sur l'adéquation entre les missions et les ressources, qualitatives comme quantitatives, de l'établissement, sauf à réitérer les constats passés d'un écart entre les ambitions affichées et les résultats atteints. Ce risque est encore plus marqué s'agissant du traitement de l'habitat informel.

⁴⁹ Courrier ministériel adressé au directeur général de l'EPFAG en 2024.

⁵⁰ Conseil d'administration n°32, du 28 septembre 2023.

1.3.3 L'EPFAG doit circonscrire son rôle dans le traitement de l'habitat informel à une logique de prévention

1.3.3.1 L'extrême complexité de la question de l'habitat informel dépasse les missions d'un établissement public aménageur

L'habitat informel représente un phénomène préoccupant en Guyane par son ancienneté, sa diversité, son ampleur et sa dispersion géographique.

Dans une étude publiée en décembre 2023 sur l'urbanisation spontanée⁵¹ et portant sur six communes, les auteurs insistent sur le fait que l'urbanisation spontanée investit tout à la fois les secteurs urbains ou ruraux et concerne le bâti à vocation aussi bien résidentielle qu'agricole. « Elle touche les populations précaires comme les ménages de classes aisées. Les constructions sont constituées de tôles ou de récupération ou présentent les caractéristiques de belles bâtisses ». Les quelques photos suivantes témoignent de cette diversité.

Photo n° 2 : habitats informels recensés



Source : AUdeg

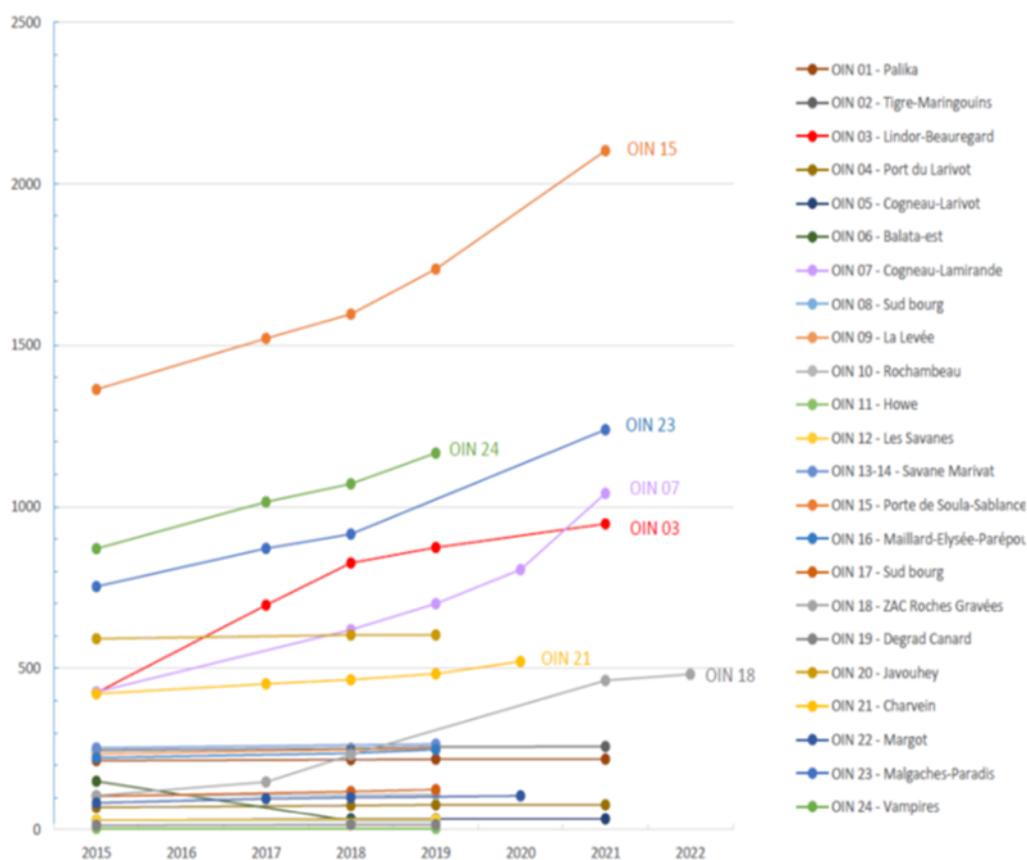
Indépendamment de cette diversité des situations, la question centrale reste celle des bidonvilles et des logements indignes, dont le traitement s'inscrit dans une double logique opérationnelle liée à l'urgence : la mise en sécurité des habitants et/ou à l'évacuation d'un secteur voué à l'urbanisation à court terme. Les habitats les plus anciens, souvent les mieux équipés, peuvent en effet réglementairement donner lieu à des régularisations dans le cadre de

⁵¹ Observatoire de l'habitat de la Guyane / Agence de l'urbanisation et du développement de la Guyane : urbanisation spontanée décembre 2023.

procédures de résorption de l'habitat insalubre (RHI) composée d'une part de maintien sur place et d'autre part de démolition et de relogement sur d'autres sites. Les autres, sont voués au démantèlement, après traitement des situations administratives et sociales des habitants qu'ils accueillent et dont une partie nécessite d'être relogée ou hébergée au titre de l'urgence.

L'EPFAG est directement concerné par le phénomène des bidonvilles puisque plus de 7 000 constructions illicites, abritant environ 25 000 personnes, sont estimées exister dans les 24 secteurs de l'OIN, alors même que ces terrains devraient, au contraire, être libres pour accueillir des zones à aménager. Le quartier de Sablance de la commune de Macouria (en périphérie de Cayenne) ou dans différents quartiers de Saint-Laurent-du-Maroni (Site Malgache- Paradis et Vampires) sont les plus touchés.

Graphique n° 3 : évolution du nombre de bâtis informel recensés en OIN



Source : EPFAG

Le choix des modes opératoires à retenir et la planification de mise en œuvre nécessitent un travail social considérable. Il convient, sur chaque site retenu, d'identifier chaque occupant et de déterminer avec lui son avenir personnel et professionnel après l'évacuation du bidonville. La situation est bien sûr différente selon que l'occupant est en situation régulière ou irrégulière au regard du droit au séjour. Dans ce dernier cas, l'accès au logement social est impossible.

Dans l'ensemble des cas, les solutions d'hébergement doivent accompagner les solutions de logement pour traiter les situations transitoires.

Les capacités d'hébergement étant aujourd'hui limitées, comme le concèdent les services de l'État dans la feuille de route « du bidonville au logement pour la Guyane. 2023-2027 », il convient alors de développer parallèlement le nombre de places d'hébergement et de rechercher de nouvelles solutions : centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), centres d'accueil et d'examen des situation (CAES), dispositif innovant multi-accueil (accueil de jour, halte de nuit, hébergement) afin de satisfaire les besoins d'un accueil immédiat et inconditionnel des ménages par des équipes pluridisciplinaires chargées du projet.

Le tableau de l'annexe n°5, extrait des travaux conduits par les services de l'État dans le cadre de la préparation des plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne (PILHI), souligne que le travail de hiérarchisation des priorités d'intervention a débuté dans les secteurs de l'OIN.

L'EPFAG n'a pas aujourd'hui vocation à assurer le pilotage de telles opérations qui dépendent de missions beaucoup plus larges que celles d'un établissement public aménageur. En revanche, la présence d'habitat informel en zone OIN a plusieurs implications pour son activité : elle nécessite, dans le cadre du prochain plan stratégique 2027-2031, une adaptation des schémas d'aménagement envisagés tant en termes de délais, pour tenir compte des durées nécessaires aux procédures de résorption, qu'en termes de potentiel final de constructions neuves dans chacun des sites de l'OIN, si certaines zones de cet habitat informel devaient être *in fine* régularisées.

1.3.3.2 La priorité de l'EPFAG consiste à sécuriser et protéger les terrains lui appartenant

La complexité de la question de l'habitat informel et la tension sur le plan de charge de l'EPFAG par rapport à ses objectifs de foncier aménagé et de construction de logements plaident pour que ce dernier s'en tienne à ses missions premières et n'intervienne dans le cadre de l'hébergement que pour en hâter l'accomplissement.

C'est pourquoi et comme le note la feuille de route du « bidonville au logement » précitée, l'EPFAG a d'ores et déjà intégré dans son plan stratégique de développement (PSD) 2021-2026 comme première ambition à l'égard des terrains qui lui ont été transférés par l'État, d'abord « d'assurer la surveillance et la sécurisation de ses sites opérationnels et de sa réserve foncière »⁵² afin de les préserver de tout risque d'occupation. Au-delà du travail quotidien de deux agents techniciens fonciers chargés de la surveillance des parcelles, l'EPFAG organise un travail de repérage du développement de l'habitat informel, par drones, pour faire jouer les dispositions de l'article 11-1 II de la loi du 23 juin 2011 relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, qui permet la destruction dans les 24 heures des nouvelles constructions lorsque celles-ci sont en cours d'édification.

La DHUP comme la préfecture confirment que la présence de cet habitat informel aura nécessairement des implications sur le prochain projet stratégique de l'établissement, même si elles n'en tirent aucune conséquence sur le potentiel aménageable, le calendrier de faisabilité

⁵² Plan de développement stratégique 2021-2024 de l'EPFAG page 53.

ou sur les moyens de l'établissement. Lors de la présente instruction, les administrations ont précisé leur vision plus extensive du rôle envisagé pour l'EPFAG. La DHUP souhaite que l'EPFAG « *prenne progressivement le rôle de coordinateur en matière de traitement de l'habitat informel en secteur OIN* », et la préfecture estime que l'EPFAG pourrait prendre en charge « *la libération des terrains et la mise en œuvre de solutions opérationnelles, le pilotage des enquêtes sociales, la construction de programmes d'hébergement, les opérations tiroirs de relogements, les restructuration RHI/RHS* » ; la DGOM va même plus loin en précisant que « *l'EPFAG doit devenir un véritable opérateur capable de traiter ces zones, prioritairement dans les secteurs OIN* », sans exclure sa responsabilité sur un périmètre géographique plus large.

Sans préciser ni la méthode ni les moyens envisagés pour faire évoluer le modèle économique, juridique ou organisationnel de l'EPFAG pour jouer ce nouveau rôle, en soi difficile à assumer, cette vision extensive crée un risque fort de déstabilisation de l'établissement.

Recommandation n° 4. (DHUP, DGOM, Préfecture, EPFAG) : 2026 - Intégrer, dans le plan stratégique de développement 2027-2031 de l'EPFAG, les impacts de la présence de l'habitat informel et les conséquences de la feuille de route de résorption de l'habitat informel pilotée par l'État.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les missions statutaires et les attentes adressées à l'EPFAG lors de la création de l'opération d'intérêt national sont larges. Les résultats, obtenus et projetés à échéance 2026 sont néanmoins très en retrait par rapport aux objectifs.

Or, l'efficacité de l'établissement à remplir sa mission dépend pour une large partie, d'une vision claire et partagée entre l'État, au niveau central comme local, et les collectivités territoriales qui restent souvent attentistes. Elle dépend aussi de la capacité de chacun à assumer ses responsabilités ce qui, là encore, n'est pas le cas, de la part de plusieurs collectivités.

L'absence d'investissement pro-actif de la plupart des collectivités locales pour modifier volontairement leurs documents d'urbanisme et la difficulté pour l'État à attribuer les ressources nécessaires à l'avancement des opérations, qu'il s'agisse de ressources humaines propres à contenir les délais d'instruction ou de la capacité à innover juridiquement au regard de la spécificité guyanaise, rend l'avancement des aménagements particulièrement long. L'EPFAG, de son côté, a aussi un rôle à jouer pour mieux maîtriser les risques calendaires. Cette lenteur est moins préjudiciable à la qualité des aménagements réalisés in fine qu'à l'écart grandissant entre les besoins de la population et la capacité collective à livrer le foncier quantitativement nécessaire aux opérations.

Le rendez-vous à mi-parcours du plan stratégique a permis d'esquisser, depuis fin 2023, une première remobilisation collective. L'entrée en phase travaux des premières opérations en zones OIN doit permettre d'obtenir de premiers résultats concrets. Cette mobilisation ne doit pas faiblir pour conserver une réelle dynamique de projet, quitte à prioriser strictement les actions de l'établissement en faveur de ces premières opérations. L'EPFAG ne peut en effet

avoir pour vocation de répondre à l'ensemble des attentes du territoire guyanais en matière d'ingénierie.

Au-delà des contraintes géographiques, économiques ou climatiques avec lesquelles doit composer de manière historique l'aménagement en Guyane, deux nouveaux enjeux doivent interpeler l'EPFAG et ses administrateurs. La formalisation des conditions d'une conciliation acceptable entre environnement et aménagement, dans un territoire écologiquement sensible mais dont le dynamisme démographique appelle à la poursuite des équipements, reste à faire. La programmation à venir de l'EPFAG doit enfin mieux intégrer le traitement souhaité et acceptable, de l'habitat informel.

Le traitement social de l'habitat informel ne relève clairement pas des missions de l'EPFAG mais de celles d'opérateurs spécialisés et mandatés par les pouvoirs publics. Comme les terrains squattés dans les secteurs OIN ont en revanche été identifiés en tête des priorités de la lutte contre l'habitat informel par les services de l'État il convient, pour l'EPFAG, de renforcer son action de prévention sur le développement de ce type d'habitat et de réviser la capacité de construction de logements neufs par zone, en fonction des trajectoires de résorption qui auront été individuellement définies.

Aller au-delà et faire de l'EPFAG un acteur de référence en matière de traitement de l'habitat informel exigerait une réforme profonde de l'établissement, de ses moyens, de ses compétences, de ses équipes et de son modèle économique qui n'a pas été initié par l'État, ni avec l'établissement, ni avec les collectivités territoriales.

2 L'EPFAG SE PROFESSIONNALISE PROGRESSIVEMENT MAIS RESTE FRAGILE

Depuis 1996, l'EPFAG a su tirer profit des larges missions qu'il exerce pour se positionner comme un opérateur technique aux savoir-faire reconnus même si son rôle en tant que pilote de l'aménagement du territoire montre des carences, notamment au regard de sa capacité à entraîner les autres acteurs du développement. Son expertise foncière, sa maîtrise technique de la commande publique, bien qu'éloignée des spécificités économiques locales, et sa capacité à poser un diagnostic lucide sur son propre fonctionnement en font un opérateur légitime. Néanmoins, la fragilité de ses compétences métier, quantitatives comme qualitatives pour certains profils, et celle de ses systèmes d'information constituent des faiblesses, accentuées par une maîtrise imparfaite des enjeux budgétaires et financiers alors même que le modèle économique de l'EPFAG est, en soi, structurellement déséquilibré.

2.1 Un opérateur facilitateur technique plutôt que stratège

Si les modalités de la gouvernance de l'établissement permettent aux collectivités locales de pleinement participer à son action, elles n'ont pas su pour autant s'en saisir et l'EPFAG n'a lui-même pas endossé le rôle d'accompagnement stratégique permis par son statut.

2.1.1 Une gouvernance qui n'offre pas le cadre de débats stratégiques

2.1.1.1 Le conseil d'administration n'est pas investi comme lieu de débats

Sur les six années observées (2019-2024), le conseil d'administration s'est réuni 22 fois, soit une moyenne de quatre fois par an, l'EPFAG ayant su assurer la continuité de ses instances lors de la crise sanitaire par voie dématérialisée. Les dates de convocation sont suffisamment anticipées, mais la date d'envoi des dossiers préalablement aux séances n'a pas été indiquée. C'est d'autant plus dommageable que ceux-ci comportent en moyenne 195 pages, ce qui ne rend pas leur appréhension particulièrement rapide. Si des réunions préparatoires sont organisées pour les administrateurs de l'État, ce n'est pas le cas pour les autres membres.

Les modifications statutaires de la composition du conseil de l'EPFAG, par rapport à celui de l'EPAG, avaient vocation à renforcer le poids des collectivités locales : les élus locaux sont présents à parité avec les représentants de l'État et la présidence du conseil a été confiée, suite au vote des membres du conseil, au président de la CTG. Pour autant, cette modification ne s'est pas traduite par un plus grand investissement des élus au sein de l'organe⁵³ : la CTG,

⁵³ Cf. annexe n°6 pour la composition du conseil d'administration et le tableau des présences.

qui dispose de trois sièges, n'a effectivement été présente qu'à 64% des conseils, le président ayant lui-même été absent une fois sur deux ; l'absence est encore plus marquée pour les trois sièges attribués aux maires qui n'ont effectivement assisté qu'à 45% des séances sur la période. Les représentants de l'État sont présents de manière beaucoup plus régulière mais le préfet⁵⁴ n'a, lui-même, été présent que quatre fois sur la période. Dans ces conditions, les débats stratégiques y sont peu nombreux.

Les juridictions financières avaient souligné, en 2019, que le conseil d'administration de l'EPFAG n'était pas le lieu d'élaboration des orientations partagées de l'OIN alors qu'il aurait dû assumer ce rôle. Les acteurs locaux concernés ont réaffirmé en 2022 leur choix de privilégier des instances spécifiques pour l'OIN (comité de pilotage, comité des financeurs, comité de projet) qui d'après eux leur permet d'adapter les formats de chaque instance aux objectifs propres de l'OIN et d'insister sur le portage nécessaire des services de l'État et de la CTG.

Ce choix résulte aussi d'un positionnement de l'EPFAG qui se vit autant, voire davantage, comme un « expert technique », en lien avec les services des collectivités, que comme un acteur stratégique. En tout état de cause, la simplification de la gouvernance de l'OIN de 2022 est effective depuis 2023 et il convient de ne pas la déstabiliser. Cette gouvernance n'enlève rien par ailleurs à l'importance des sujets évoqués au conseil d'administration de l'EPFAG pour lesquels la présence des élus du territoire est indispensable, qu'il s'agisse de la présentation des missions foncières, de l'accompagnement du transfert des activités à la SAFER ou de la soutenabilité globale des missions de l'établissement.

Une coïncidence des calendriers de réunion de la gouvernance de l'EPFAG et celle de l'OIN pourrait constituer une optimisation supplémentaire pour favoriser la présence physique des représentants des collectivités.

2.1.1.2 Une information encore lacunaire sur la mise en œuvre des délégations de compétence accordées au directeur général

La bonne information du conseil d'administration, par le directeur général sur les délégations de compétences qu'il lui a octroyées, soulignée comme déficiente en 2019, reste toujours, malgré quelques avancées, insuffisante.

Conformément à l'article 9 des statuts de l'établissement⁵⁵, le directeur général bénéficie bien désormais d'une délégation de compétences par délibérations du conseil d'administration n° 2020-20-10 du 26 novembre 2020 et n°2022-26-3 du 23 juin 2022, avec l'introduction de certains seuils. Celle-ci demeure large ; il est ainsi autorisé :

- à recruter le personnel de l'établissement dans la limite de l'exercice budgétaire ;
- à procurer des recettes au titre des conventions signées principalement, dans la limite de 200 000€ pour les subventions, de 5 M€ pour l'aliénation de biens immobiliers ;
- à décider des remises gracieuses et des admissions en non-valeur dans la limite de 50 000€ ;

⁵⁴ Sur la période sous contrôle les 11 représentants de l'État ont siégé de manière régulière au conseil d'administration.

⁵⁵ Décret n°2016-1865 du 23 décembre 2016.

- à engager les dépenses dans leur totalité mais jusqu'à 5 M€ pour les acquisitions immobilières et 500 000€ pour les transactions ;
- à signer des conventions avec l'État (jusqu'à 1 M€), les collectivités ou les établissements publics (jusqu'à 5 M€) ;
- à utiliser le droit de préemption et de priorité
- à ester en justice.

Au-delà des seuils fixés par cette délégation, c'est le conseil d'administration qui doit se prononcer directement. En deçà, le directeur général doit informer le conseil d'administration de l'usage qu'il a fait de cette délégation. Or, si à partir de 2022 seulement, des délibérations « bilans » sont présentées annuellement au conseil d'administration, celles-ci sont lacunaires et ne permettent pas de replacer l'exercice de la délégation dans l'activité foncière ou d'aménagement de l'établissement. Le bilan 2023, dépourvu de tableau, ne comporte qu'un seul paragraphe où sont abordées essentiellement des problématiques de recrutement. La liste des titulaires des marchés publics attribués, les conditions justifiant des remises gracieuses ou admission en non-valeur, le bilan, quantitatif et circonstancié, de l'exercice du droit de préemption ou de priorité, ou des contentieux de l'expropriation, actes importants de la vie de l'établissement, ne sont pas présentés de manière précise et transparente.

Recommandation n° 5. (EPFAG) : 2025 - Procéder de manière exhaustive au compte rendu des décisions prises par le directeur général en vertu de la délégation de compétence dont il bénéficie.

Par ailleurs, le directeur général adjoint et le directeur administratif et financier bénéficient d'une délégation de signature du directeur général en vertu d'un acte de délégation daté du 4 décembre 2017, élargi le 4 octobre 2022 puis de nouveau le 28 avril 2023. L'ensemble des délégations (directeur général, directeur général adjoint, directeur financier) est rédigé dans les mêmes termes alors que le niveau de responsabilité associé des trois agents concernés n'est pas le même. Cette pratique est d'autant plus préjudiciable que le périmètre de ces délégations, sans aucune spécification de seuil, est particulièrement large. Des délégations spécifiques, avec l'identification des cas où elles s'appliquent (ex : période d'empêchement du directeur général) et un principe de resserrement progressif au regard des responsabilités exercées, devraient être mises en œuvre en lieu et place de celles qui prévalent actuellement.

2.1.2 Un établissement qui peine à faire partager ses objectifs stratégiques et opérationnels

Le fonctionnement et l'organisation de l'EPFAG ont bénéficié, depuis plusieurs années, de mesures d'accompagnement répétées de la part de ses administrations de tutelle pour améliorer sa professionnalisation. En 2022, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a commandité au cabinet EY un audit en trois volets particulièrement détaillés. Il était destiné à analyser la performance interne de l'établissement en matière financière, à interroger la pertinence des objectifs du PSD au regard du marché du logement en Guyane et à modéliser différents scénarios financiers pour calibrer le besoin en

recapitalisation⁵⁶. Au-delà du choix d'un prestataire extérieur, souhaité par les tutelles, pour un coût engagé de 140 000 €, le recours à ces audits traduit la fragilité de l'établissement à formaliser un dialogue de confiance avec ses tutelles sur ses propres enjeux stratégiques.

La mise en œuvre de leurs recommandations a largement structuré l'action de l'EPFAG depuis deux ans et a permis des avancées tangibles. Cette mise en œuvre repose en revanche largement sur des compétences externes, y compris en matière de formalisation stratégique ou de conduite du changement qui auraient vocation, à constituer des compétences internalisées. Un même assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO)⁵⁷ concentre ainsi, au titre de la mission « réalisation et développement du plan stratégique 2021-2026 » les missions de conseil en gestion de projet et maîtrise des risques opérationnels pour sécuriser les opérations conformément aux calendriers et budgets annoncés, l'élaboration de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et l'accompagnement au changement induit, la fiabilisation des prévisions à fin d'affaires de l'ensemble du plan de charge de l'EPFAG et les évolutions éventuellement nécessaires des logiciels budgétaires-comptable et métier associés. La professionnalisation constatée dans différentes dimensions, avec notamment une meilleure formalisation des activités et capacité de reporting est ainsi fragile car elle repose essentiellement sur des expertises ou initiatives extérieures à l'établissement.

2.2 Un opérateur doté de compétences professionnelles réelles

Le défaut de pilotage stratégique n'empêche pas l'EPFAG de posséder en interne de solides compétences et une réelle expertise. Ces acquis, dont certains sont récents, pourraient néanmoins encore être développés.

2.2.1 Une expertise foncière reconnue

2.2.1.1 Une connaissance précise et une utilisation effective des dispositifs de gestion du foncier, pour toutefois une activité faible

Au-delà des observations générales sur la fragilité de la sécurisation des données numériques de l'établissement (cf. partie 2.3.2), l'EPFAG tient des tableaux détaillés du patrimoine en sa possession⁵⁸ et des actes de gestion afférents (achat, cession, préemption,

⁵⁶ Diagnostic de la gestion financière, consistant à établir l'ensemble des forces et faiblesses de l'EPFAG dans la capacité à projeter son activité en termes de prévisions à fin d'affaire et de capacité de reporting ; analyse du marché de l'aménagement et du logement en Guyane, pour comprendre l'environnement d'action de l'établissement mais aussi la capacité du marché local à absorber les objectifs du PSD tel que présentés ; prospective financière pour réinterroger les indicateurs de l'équilibre économique de l'EPFAG.

⁵⁷ Groupement Espelia, Eco, Ceresco, Actifatis.

⁵⁸ Chaque parcelle cadastrale est répertoriée par localisation (commune, zone OIN), surface, provenance, mission de rattachement (foncier, aménagement), réglementation d'urbanisme applicable (U, AU, N...), avec présence ou non d'espace bâti, bail éventuel. Les coûts d'origine ou la valeur vénale n'est précisé que pour une partie minoritaire des parcelles.

baux). Il déploie des outils de connaissance géographique de son patrimoine, y compris par campagne de photo-aériennes régulières, pour enrichir son système d'information géographique (SIG), et verse ces données en open data sur les géo-portails du territoire. Ces photos aériennes lui servent notamment à effectuer, au-delà du travail quotidien de deux agents techniciens fonciers chargé de la surveillance des parcelles, la mission de repérage du développement de l'habitat informel pour faire jouer les dispositions de l'article 11-1 II de la loi du 23 juin 2011 relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, qui permet la destruction dans les 24 heures des nouvelles constructions lorsque celles-ci sont en cours d'édification.

L'EPFAG utilise par ailleurs effectivement les outils juridiques à sa disposition pour s'assurer de la maîtrise du foncier nécessaire : ainsi, depuis 2019, l'établissement a utilisé à neuf reprises son droit de préemption, pour un montant total d'un peu plus de 12 M€. L'établissement souligne que ces actes sont peu nombreux car l'enclenchement de la démarche de préemption entraîne régulièrement, de la part des propriétaires, le retrait de l'acte de vente. La mise en place de l'OIN et des zones d'aménagement différé (ZAD) créées en son sein est ainsi efficace pour éviter la spéculation foncière, mais permet peu d'anticiper la maîtrise du foncier des futures opérations d'aménagement.

Parallèlement, l'EPFAG a exercé 38 fois son droit d'expropriation depuis 2019 mais quasiment exclusivement (35 actes) dans le cadre de la convention de portage du transport collectif en site propre (TCSP) pour la ville de Cayenne ; l'avancée des opérations de l'OIN n'a en revanche, pour le moment, trouvé aucune traduction dans le lancement de procédures destinées à s'assurer de la maîtrise du foncier par ce biais.

De manière générale, depuis 2019, l'EPFAG a une faible activité d'acquisition foncière de terrains urbains, avec un peu plus de 2 000 hectares acquis sur la période, soit le cinquième des acquisitions annuelles que l'EPAG connaissait dans les années 2005-2012.

Les opérations du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), à Cayenne et Saint-Laurent du Maroni, pourraient réactiver la mission de portage foncier, lorsque leur programme aura été stabilisé.

2.2.1.2 Les contentieux de l'aménagement et du foncier

L'essentiel des contentieux traités par l'EPFAG sont des contentieux de contestation à la suite d'expropriation ou des contentieux de responsabilité (occupants sans titre, voisinage). Toutefois l'établissement constate un nombre croissant de contentieux liés à la compensation environnementale compte-tenu de la sensibilité renouvelée à la préservation écologique.

Entre 2019 et 2024, l'EPFAG indique avoir connu 57 contentieux en matière d'urbanisme, d'aménagement et de droit de l'environnement (20 d'entre eux sont pendants) et concernent une dizaine de secteurs de l'OIN. Les jugements ont été défavorables à l'établissement dans 36% des cas. L'activité contentieuse a connu une accélération en 2022 en relation avec la fixation d'indemnités d'expropriation pour la mise en œuvre du TCSP de la ville de Cayenne (11 contentieux sont concernés).

Tableau n° 1 : Contentieux de l'aménagement et de l'environnement

Type de contentieux	Année	Jugements favorables ou neutres	Jugements défavorables	Désistement	En cours	Total
<i>Contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement, et de l'environnement</i>	2019	5	0	1	0	6
	2020	7	0	0	3	10
	2021	5	2	0	2	9
	2022	5	10	0	3	18
	2023	1	1	0	7	9
	2024	0	0	0	5	5
TOTAL		23	13	1	20	57

Source : Cour des comptes d'après DGTM

2.2.2 Une commande publique peu performante

Les établissements publics d'aménagements (EPA) sont des établissements à caractère industriel et commercial soumis à l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ainsi qu'au décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics entré en vigueur au 1^{er} avril 2016.

La situation de la commande publique en Guyane est marquée par des spécificités liées à son contexte géographique, économique, social et environnemental.

Les surcoûts logistiques relatifs à l'importation des matériaux et équipements, l'enclavement de certains secteurs mal connectés au reste du territoire et le climat, marqué par de fortes pluies et une humidité élevée, influent sur les délais, les conditions de réalisation des prestations achetées et les coûts des travaux publics. Par ailleurs, la faible structuration des filières économiques limite, de fait, la concurrence, et crée des contraintes de gestion pour l'EPFAG.

2.2.2.1 Le cadre réglementaire applicable

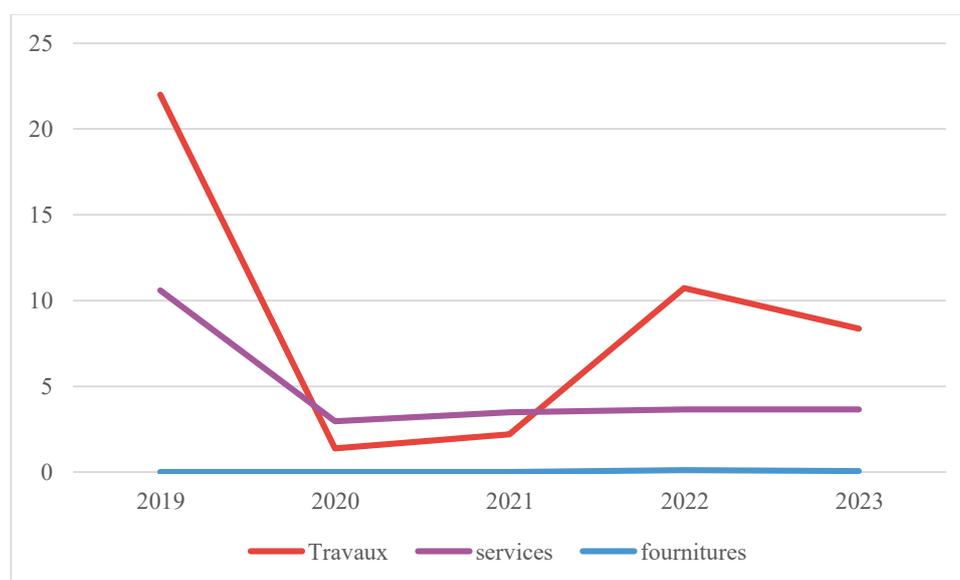
Le représentant du pouvoir adjudicateur au sein de l'établissement est le directeur général habilité, par délibérations du conseil d'administration n° 2020-20-10 du 26 novembre 2020 et n°2022-26-3 du 23 juin 2022. À ce titre, il peut engager l'intégralité des dépenses de l'établissement sauf celles relatives aux transactions de plus de 500 000€, par référence à l'article 194 du décret GBCP⁵⁹, et celles de plus de 5 M€ pour les acquisitions immobilières

⁵⁹ Selon l'article 194 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, L'ordonnateur a, seul, la qualité pour procéder à l'engagement des dépenses. Toutefois, l'autorisation préalable de l'organe délibérant est requise 1° En matière d'acquisitions immobilières, au-delà d'un seuil qu'il fixe ; 2° Pour les autres contrats, au-delà d'un montant qu'il détermine. Lorsque l'ordonnateur refuse d'émettre un ordre

pour lesquelles une autorisation du conseil d'administration est requise. Le directeur général bénéficie ainsi de la possibilité d'engager la totalité des marchés publics quel qu'en soit le montant.

Entre 2019 et 2023, l'EPFAG a passé 271 marchés publics dont 162 marchés de services (60%), 105 de travaux (39%) et quatre de fournitures (1%) pour un montant prévisionnel de 86,17 M€ et un montant engagé de 69,17 M€. Sur la période, 195 marchés relèvent d'une procédure adaptée.

Graphique n° 4 : montants engagés des marchés publics



Source/Cour des comptes d'après EPFAG

Le repli de la commande publique, consécutif à la désorganisation des systèmes d'approvisionnement à la suite de la crise sanitaire et à la difficile arrivée à maturité des opérations d'aménagement, est aisément perceptible : trois ans après la reprise d'activité en conditions normales, le retard résultant des opérations différées pendant la crise sanitaire ne permet pas à la commande publique de reprendre son niveau d'avant 2020.

Les délais d'exécution des marchés sont régulièrement prolongés en raison des conditions climatiques ou des difficultés d'approvisionnement : sur les 271 marchés, 100 ont fait l'objet d'avenants, soit 37%, dont 56 en raison de prolongations de délai.

En outre, la faible concurrence entre les attributaires apparaît clairement. En 2022 et 2023⁶⁰, l'EPFAG a reçu 184 candidatures recevables, soit une moyenne de 1,6 plis par consultation, ce qui illustre la situation de dépendance dans laquelle l'établissement se trouve régulièrement ; 86 de ces consultations soit 47% ont reçu une candidature unique. Pour les

de payer, le ministre chargé du budget peut, à la demande du créancier ou de sa propre initiative, et après mise en demeure restée sans effet, procéder au mandatement d'office de la dépense dans la limite des crédits ouverts.

⁶⁰ L'information n'est pas disponible de façon synthétique pour les années antérieures.

marchés de travaux, le groupe EIFFAGE a été attributaire de 34 d'entre eux sur un total de 117 marchés (30%), les autres entreprises titulaires de marchés de travaux étant globalement des PME locales. La concurrence est plus marquée pour les marchés de services mais concentrée sur quelques prestataires seulement. La Cour estime qu'une action pro-active de la part de l'établissement est nécessaire pour inciter davantage de prestataires à soumissionner à ses consultations.

2.2.2.2 Une organisation interne des achats maîtrisée

2.2.2.3.1. Les dispositions réglementaires de la commande publique s'appliquant à l'EPFAG

Les achats de l'EPFAG sont soumis aux règles applicables aux établissements de l'État identifiés comme pouvoirs adjudicateurs, à savoir les dispositions de l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 et de son décret d'application n°2016-360 du 25 mars 2016. L'avis préalable du contrôleur général économique et financier de l'État est requis pour les marchés de travaux d'un montant supérieur ou égal à 1 M€ et pour les marchés de services ou de fournitures d'une valeur supérieure ou égale à 150 000 €.

La commission d'appel d'offres de l'État ne jouant qu'un rôle administratif et consultatif, depuis l'entrée en vigueur du décret n°2008-1355 du 19 décembre 2008, il n'existe plus de commission d'appel d'offres pour la passation des marchés publics de l'État et de ses établissements publics. Toutefois, l'EPFAG dispose d'un règlement des achats en vigueur, mis à jour au 1^{er} janvier 2024, qui prévoit l'intervention d'une commission consultative des marchés, composée du directeur général de l'établissement, du président du conseil d'administration ou de son représentant, et d'un membre représentant les services déconcentrés de l'État, avec la participation de droit de l'agent comptable et de la direction de la concurrence et de la consommation. Cette commission est chargée de donner un avis sur l'attribution des marchés de travaux de plus de 1 M€ HT, pour les marchés de fournitures, services et maîtrise d'œuvre de plus 143 000 € et dans certains cas, pour les avenants engendrant une augmentation financière de plus de 10% du montant initial pour les fournitures et les services (15% pour les travaux).

En moyenne, la commission consultative des marchés se réunit tous les mois mais n'examine qu'une quinzaine de marchés par an. Depuis 2019, environ un tiers des marchés passés par l'EPFAG ont été examinés dans le cadre de cette instance qui retrace ses délibérations par des procès-verbaux. Toutefois, ceux consultés par la Cour montrent que dans la totalité des cas, la commission suit la proposition du rapport d'analyse des offres et n'apporte aucune modification à l'analyse effectuée.

2.2.2.3.2. Les procédures en vigueur n'appellent pas d'observation juridique majeure

Le service achat est composé de deux personnes dont la responsable, titulaire d'une certification d'acheteur public obtenue en 2015. Parmi ses missions, la responsable prend en charge la formation aux fondamentaux de la commande publique et la gestion des outils internes pour les nouveaux collaborateurs de l'EPFAG.

Le service des achats et de la commande publique n'intervient pas *ab initio* sur l'estimation du besoin et la rédaction du cahier des charges, qui sont effectuées par le service opérationnel. Dans un second temps, le service des marchés publics oriente vers la procédure la plus adaptée et transmet au pôle opérationnel les pièces types de marché à compléter (RC, AAPC, CCAP etc..). A réception des pièces complétées, après relecture, celles-ci sont validées par le niveau N+1 et la direction avant publication sur les plateformes d'accès à la commande publique. Le service opérationnel vérifie l'analyse des offres du maître d'œuvre et soumet le rapport et le procès-verbal d'ouverture au service des marchés publics qui effectue les vérifications et transmet l'ensemble à la direction générale. Enfin, les notifications et les lettres de rejet sont préparées par le service des marchés publics. À la clôture, le service prépare un formulaire qui retrace la vie du marché (avance retenue garantie, montant engagé etc....) validé par l'agent comptable.

Comptablement, l'attestation de service fait est préparée par les équipes opérationnelles puis intégrée dans le logiciel budgétaire-comptable SIFOW, après validation par les directeurs opérationnels.

Si le règlement des achats est remis à jour chaque année, il constitue à ce jour l'unique document de cadrage de la commande publique. La réalisation d'une cartographie des achats est en cours afin de permettre le recensement des achats qui ne s'intégreraient pas actuellement dans des marchés formalisés, sachant que des accords-cadres représentent, depuis 2019, environ 37% des marchés passés par l'établissement.

2.2.2.3 Une performance de l'acte d'achat largement perfectible

Au regard de l'analyse d'un échantillon de 14 marchés (cf. annexe n°8), deux points ont appelé l'attention de la Cour en matière de performance achat.

La Guyane est un territoire confronté à une carence concurrentielle systémique. Toutefois, cette difficulté pourrait être encore accentuée par le délai court laissé par l'EPFAG aux soumissionnaires pour présenter leur offre. Dans la totalité des dossiers de marchés analysés, le délai entre l'avis d'appel public à la concurrence et la date de restitution des offres se situe entre 2 et 4 semaines, indistinctement pour tous les types de marchés et quel qu'en soit le montant ou la complexité. Les marchés en cours, publiés sur le site internet de l'établissement font tous mention d'un délai de réponse qui est de 3 semaines en moyenne. L'établissement ne semble pas avoir une pratique différenciée selon la nature des prestations ou des travaux demandés et ne laisse par exemple pas plus de temps pour les prestations qui demandent plus d'organisation ou de mobilisation de matériel.

Les appels publics à la concurrence sont par ailleurs régulièrement publiés entre le mois de mai et le mois de septembre, avec des délais de réponse pour les soumissionnaires qui recouvrent pour partie les congés estivaux.⁶¹ Cet engagement tardif de la procédure, pour des travaux qui devraient opérationnellement commencer, pour être en phase avec la saison sèche, en juillet, voire tout début septembre, a pour effet de décaler les notifications et les ordres de service de plusieurs mois pour coïncider avec la saison sèche suivante. La planification des

⁶¹ Marché 202000019, réponse attendue le 3 août, marché 202000027 réponse attendue le 2 octobre, marché 202100027 réponse attendue le 16 juillet, marché 202300018 réponse attendue le 17 août.

procédures de marchés gagnerait à être davantage anticipée et mieux organisée pour s'adapter à la saisonnalité et mieux accompagner la réalisation des opérations.

Les critères de jugement des offres sont enfin très similaires d'une consultation à une autre et s'appuient sur la valeur technique des prestations et le niveau des prix. Pour autant, si la valeur technique est classiquement décomposée en quatre voire cinq sous-critères (moyens humains, moyens matériels, référence etc), la Cour n'a pu prendre connaissance, au sein de l'échantillon analysé, que d'un seul marché qui comportait des clauses sociales ou environnementales (marché 202000027) ; en l'espèce, un critère portait sur l'insertion des publics en difficulté, un second sur les mesures prises visant à la protection de l'environnement. Sur un territoire fortement marqué par les problématiques environnementales et confronté à de réelles difficultés sociales de sa population, une plus grande attention portée à des critères de sélection sociaux ou environnementaux serait cohérente avec l'objectif d'exemplarité que souhaite se donner l'EPFAG et ce, avant même que les dispositions de la loi climat et résilience ne s'imposent de fait comme une obligation de la commande publique en 2026.

Aussi, si les process de la commande publique paraissent maîtrisés d'un strict point de vue juridique, l'EPFAG gagnerait à adapter ses modes d'utilisation des outils de la commande publique pour gagner en performance achat.

Recommandation n° 6. (EPFAG) : 2025 - Améliorer la performance de la commande publique en développant l'information à destination des acteurs économiques et en anticipant la publication des avis d'appel public à la concurrence.

2.2.3 Le contrôle interne doit poursuivre sa progression

La première cartographie de maîtrise des risques de l'EPAG a été élaborée en 2012 et validée par le conseil d'administration du 28 mars 2013 à l'occasion du PSD 2014-2020. Elle est, depuis, mise à jour en fonction de l'avancement du PSD ; le suivi des risques était l'une des recommandations importantes du rapport d'audit du cabinet Ernst and Young de 2022 et une attente des ministères de tutelle formalisée en 2023. La dernière version de la cartographie présentée au conseil d'administration date de février 2024.

En outre, les risques comptables et budgétaires au titre du contrôle interne budgétaire (CIB) et du contrôle interne comptable (CIC) font l'objet d'une analyse et d'une cartographie à part, approuvée par le CA en novembre 2023.

2.2.3.1 Une cartographie globale des risques réaliste

L'EPFAG retient 38 risques de base répartis en quatre catégories : structurels, financiers, opérationnels et conjoncturels (cf. annexe n°7). Ces 38 risques ont été notés en fonction de leur impact et de leur probabilité de survenance. La cartographie des risques prend

ensuite la forme d'une matrice croisant la notation des risques et leur degré de maîtrise (risque traité ou à traiter) selon trois niveaux⁶².

Enfin, découle de cette cartographie un plan d'action qui rappelle, pour chaque groupe de risque, les causes et les conséquences, et expose la stratégie de maîtrise et les principales actions déjà en place ou à prévoir.

La cartographie analyse de façon synthétique et lucide les difficultés auxquelles se trouve confronté l'établissement, y compris la possibilité d'une mauvaise gouvernance de l'EPFAG. L'adhésion relative des collectivités, les effets du changement climatique, l'importance de l'habitat illégal, la faible attractivité de la Guyane au plan national et international et la modestie de son tissu économique y sont relevés ainsi que l'impossibilité de revente de la charge foncière au prix de revient. Les effets positifs de la recapitalisation échelonnée de 2022 à 2026 sont soulignés et viennent contrebalancer les difficultés de commercialisation des lots libres.

Pour autant, la clairvoyance des constats n'empêche pas une faible ambition en ce qui concerne les actions à mettre en œuvre. Trois actions seulement sont évoquées, limitées aux risques financiers et opérationnels, sur lesquels l'EPFAG n'a en réalité aucune prise. Pour le risque financier, il préconise, par exemple, de diminuer le délai de paiement du FEDER. La présence de l'habitat illégal, considérée comme un risque « rouge » pouvant mettre en péril l'activité est identifiée mais n'est assortie d'aucune mesure concrète. Il demeure que des pans entiers de la cartographie doivent encore faire l'objet de plans d'actions. C'est ainsi le cas des risques cités relatifs à l'instabilité politique et sociale du territoire guyanais, au changement climatique, au refus de transfert des équipements publics par les collectivités et à la faible capacité de financement des collectivités, non pour réduire ces risques qui sont exogènes à la mission de l'EPFAG, mais pour limiter autant que possible les conséquences liées à leur matérialisation.

La meilleure mise en visibilité de l'activité de l'établissement vis-à-vis des acteurs économiques, un calendrier de commande publique anticipant davantage les contraintes climatique, une doctrine d'action partagée avec l'État vis-à-vis des collectivités ne répondant pas à leurs obligations, la formalisation d'un suivi conjoint avec les services instructeurs pour optimiser les délais administratifs, sont autant de leviers d'actions qui, par exemple, pourraient être mobilisés pour construire ces plans d'action.

Recommandation n° 7. (EPFAG) : 2026 - Compléter la cartographie des risques par un plan d'action exhaustif et précis.

2.2.3.2 Le contrôle budgétaire et comptable, une démarche engagée

Le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « décret GBCP ») précise que dans chaque organisme doit être mis en place un

⁶² Risque rouge : ce sont des risques qui doivent faire obligatoirement l'objet d'un plan d'actions, et qui nécessitent un suivi et des actions spécifiques. - Risque orange : ce sont des risques qui peuvent soit faire l'objet d'un plan d'actions, soit d'une vigilance accrue. - Risque vert : ce sont des risques à garder en mémoire, à surveiller, mais qui ne nécessitent pas d'action particulière.

dispositif de contrôle interne budgétaire et contrôle interne comptable (CIB/CIC). Bien que non soumis à la comptabilité budgétaire, l'EPFAG a mis en place le CIB/CIC.

À la suite de la recommandation n°5 du contrôle des comptes et de la gestion effectuée par les juridictions financières en 2019 visant à mettre en œuvre un contrôle interne, une note de cadrage et l'avancement des travaux relatifs au déploiement du CIB/CIC ont été présentés pour la première fois au conseil d'administration le 28 septembre 2023.

Pour le CIB, dans le cadre de la cartographie des risques et du plan d'action, la fiabilité des prévisions et estimations financières ont été particulièrement analysées ainsi que les prévisions à fin d'affaires (PFA). Le processus CIC comprend quant à lui plusieurs thématiques dont certaines ne sont pas encore achevées.

Tableau n° 2 : état de la mise en œuvre du CIB/CIC

<i>Cycles</i>	<i>Contenu</i>	<i>Commentaires</i>
<i>Charges</i>	Marchés publics (en cours), mise en concurrence pour les achats inférieurs à 40 K€ (finalisé), dépenses directes (finalisé) et achats par demande de paiement (finalisé)	Des procédures rigoureuses existent, sans formalisation dans le cadre du CIC/CIB
<i>Produits</i>	Subventions d'exploitation (finalisé), et les ventes de parcelles ou de prestations (finalisé)	Faible risque
<i>Immobilisation</i>	En cours	Faible risque. Il existe une ancienne cartographie, la nouvelle est en cours
<i>Évaluation des stocks</i>	Diffère selon qu'il s'agit des stocks de réserve foncière (en cours), du portage foncier (en cours), ou de l'aménagement (finalisé)	Pour la norme 23 une amélioration est toujours possible, pour les stocks de la norme 24 pas encore formalisé, cependant, le processus est fiable
<i>Provisions</i>	Opérations d'aménagement et définies sur la base de la méthode d'évaluation des PFA (finalisé)	Plusieurs types de provision, formalisation sur celles des PFA qui est le plus significatif.
<i>Dettes à long terme et fonds propre</i>		Le processus est fiable, la formalisation a été faite pour les dettes à court terme 100%, il manque les dettes à long terme.
<i>Trésorerie</i>		En cours de formalisation

Source : Cour des Comptes d'après EPFAG

D'une manière générale la Cour constate que, bien qu'encore inachevé, le contrôle interne est en voie de développement dans sa globalité. Au-delà de la dimension de formalisation des processus, l'effort doit être porté sur leur maîtrise effective et leur contrôle.

2.3 Un opérateur qui présente des fragilités fortes

Porteur d'enjeux stratégiques majeurs pour la Guyane, l'EPFAG s'appuie sur un collectif de travail réduit qui n'est pas exempt de faille. La pluralité de ses missions, portage foncier et aménagement, à l'origine de l'utilisation de normes comptables différentes, contribue à rendre perfectible la fiabilité des données et la gestion budgétaire. Si le rythme et le cadencement des opérations d'aménagement, dans un contexte local pénalisant, le placent en déficit structurel, la trajectoire financière n'est pas anticipée et les sous-jacents de densité prévus pour équilibrer les opérations ne sont pas respectés.

2.3.1 Une expertise qui repose sur un nombre limité d'agents

2.3.1.1 Une stabilité de l'organisation qui n'empêche pas une rotation importante du personnel

Fin 2023, l'EPFAG compte 49 salariés, tous de droit privé, s'agissant d'un EPIC, à l'exception de quatre agents publics en détachement, dont le directeur général et l'agent comptable. L'effectif est globalement stable mais masque des mouvements contraires entre une diminution des effectifs de la direction foncière et un renforcement de la direction administrative et financière depuis 2022.

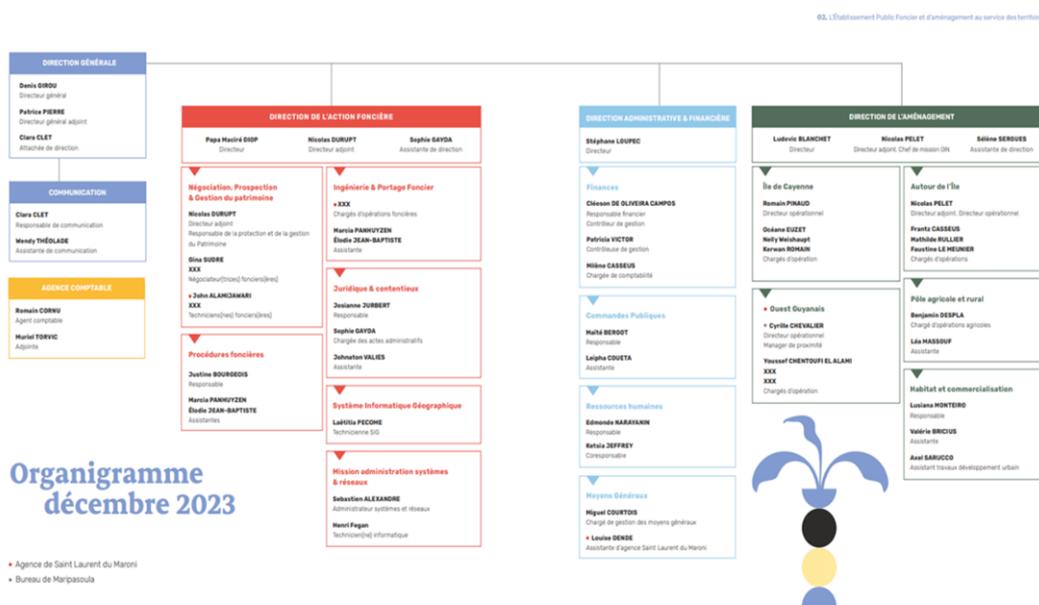
2.3.1.1.1. Une structure stable

Les services de l'établissement sont organisés autour de quatre pôles :

- La direction générale comprenant le directeur général et son adjoint, auxquels est rattachée la mission communication ;
- La direction de l'action foncière prend en charge la prospection, la négociation, la connaissance, y compris cartographique et la gestion du patrimoine ainsi que l'ingénierie afférente au portage foncier et l'ensemble des procédures foncières qui en découlent. Compte-tenu de la mutualisation des compétences, le service juridique et du contentieux relève directement de cette direction ainsi que l'administration des systèmes informatiques et des réseaux ;
- La direction de l'aménagement, organisée en trois pôles territoriaux (Ile de Cayenne, Ouest Guyanais et autour de l'Ile) comprenant chacun des chargés d'opération et deux pôles sectoriels (agricole, rural et habitat d'une part, commercialisation d'autre part) assume l'ensemble des opérations d'aménagement ;
- La direction administrative et financière (DAFI) comprend les services des finances, de la commande publique, des ressources humaines et les moyens généraux.

La structuration de l'EPFAG est stable depuis 2019 à l'exception de la mission agricole qui ne constitue plus depuis 2021 un pôle à part entière mais dont les fonctions continuent par convention à être exercées à l'identique par l'une des équipes opérationnelles de la direction de l'aménagement.

Graphique n° 5 : organigramme de l'EPFAG



Source : EPFAG

2.3.1.1.2. Un turn-over important qui fragilise la pérennité des processus d'activité

Le taux de turnover est élevé et en forte progression. De 8,95% en 2020, il atteint 25% en 2022 avant de se réduire à 19% en 2023. Les bilans sociaux font tous état de cette difficulté, perçue comme le signe d'une carence du management, qui peinerait à responsabiliser, autonomiser et faire monter en compétence l'ensemble des collaborateurs. Par ailleurs, les départs intervenus en 2022 sont le fait de collaborateurs de longue date ayant de 5 à 12 années d'ancienneté au sein de l'EPFAG. Pour expliquer partiellement cette situation, la direction de l'établissement évoque le manque d'attractivité de la Guyane, illustré par de mauvaises conditions sécuritaires, le manque d'infrastructures, l'isolement ou le coût de la vie, qui rend difficile tout recrutement, accélère le départ de certains agents et provoquent des vacances de postes allant parfois jusqu'à 24 mois. Cette explication ne saurait toutefois justifier à elle seule la très forte augmentation du turn-over entre 2020 et 2022-2023. Pour la pallier, la direction envisage d'avoir recours à un prestataire extérieur sur tous les postes métiers (chargés d'opérations et directeurs opérationnels). La paie, quant à elle, a déjà fait l'objet d'une externalisation. Aucun chiffrage sur ces évolutions n'a été communiqué à la Cour.

Tableau n° 3 : flux des entrées et sorties de personnel

		2019	2020	2021	2022	2023
Entrée	Embauche CDI	3	3	2	8	6
	Embauche CDD	2	0	3	3	4
Sorties	Démission	4	2	3	3	5
	Départ fin de période d'essai	1	0	0	0	1

		2019	2020	2021	2022	2023
	Licenciement inaptitude professionnelle	1	1	0	0	0
	Fin de contrat à durée déterminée	3	0	3	1	0
	Ruptures conventionnelles	0	2	0	8	3
	Autres	1	0	0	0	1
	Solde	-5	-2	-1	-1	0

Source/ : Cour des comptes selon bilans sociaux

Sur la période, en termes de flux de personnel, le solde entre les départs (démissions et ruptures conventionnelles essentiellement) et les arrivées (en CDI comme en CDD) tend à s'améliorer, signe que l'établissement a su prendre les dispositions qui s'imposaient pour réussir à recruter plus rapidement.

La forte rotation des effectifs, alliée à une déperdition des compétences historiques, constitue un risque important pour le fonctionnement de l'EPFAG qui peut se trouver confronté à des processus de gestion ou opérationnels non encore maîtrisés par de nouveaux collaborateurs. Concrètement, l'historique de certaines opérations foncières de long terme ou la connaissance d'outils techniques (système d'information SIFOW/SIGOW par exemple) peuvent être défaillantes en raison du départ fréquent de collaborateurs dont les compétences ne sont pas doublonnées alors qu'elles sont pourtant clés. Cette difficulté de stabilisation des effectifs est particulièrement sensible pour l'annexe de l'EPFAG de l'Ouest guyanais, qui peine à assumer la pérennité de ses missions, faute de capacité à pourvoir ses postes.

Dans ce contexte, et alors que la montée en charge des opérations d'aménagement est censée se produire sur 2025/2026, aucune réflexion sur l'accroissement corrélatif des effectifs pour absorber cette activité nouvelle n'a été évoquée.

Cette situation doit être intégrée par l'EPFAG qui doit prendre en conséquence des dispositions pour minimiser ces risques en visant à mieux formaliser ses processus de gestion et de fonctionnement, faciliter l'intégration des nouveaux arrivants et accompagner, d'une manière générale, la montée en compétences des collaborateurs dont tous n'ont pas le profil adapté aux responsabilités exercées.

2.3.1.2 Une politique des ressources humaines cherchant à fidéliser dans un contexte de sur-rémunération des agents publics

Les agents publics en Guyane bénéficient d'une majoration de salaire destinée à compenser le coût de la vie plus élevé par rapport à la métropole. Le pourcentage de majoration appliqué en Guyane est de 40% du traitement de base. Cette sur-rémunération concerne les fonctionnaires d'État, les agents territoriaux et hospitaliers et dans certains cas d'autres catégories d'agents contractuels. Elle ne s'applique pas aux fonctionnaires détachés sur les contrats de droit privé des établissements public industriels et commerciaux tels que l'EPFAG. Si ce régime avantageux pour les agents publics représente un coût important pour les finances publiques, il a aussi pour effet de créer des écarts importants entre les agents publics et les

salariés du secteur privé ou entre les fonctionnaires locaux et ceux venus de l'hexagone en détachement. La Cour a déjà souligné⁶³ que cette pratique contribue à une hausse des prix et à des distorsions sociales, comme l'illustre le cas de l'EPFAG. En effet, les salariés de l'EPFAG ne bénéficient pas de la sur-rémunération et cet employeur perd en attractivité par comparaison avec les services de l'État et certaines collectivités locales.

2.3.1.1.3. Une masse salariale maîtrisée

Le budget est composé de trois enveloppes, dont celle relative aux charges de personnel, sur lesquelles le conseil d'administration est invité à se prononcer annuellement.

Tableau n° 4 : évolution de la masse salariale

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Frais de personnel (compte 64)</i>	3,82	3,64	3,48	3,62	3,86
<i>Charges d'exploitation</i>	28,06	30,62	30,79	34,88	35,74
<i>Part de la masse salariale dans les charges d'exploitation</i>	13,61%	11,88%	11,30%	10,37%	10,80%

Source : Cgefi

La stabilité des effectifs, voire leur réduction entre 2019 et 2022, explique la diminution de la part de la masse salariale au sein des charges d'exploitation, elles même en revanche en augmentation sur la période (+27,36%). Elle en représente 10,80% en 2023 contre 13,61% en 2019.

Afin de fidéliser les agents et d'accroître les chances de recrutement de nouveaux personnels, diverses dispositions ont été mises en œuvre dans le cadre de la politique salariale. Si l'ensemble des salariés bénéficie d'une prime de 13^{ème} mois, la prime d'ancienneté mise en place en 2016 s'applique après 3 ans d'ancienneté. Elle est révisée tous les 3 ans. En 2016, son montant mensuel était de 25 € pour un salaire de moins de 2 555€ brut par mois et de 29 € au-delà.

La prime d'intéressement a été validée par le conseil d'administration en 2019 après l'accord intervenu entre l'EPFAG et l'organisation syndicale représentative du personnel. À ce titre, l'intéressement collectif est conditionné par la réalisation, à la fois d'un résultat net comptable et d'un résultat d'exploitation équilibrés auxquels est associée une pondération exprimant la réalisation des objectifs. En l'absence de l'un des deux résultats positifs, aucune prime ne peut être versée. La moitié de cette prime, plafonnée à 7% de la masse salariale brute de l'exercice, est répartie proportionnellement au niveau de salaire, l'autre moitié en fonction du temps de présence dans l'établissement. À ce jour, la prime d'intéressement n'a été octroyée

⁶³ In « Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'outre-mer » Cour des comptes, septembre 2023.

aux salariés de l'établissement qu'en 2023 au regard des résultats positifs de commercialisation (ZAC Hibiscus) de 2022 pour un montant global de 43 368 € soit une moyenne de 867 € par agent. La complexité de son calcul et sa sensibilité au volume de charges comptables calculées fait de cette prime un outil managérial peu cohérent car éloigné des objectifs opérationnels qui font sens pour les agents de l'établissement.

Compte-tenu de la faiblesse du régime des primes, l'EPFAG prévoit depuis fin 2023 l'application d'une prime variable individuelle reliée à l'atteinte des objectifs annuels fixés à chaque agent lors de l'entretien annuel d'évaluation. La mise en œuvre de cette part variable, pour l'ensemble du personnel, devrait être effective sur l'année 2025. Ce régime devra toutefois comporter des paramètres destinés à permettre l'atteinte de rémunérations propres à attirer des potentiels.

Le cumul des dix plus hautes rémunérations pèse pour 28% de la masse salariale et 21% des effectifs, hors charges patronales, en 2023. Il s'élève à 782 000 € en 2023 (contre 747 000 € en 2019 soit une augmentation annuelle modérée de 1,16%). Aucune femme ne figure parmi ces cadres dirigeants.

2.3.1.3 Un climat social à améliorer

La direction de l'EPFAG est consciente des difficultés rencontrées en matière de gestion des ressources humaines. Tous les bilans sociaux traduisent cette prise en compte, souvent circonscrite à la problématique du recrutement des effectifs, imputée pour partie à des problématiques de management et une carence dans le pilotage de certaines directions. Afin d'y remédier, la réalisation d'un audit managérial impliquant l'ensemble des collaborateurs a été entrepris en 2023.

D'autres indicateurs traduisent un climat social qui gagnerait à être amélioré.

2.3.1.3.1. Le temps de travail, source de frictions

La difficulté de gestion du régime à quatre niveaux du temps du travail pour moins de 50 agents a amené la direction à harmoniser le temps de travail sur la réalisation de 36 heures hebdomadaires avec sept jours de RTT. Les cadres peuvent se voir appliquer une convention individuelle de forfait en jours et ne sont pas soumis à un système de pointage. La modification apportée au régime du temps de travail a créé des dissensions au sein des équipes en raison de la coexistence de régimes différents de temps de travail.

La Cour a pu constater le respect de la durée annuelle de travail fixée à 1 607 heures.

2.3.1.3.2. Un coût de l'absentéisme en hausse

L'EPFAG maintient la rémunération du salarié absent dans son intégralité dès le premier jour de l'arrêt pour maladie, conformément au règlement du personnel, pendant les trois premiers mois de maladie, sachant que le versement des indemnités journalières n'intervient qu'à partir du 4^{ème} jour de l'arrêt. En conséquence, l'EPFAG n'est pas indemnisé pour la rémunération maintenue pendant le délai de carence. Le nouveau règlement intérieur, adopté

début 2025 prévoit l'application de trois jours de carence, conformément au code du travail, ce qui devrait, selon l'EPFAG, permettre une réduction du coût de l'absentéisme.

Hors congés de maternité et de longue maladie, l'absentéisme est relativement stable entre 2019 et 2023 et représente une moyenne globale de 13,69 jours par agent en 2023, moins que la moyenne au sein de la fonction publique territoriale (14,7 jours) mais davantage que celle de la fonction publique d'État (8,4 jours hors enseignant)⁶⁴. En 2023, l'absentéisme représente une charge nette (après remboursement de la sécurité sociale) de 176 959 € contre 149 051 € en 2019 soit une augmentation de 18%.

2.3.1.3.3. Un dialogue social à reconstruire après la crise sanitaire

Les salariés peuvent recourir au télétravail, selon l'accord d'entreprise après huit mois de présence, pour un ou deux jours hebdomadaires au maximum. Cette faculté peut être révisée à tout moment si la hiérarchie estime que l'organisation du service n'est pas optimale. Environ 70% des agents utilisent cette possibilité. Si la crise sanitaire a favorisé le développement du télétravail, l'EPFAG reconnaît que sa généralisation a eu des effets négatifs notamment en ce qui concerne le dialogue social et le management en raison d'échanges informels moins fréquents⁶⁵.

Le contrôle général économique et financier mentionne quant à lui dans son rapport pour l'année 2021 qu'un climat délétère préoccupant se développe au sein des effectifs, les effets de la crise ayant démobilisé les équipes et les salariés ayant des réticences à revenir en présentiel.

2.3.1.3.4. La formation et le développement des compétences affectés par l'isolement du territoire

Au titre du plan de développement des compétences, le budget alloué à la formation en 2023 a été de 93 043 €, auquel s'ajoutent des frais annexes relatifs au défraiement des intervenants ou des participants pour 29 072 €. Au total, un tiers du budget de formation est affecté au remboursement des frais de déplacement (billets d'avion) et d'hébergement dans l'hexagone. Les formations concernent à la fois l'utilisation des outils de gestion (SIFOW, SIGOW,) et l'acquisition de compétences techniques (marchés publics, droit de préemption) ou personnelles (prise de parole en public).

Le service RH reconnaît aisément que certains agents sont réticents à un départ en formation dans l'hexagone qui les mobilise en dehors de leur foyer pendant une semaine. Par ailleurs, les formations en visio-conférence ont souvent lieu hors des heures de travail, selon les fuseaux horaires de l'hexagone, donc à partir de 5 heures du matin. La Cour souligne que l'organisation de sessions de formations, assurées localement, mutualisées avec d'autres acteurs publics du territoire comme la CTG ou les communes pourraient permettre le développement des connaissances et la montée en compétence des personnels qui ont pu bénéficier de promotions internes.

⁶⁴ Données nationales Banque des territoires du 19 novembre 2024.

⁶⁵ Selon le bilan social 2021.

2.3.2 Des systèmes d'information vulnérables

2.3.2.1 Une gouvernance informatique embryonnaire

Bien que les systèmes d'information affichent des performances globalement satisfaisantes, leur gouvernance reste insuffisamment structurée. En effet, les systèmes d'information sont actuellement confiés au département « Mission Administration Système et Réseaux », constitué de seulement deux collaborateurs, dont un à temps partagé⁶⁶, rattachés à la direction de l'action foncière. L'absence d'un véritable service des systèmes d'information, dotée des compétences spécifiques nécessaires, constitue une lacune intrinsèque, au-delà même d'une gouvernance formalisée, d'où les insuffisances constatées en matière de sécurité des systèmes d'information.

2.3.2.2 Une sécurité des systèmes d'information parcellaire

La Politique de Sécurité des Systèmes d'Information de l'État (PSSIE) a été publiée en juillet 2024, et la mise en œuvre des règles applicables à ces systèmes demeure en cours, sans pour autant être achevée. Le tableau de bord associé recense 183 mesures, dont seulement 90 pleinement exécutées. Par ailleurs, les procédures afférentes à la PSSIE ne sont pas formalisées, qu'il s'agisse de la disponibilité des services, de la sécurité des données, de la gestion des changements et des incidents, ainsi que l'administration des habilitations.

Surtout, l'établissement ne dispose ni d'un plan de continuité d'activité (PCA) ni d'un plan de reprise d'activité (PRA), des outils pourtant essentiels pour garantir la résilience des systèmes d'information en cas de crise. L'absence de ces dispositifs stratégiques constitue une vulnérabilité majeure, exposant les activités de l'établissement à des interruptions prolongées en cas d'incident grave, et compromettant ainsi la pérennité de ses missions. Cette lacune doit être comblée en renforçant les dispositifs de sécurité des systèmes d'information.

La sécurisation des données repose sur une duplication quotidienne effectuée sur deux supports physiques entreposés au sein des locaux de l'établissement, dont l'accès est soumis à des mesures de sécurité renforcées. Afin d'atténuer les risques liés à un sinistre affectant le bâtiment, un membre du département « Mission Administration Système et Réseaux » emporte chaque jour une copie des données sauvegardées hors site. Selon l'EPFAG, le recours à une solution de sauvegarde dans le cloud n'est pas envisageable en raison de l'absence de services adaptés aux spécificités du territoire guyanais. L'absence de réalisation de tests de restauration soulève une incertitude quant à la capacité à récupérer les données en cas d'incident.

S'agissant du traitement des incidents, lesquels sont renseignés depuis 2021 dans un fichier centralisé, le délai moyen de résolution s'établit à moins de deux jours. Parmi les 428 incidents recensés, les 17 ayant été classés comme revêtant une « haute priorité » sont exclusivement imputables à des défaillances physiques, et ont été traités dans un délai moindre⁶⁷.

⁶⁶ Un administrateur réseaux et systèmes, cartographe de formation, et un technicien informatique.

⁶⁷ La moyenne de traitement des incidents revêtant une « haute priorité » est de 1,7 jour.

2.3.2.3 Une gestion lacunaire des habilitations

L'EPFAG utilise les systèmes d'information SIFOW GBCP et SIGOW, développés par l'éditeur E.A.D.I. Le système SIFOW GBCP est un progiciel métier, largement utilisé dans les établissements publics d'aménagement, consacré à la gestion des marchés, des contrats, des conventions, ainsi qu'à la comptabilité, au budget et à la clôture des comptes. SIGOW, quant à lui, est le système d'information destiné aux équipes opérationnelles, permettant la mise à jour des bilans financiers, la saisie des prévisions et le suivi du temps passé.

Ces deux systèmes partagent une base de données commune. En effet, les chargés d'opération saisissent et mettent à jour les prévisions dans SIGOW, qui sont ensuite transférées vers SIFOW GBCP pour intégration dans le module des prévisions à fin d'affaire (PFA), configuré conformément à la norme 23 relative aux opérations d'aménagement. La mise en service de la version GBCP a eu lieu en janvier 2020. La gestion opérationnelle, comptable et financière de l'intégralité des opérations de l'EPFAG est opérée *via* ce progiciel, qui *de facto*, est central dans l'environnement informatique de l'établissement.

Or, le processus de gestion des habilitations relatif à ce progiciel révèle des carences significatives. Il repose essentiellement sur un mimétisme des accès précédemment accordés aux utilisateurs du département concerné, sans véritable évaluation individualisée des besoins. En outre, les plafonds financiers, fixés à des montants très élevés pour éviter tout blocage, sont hétérogènes et dépourvus de formalisation. Enfin, le profil « All Access », réservé à l'éditeur E.A.D.I., a été attribué à tort à neuf utilisateurs, dont deux encore actifs en décembre 2024. Bien qu'aucun usage anormal n'ait été constaté et que les deux comptes aient été désactivés après la détection de cette anomalie par les rapporteurs, cette situation constitue une vulnérabilité majeure pour la sécurité des systèmes d'information.

Recommandation n° 8. (EPFAG) : 2025 - Renforcer sans délai l'ensemble des dispositifs de sécurité des systèmes d'information en se dotant des compétences métiers nécessaires.

2.3.3 Une capacité toute relative à maîtriser les données financières

2.3.3.1 Une gestion budgétaire et comptable spécifique compte tenu de la multiplicité des missions de l'EPFAG

L'EPFAG applique le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « décret GBCP ») qui fixe un cadre commun à l'ensemble des organismes relevant de son champ d'application. Les modalités d'application de ce décret sont notamment définies par le Recueil des Normes Comptables des Établissements Publics (RNCEP), à travers les normes 23 et 24, respectivement consacrées aux opérations d'aménagement et de portage foncier. La gestion budgétaire et comptable de l'EPFAG est donc spécifique, dans la mesure où elle est opérée sur des activités qui présentent des problématiques et des normes comptables distinctes.

S'agissant des opérations de portage foncier, définies par les articles L. 321-1 et suivants du code de l'urbanisme, elles ont pour finalité l'acquisition, par l'EPFAG, de biens immobiliers situés dans les périmètres géographiques d'intervention des collectivités contractantes. L'EPFAG gère ces biens durant la période de portage, au terme de laquelle ils sont transférés aux collectivités, ou à l'opérateur désigné par ces dernières, au prix de revient⁶⁸. L'enjeu budgétaire et comptable de ces opérations réside dans la garantie que le prix de cession reflète fidèlement le coût de revient du foncier porté par l'EPFAG.

Concernant les opérations d'aménagement, définies par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, elles recouvrent différentes réalisations, allant de l'ordonnancement d'études et d'acquisitions foncières jusqu'à la réalisation de travaux et d'équipements, en vue de la construction ou de la rénovation de bâtiments. La maîtrise de l'élaboration des budgets revêt une importance financière majeure, dans la mesure où la fiabilité des prévisions à fin d'affaires (PFA) de ces opérations conditionne la correcte formation du résultat comptable⁶⁹.

La gestion budgétaire et comptable assurée par l'EPFAG couvre également des « frais de fonctionnement », entendus comme les dépenses qui ne sont pas directement liées aux opérations de portage foncier et d'aménagement, telles que les charges de personnel et les frais généraux.

2.3.3.2 Une gestion budgétaire à améliorer

2.3.3.2.1. Un processus perfectible d'élaboration des budgets annuels

Les budgets initiaux et rectificatifs présentés au conseil d'administration de l'EPFAG résultent, principalement, au-delà des coûts de fonctionnement usuels et des opérations de portage foncier, de l'agrégation des PFA des opérations d'aménagement auxquelles un abattement budgétaire est appliqué, au regard des différents aléas pouvant survenir sur chacune de ces opérations. Cette décote, déterminée par la direction générale et le directeur financier, ne fait pas l'objet d'une documentation⁷⁰ et d'une communication aux équipes opérationnelles, ce qui restreint leur capacité à améliorer leurs prévisions. De surcroît, les critères de prudence pris en compte pour procéder à cet abattement méritent d'être revus car les taux d'exécution budgétaire sur la période contrôlée restent anormalement bas (cf. annexe n° 9).

2.3.3.2.2. Un taux d'exécution budgétaire révélateur de difficultés prévisionnelles persistantes

L'analyse du taux d'exécution budgétaire sur la période 2019-2023 met en évidence, comme l'avait déjà souligné la Cour lors de son précédent contrôle portant sur la période 2014-2018, des difficultés persistantes dans la prévision des recettes et des dépenses en budget

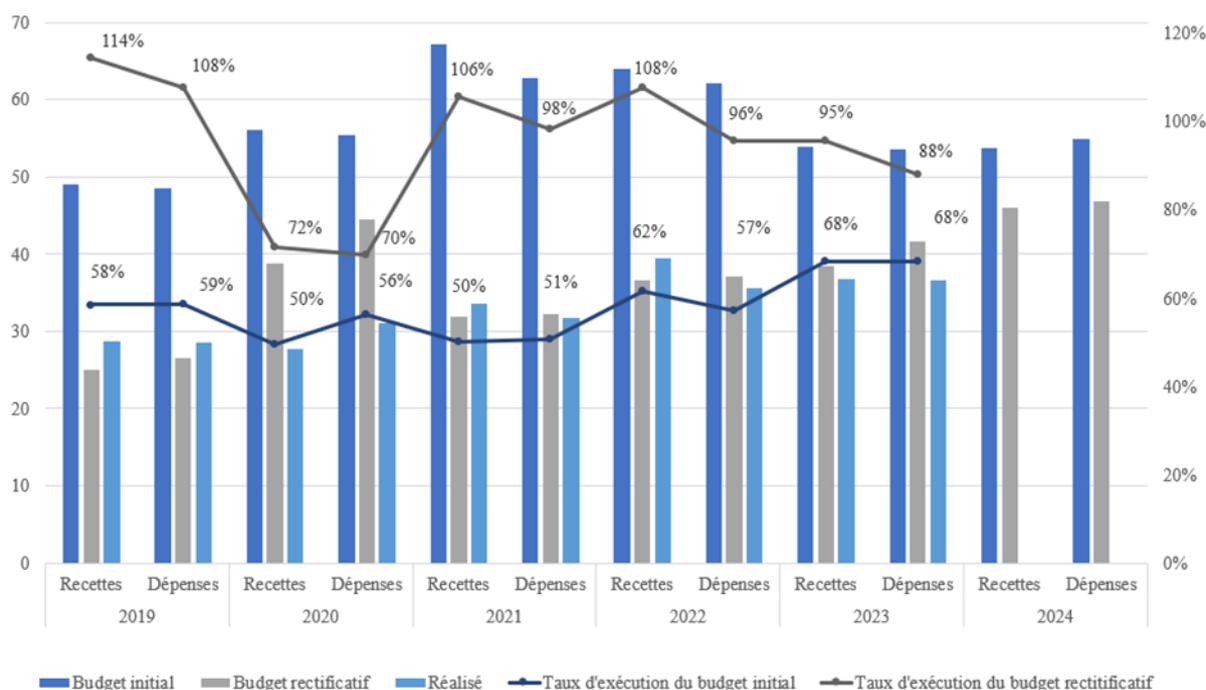
⁶⁸ Coût d'origine du bien, augmenté des éventuelles charges rattachables supportées par l'EPF pendant la période de portage (coût de revient) et diminué, le cas échéant, des produits rattachables à l'opération.

⁶⁹ Norme 23 sur les opérations d'aménagement du Recueil des normes comptables pour les établissements publics.

⁷⁰ Il n'en a pas été trouvé trace dans les notes de présentation des budgets initiaux soumis au conseil d'administration.

primitif. Conformément aux recommandations des juridictions financières en 2019 et aux dispositions du décret GBCP, l'EPFAG procède désormais à la présentation de budgets rectificatifs, permettant d'améliorer l'information du conseil d'administration, mais la qualité de la budgétisation initiale reste néanmoins insuffisante.

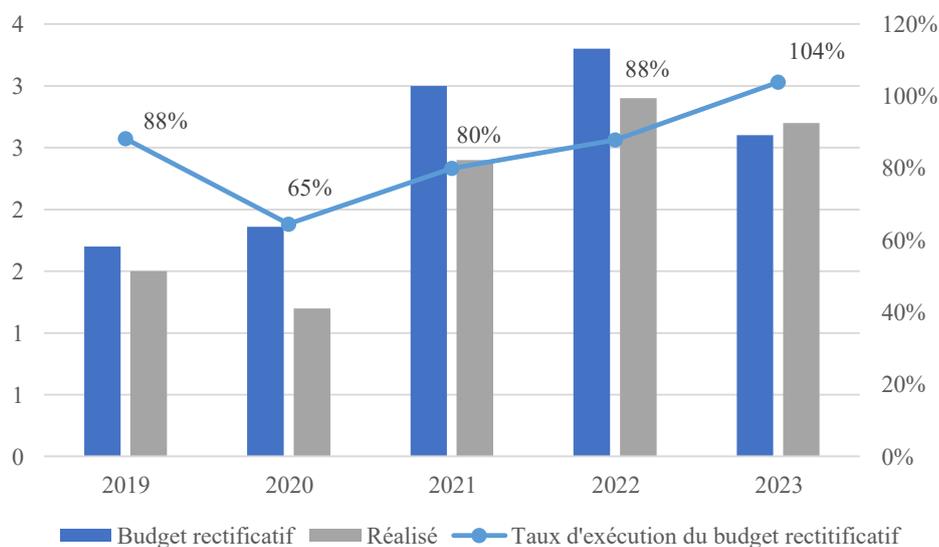
Graphique n° 6 : évolution des taux d'exécution budgétaire



Source : Cour des comptes, d'après les budgets et comptes financiers de l'EPFAG

Ces écarts ne peuvent que partiellement s'expliquer par les spécificités de l'activité d'aménageur et ses nombreuses contraintes exogènes. Certes, les aménagements et cessions peuvent être retardés par des problèmes juridiques, économiques ou environnementaux, d'autant plus que les aléas sur la saison sèche (de septembre à décembre), durant laquelle s'effectue l'essentiel des travaux, ne permettent pas de maîtriser tous les risques mêmes pour un budget rectificatif élaboré à l'automne. Néanmoins, le caractère récurrent de ces aléas d'une année sur l'autre devrait permettre de mieux les prendre en compte, de manière prévisionnelle, au moment des budgets primitifs.

Cette carence des budgets globaux, est d'autant plus préjudiciable que les décalages d'opération masquent des inexactitudes de prévision qui concernent aussi les charges de structure qui ne sont pas elles, soumises aux aléas précités.

Graphique n° 7 : taux d'exécution budgétaires des charges de structure décaissables hors frais de personnel

Source : Cour des comptes, d'après les budgets et comptes financiers de l'EPFAG

L'EPFAG gagnerait en professionnalisme et en crédibilité auprès de ses administrateurs s'il n'introduisait pas de confusion entre les budgets d'opérations (prévision à fin d'affaire), destinées à piloter les opérations par les coûts et les délais d'une part, et le budget annuel de l'établissement qui ne vise pas à traduire les ambitions d'un cap qu'on souhaite optimal mais à inscrire uniquement les dépenses et les recettes raisonnablement attendues pour l'année à venir.

Recommandation n° 9. (EPFAG) : 2025 - Renforcer la qualité et la fiabilité des budgets primitifs et rectificatifs.

2.3.3.3 Une fiabilité relative des prévisions à fin d'affaires des opérations d'aménagement (PFA)

La fiabilité des PFA est directement tributaire de la robustesse des hypothèses de recettes et de dépenses qui déterminent la marge brute de l'opération. Plusieurs points de fragilité ont été observés à cet égard.

2.3.3.3.1. Une appropriation inaboutie des éléments de doctrine de construction budgétaire

À la suite du courrier de la DHUP adressé en janvier 2024 aux directeurs généraux des EPA et EPF, l'EPFAG a rédigé une note méthodologique présentant les modalités d'élaboration et d'actualisation des PFA, censée représenter la norme pour l'ensemble de l'établissement.

Ce document traite notamment de la méthodologie de calcul des provisions pour aléas devant être inscrites dans les PFA. En effet, au-delà des provisions pour actualisation des prix intégrées dans l'évaluation des travaux, la note méthodologique de l'EPFAG prévoit que les bilans d'opérations intègrent des provisions pour travaux complémentaires, destinées à couvrir les aléas ou les interventions non encore identifiées. Celles-ci varient cependant uniquement en fonction du pourcentage d'avancement des travaux et non en fonction d'une analyse des risques qui serait propre à chaque opération et serait ainsi mieux calibrée.

Par ailleurs, l'étude des PFA transmises dans le cadre de la présente instruction souligne que plusieurs d'entre elles ne comportent pas ces provisions pour aléas⁷¹ ou présentent des montants inférieurs⁷² à ceux prévus par les prescriptions de ladite notice, soulignant un écart entre la doctrine affichée en matière prudentielle et le pilotage effectif de chaque opération.

2.3.3.3.2. Une instabilité globale des données financières

Le dialogue de gestion institué au sein de l'établissement, qui cumule une revue de projet semestrielle pour l'ensemble du plan de charge de l'établissement, pour actualiser les PFA, y compris dans leurs déclinaisons comptables, et des revues de projet mensuelles qui font varier les projections pluriannuelles des opérations d'aménagement, tant en recettes qu'en dépense, est une source de confusion fréquente entre les équipes.

Par ailleurs, dans le cadre de la présente instruction, l'instabilité des données transmises en matière de livraison des charges foncières en matière de logement, tant passées que projetées, interroge sur la fiabilité des recettes commerciales attendues, intégrées dans le budget de l'établissement⁷³.

2.3.3.3.3. Une absence de maîtrise de l'ensemble des éléments financiers propres à permettre la projection d'un nouveau PSD

En novembre 2021⁷⁴, le conseil d'administration de l'EPFAG a adopté le PSD 2021-2026, qui fait l'objet d'une actualisation tous les deux ans afin d'être ajusté aux priorités. Pour accélérer sa mise en œuvre, face aux contraintes locales ainsi qu'aux défis techniques et financiers, l'EPFAG a mandaté une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) à l'automne 2022, en accord avec ses ministères de tutelle, en attribuant après mise en concurrence, un marché de trois ans (2023-2025) au groupement Espélia, E.co Actifatis et Ceresco.

C'est ce groupement qui a actualisé, en juin 2023, l'avancement à mi-parcours du PSD. C'est également lui qui devrait être chargé de la préparation des projections financières pluriannuelles du PSD 2027-2031, dans la mesure où les équipes financières de l'EPFAG ne maîtrisent pas, à ce jour, l'ensemble des éléments nécessaires à leur élaboration. Une telle

⁷¹ Notamment les opérations « Soula T2 », « Cacao Yaoni » et « Malgaches Paradis ».

⁷² Notamment l'opération « Palika ».

⁷³ Le tableau prévisionnel transmis en décembre, soit au moment du vote du budget, prévoit des ventes foncières correspondant à 1339 logements pour 2025, alors que le tableau modifié, reçu fin janvier 2025, revoit la prévision à 493 logements seulement.

⁷⁴ Rapport du conseil d'administration n°24 du jeudi 25 novembre 2021.

dépendance à un prestataire extérieur pour un processus clé de l'établissement est une source de fragilité majeure.

2.3.3.4 L'absence de conformité aux règles de financement pour une opération

La Cour a analysé le degré de conformité de l'EPFAG par rapport aux règles de financement de ses missions foncière et d'aménagement. S'agissant des missions foncières, l'EPFAG doit pouvoir justifier, pour l'ensemble des opérations, que les prix de cession sont conformes au prix d'acquisition augmenté du coût de revient des dépenses strictement afférentes au portage des parcelles. À titre d'exemple, l'EPFAG a pu fournir le tableau de suivi de ce coût de revient pour l'opération majeure relative au transport en commun en site propre (TCSP) de Cayenne.

S'agissant des missions d'aménagement, l'EPFAG méconnaît, pour l'une d'entre elle, le principe d'équilibre des PFA et sursoit à sa clôture comptable alors qu'elle est bénéficiaire.

L'équilibre financier, qui est le principe fondamental du règlement FRAFU qui finance les opérations d'aménagement, n'a pas été respecté dans le cadre de l'opération « Hibiscus » pré-clôturée en 2021. En effet, cette opération soutenue par diverses subventions (FRAFU et FEDER), a dégagé une marge brute importante de 11,9 M€ (27 % du chiffre d'affaires). Cette situation s'explique notamment par une sous-estimation initiale des recettes de cession foncière dans la PFA qui n'a jamais été corrigée.

Tableau n° 5 : résultat de l'opération d'aménagement « Hibiscus »

En M€	Hibiscus
Réalisations	
Chiffre d'affaires	43,5
dont chiffre d'affaires commercial	25,1
dont subventions	18,4
Dépenses	31,7
Marge brute réalisée	11,9
Marge brute réalisée en %	27%

Source : Cour des comptes d'après le résultat des affaires au 31 décembre 2023

Certes, un pré-bilan de clôture de cette opération, présentant en effet une marge brute positive a été présentée pour validation en 2021 au conseil d'administration⁷⁵. Au-delà de la lisibilité largement perfectible de cette délibération, la justification du pré-bilan plutôt que du bilan comptable était liée au risque de travaux supplémentaires à venir, après l'expiration des conventions de financement. L'EPFAG envisageait alors un risque de 3,5 M€ de dépenses relatives à un renforcement d'un bassin en cas de mise en cause de la responsabilité de l'EPFAG sur le caractère fragile de l'infrastructure.

⁷⁵ Rapport du conseil d'administration n°20.

L'opération est techniquement achevée depuis 2021, les espaces publics ont été rétrocédés à la collectivité de Cayenne en 2018, et le risque contentieux envisagé ne s'est pas matérialisé. Pour autant, l'établissement n'a pas procédé à la clôture de l'opération, et il effectue même quelques travaux sur la zone à hauteur de 508 000 € sur la période 2022-2024 sans que la nature juridique de cette intervention ait été clairement présentée lors de la présente instruction. Aucun élément probant n'a non plus été présenté à la Cour pour étayer les recherches juridiques de responsabilité qui auraient dû être engagées par l'EPFAG, en amont de la réalisation de ces travaux postérieurs à la finalisation de l'opération.

Aussi, au regard de l'instruction, aucun élément n'est venu justifier que l'EPFAG se soit délibérément abstenu de clore cette opération, et de restituer les fonds publics à l'État et à la CTG, conformément au règlement du FRAFU.

Compte-tenu de l'absence de fongibilité entre opérations d'aménagement de l'EPFAG dans les fonds FRAFU, l'EPFAG sursoit en réalité à la clôture des opérations et thésaurise les montants excédentaires en vue de financer de nouvelles dépenses à venir pour des travaux complémentaires ou d'éventuelles nouvelles tranches d'aménagement sur ces mêmes zones. Cette pratique est contraire à la logique de transparence des données financières attendue de l'établissement public ; elle ne permet pas une utilisation efficace des fonds et perturbe la correcte connaissance comptable des différentes opérations.

Les réflexions en cours entre la DHUP, la Préfecture et l'EPFAG sur la modification du règlement du FRAFU pour augmenter les possibilités de fongibilité des crédits doivent poser comme condition préalable, de la part de l'EPFAG, la transparence parfaite des bilans finaux des opérations.

Recommandation n° 10. (EPFAG) : 2025 - Procéder sans délai à la clôture comptable de l'opération Hibiscus et reverser les financements afférents à l'État.

2.3.3.5 Des chantiers d'amélioration comptable qui demeurent

2.3.3.5.1. Deux chantiers d'amélioration comptable sont en cours, dans le cadre de la certification des comptes

Bien que les établissements publics d'aménagement ne soient pas légalement assujettis à l'obligation de certification de leurs comptes, l'EPFAG a entrepris cette démarche vertueuse depuis l'exercice 2016. Dans l'attente du rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels 2024 de l'EPFAG, l'intégralité des comptes sur la période contrôlée ont fait l'objet d'une certification sans réserve.

Les comptes 2019, 2020, 2021 ont été certifiés par le cabinet KPMG. Le renouvellement du marché de commissariat aux comptes n'étant pas intervenu dans les délais nécessaires, l'audit des comptes 2022 a été réalisé *a posteriori* par le cabinet CIFRALEX, qui succède au cabinet KPMG ; ce même cabinet a procédé à la certification des comptes 2023.

2.3.3.5.2. Une évolution des méthodes comptables relatives aux opérations d'aménagement engagée

L'EPFAG a présenté mi-2024 au conseil d'administration⁷⁶ deux chantiers pour accroître la qualité de ses informations comptables qui découle des préconisations du commissaire aux comptes sur les comptes 2023. Ils concernent le traitement des opérations de réserves foncières et celui des études des opérations d'aménagement.

Le chantier « réserves foncières » est lié au double statut d'établissement foncier et d'établissement d'aménagement de l'EPFAG qui répondent à des normes comptables différentes. Aujourd'hui, l'EPFAG crée des opérations de réserves foncières, qui correspondent à des parcelles acquises pour des projets futurs d'aménagement, le transfert du foncier vers une opération d'aménagement s'opérant comptablement par le biais d'une vente interne. Cette méthodologie entraîne un gonflement artificiel du chiffre d'affaires de l'EPFAG, sans toutefois impacter le compte de résultat. La création de deux opérations distinctes « réserve foncière » et « aménagement » dans le logiciel SIGOW/SIFOW pour la même opération physique est source de confusion et de complexité pour les équipes.

À ce titre et à compter de 2025, le foncier dit « en réserve » devrait être traité comptablement, *ab initio*, comme étant acquis dans le cadre d'une opération d'aménagement, conformément à la norme 23 précitée. Le stock d'opérations « réserve foncière » qui doivent fusionner avec les opérations d'aménagement à laquelle elles se rattachent, devrait faire l'objet d'un chantier de bascule dénommé « bilans transverses ».

Le deuxième chantier concerne les études afférentes aux opérations d'aménagement. Jusqu'à présent, les études ne pouvant être rattachées à une opération d'aménagement spécifique – en l'absence d'un arrêté de création de ZAC ou d'un permis de construire pour les opérations de lotissement – impactent défavorablement et immédiatement le compte de résultat. L'EPFAG projette d'intégrer ces dépenses en stock en 2025, conformément aux prescriptions de la norme 23 susmentionnée. Il convient de noter que les études non associées à des opérations d'aménagement (comme des études préliminaires à vocation générale par exemple), demeurent exclues de ce traitement comptable.

Si aucun calendrier prévisionnel n'a pu être fourni aux rapporteurs, l'EPFAG indique que sa finalisation est envisagée pour juillet 2025.

Le cabinet Cifralex précise que les incidences financières associées à ces deux problématiques comptables n'étaient pas suffisamment significatives dans le cadre de ses travaux de certification pour justifier des réserves.

2.3.3.5.3. La neutralisation comptable des impacts sur le compte de résultat des PFA non fiabilisées reste également à effectuer

La norme 23 du recueil des normes comptables pour les établissements publics d'aménagement énonce que « *lorsque les prévisions à fin d'affaire ne sont pas fiables, ni sortie de stock, ni marge ne doivent être comptabilisées au niveau de l'affaire* ». Cependant, à ce jour, l'EPFAG ne réalise pas systématiquement cette neutralisation, ce qui l'amène à neutraliser a

⁷⁶ Rapport du conseil d'administration n°35 du jeudi 27 juin 2024 – question n°9 « Présentation sur le travail en cours sur l'évolution comptable ».

posteriori les impacts sur le compte de résultat des opérations dont les prévisions de fin d'affaire présentent une fiabilité restreinte. À titre d'exemple, l'impact sur le compte de résultat de l'opération « Porte de Soula », pourtant ancienne, évalué à 1,5 M€ au 31 décembre 2022, a été neutralisé en raison des incohérences relevées dans les variations de la marge brute prévisionnelle. Pour mettre fin à cette pratique non réglementaire, l'EPFAG envisage pour 2025 de procéder à une distinction des opérations d'aménagement selon leur stade d'avancement⁷⁷. Aucun calendrier précis de déploiement de ce chantier n'a toutefois pu être communiqué.

L'ensemble des éléments précités montre que l'EPFAG ne procède pas, dans le cadre de la clôture comptable annuelle, à l'identification et à l'analyse de l'impact de chacune de ses opérations d'aménagement et de portage foncier sur le compte de résultat. La mise en œuvre d'une telle revue contribuerait à renforcer la fiabilité des états financiers, en vérifiant notamment qu'aucune opération d'aménagement, en voie d'achèvement, ne présente une PFA déséquilibrée, que les PFA dont les projections restent incertaines ont bien été neutralisées, ou que les cessions de fonciers portés sont effectivement opérées ou projetées sur la base du prix de revient.

Bien que la fiabilisation de PFA constitue un enjeu central pour les comptes de l'établissement, le cabinet Cifralex n'a pas fourni d'éléments de réponse spécifiques concernant cette fragilité.

Recommandation n° 11. (EPFAG) : 2025 - Finaliser l'exécution des chantiers comptables d'ici fin 2025 et, à chaque clôture, fiabiliser la marge brute des opérations.

2.3.4 Une absence de projection et de maîtrise de sa trajectoire financière par l'EPFAG

2.3.4.1 Les déséquilibres structurels du modèle économique

Le modèle économique des opérations d'aménagement portées par l'EPFAG révèle deux déséquilibres structurels qui compromettent régulièrement la stabilité financière de l'établissement (cf. annexe n°11).

D'une part, comme pour tout établissement foncier ou d'aménagement, les recettes ne sont perçues que postérieurement à l'engagement des dépenses et le recours à l'emprunt bancaire est nécessaire pour combler le décalage temporel entre l'engagement des dépenses et la perception des recettes. Si le principe de l'endettement est ainsi consubstantiel au modèle économique, et répond à une procédure de contrôle précise établie par la DHUP, il a atteint dans le cadre de l'EPFAG des niveaux peu soutenables, au regard de la fragilité structurelle des recettes effectivement enregistrées et de leur origine essentiellement publique.

D'autre part, le coût des opérations est structurellement élevé pour des recettes commerciales contraintes. Le coût d'acheminement des matériaux, la faible concurrence, le coût des compensations environnementales, les décalages fréquents dans la réalisation des

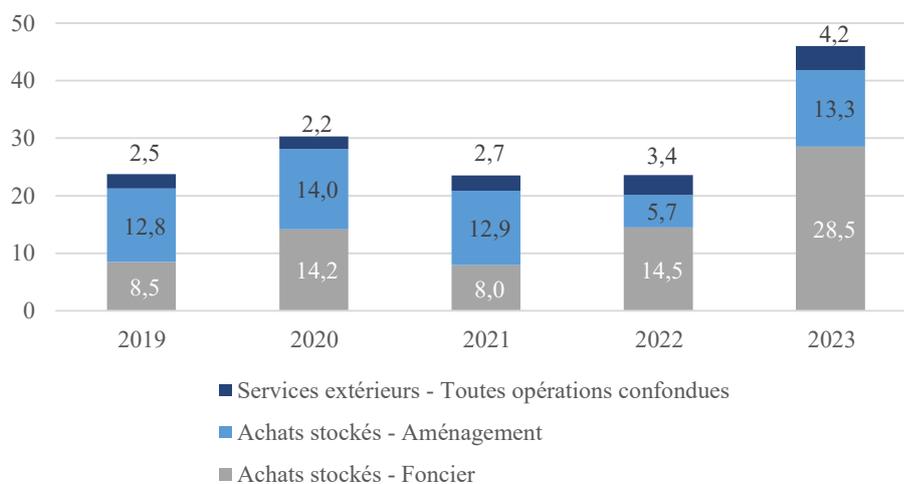
⁷⁷ Selon trois niveaux d'avancement : développement, opérationnel et réalisé.

chantiers générant des charges significatives de portage foncier, la faible densité de certaines opérations, sont autant d'éléments qui grèvent les coûts d'aménagement. En contrepartie, les recettes commerciales restent limitées et insuffisamment diversifiées, avec une faible part des charges foncières de l'OIN consacrées à l'activité économique (25% des surfaces, qui trouvent peu preneurs), et une part de logement prépondérante (45% des surfaces aménagées), essentiellement solvabilisées par les dispositifs du logement social (60% de la programmation de logements). La gestion de l'EPFAG, en ne se focalisant pas sur la recherche d'une concurrence accrue, sur l'optimisation des offres reçues lors de ses ventes foncières ou sur le respect du ratio de densité de 35 logements par hectare déterminé fin 2022, ne participe pas à l'amélioration de sa situation financière.

2.3.4.2 La période sous revue : un déséquilibre accentué par la non rétrocession d'ouvrages

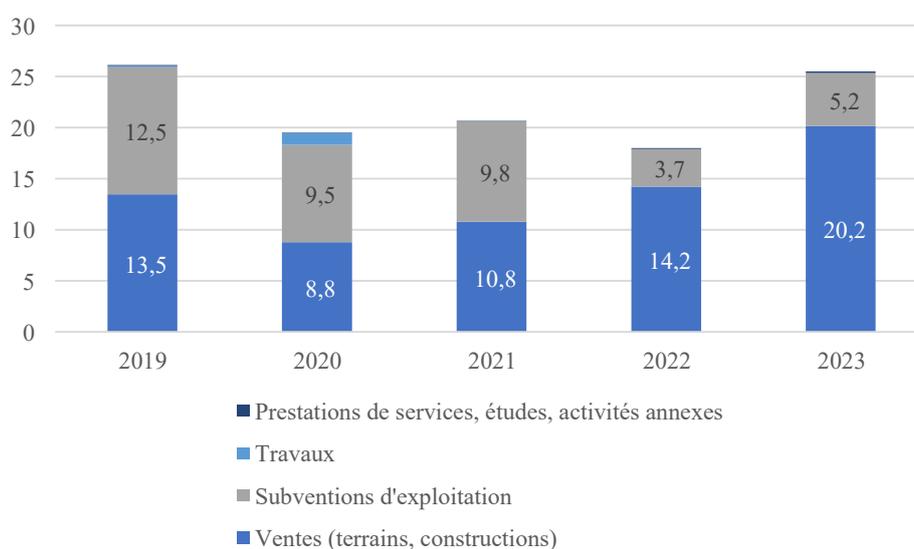
L'analyse des charges sur opérations met en évidence une activité foncière irrégulière, bien qu'en croissance sur la période 2021-2023, avec des dépenses passant de 8 M€ à 14 M€, puis à 28 M€. Les exercices 2020, 2022 et 2023 marquent en effet les premières années de transfert de foncier par l'État à l'EPFAG, pour une valeur totale de 30,6 M€ (0,4 M€ en 2020, 7,5 M€ en 2022 et 22,7 M€ en 2023). Ces acquisitions visent à maîtriser le foncier des opérations d'aménagement relevant des OIN et inscrites au PSD. Entre 2019 et 2023, 73 M€ de foncier ont été intégrés au patrimoine de l'EPFAG, dont plus de 41 % issus de transferts de l'État.

En revanche, à l'exception de l'exercice 2022, les dépenses engagées au titre des opérations d'aménagement, qu'il s'agisse des études ou des travaux, sont demeurées, à la suite du retard pris dans la mise en œuvre de l'OIN, globalement stables sur la période 2019-2023. L'EPFAG ambitionne d'intensifier significativement cette activité, avec pour objectif un triplement d'ici à fin 2026. Après une contraction marquée des investissements en viabilisation en 2022, l'année 2023 s'inscrit dans une dynamique de relance, portée par l'achèvement des opérations en cours et le lancement de nouveaux projets.

Graphique n° 8 : répartition des charges sur opérations

Source : Cour des comptes, d'après les budgets et comptes financiers de l'EPFAG

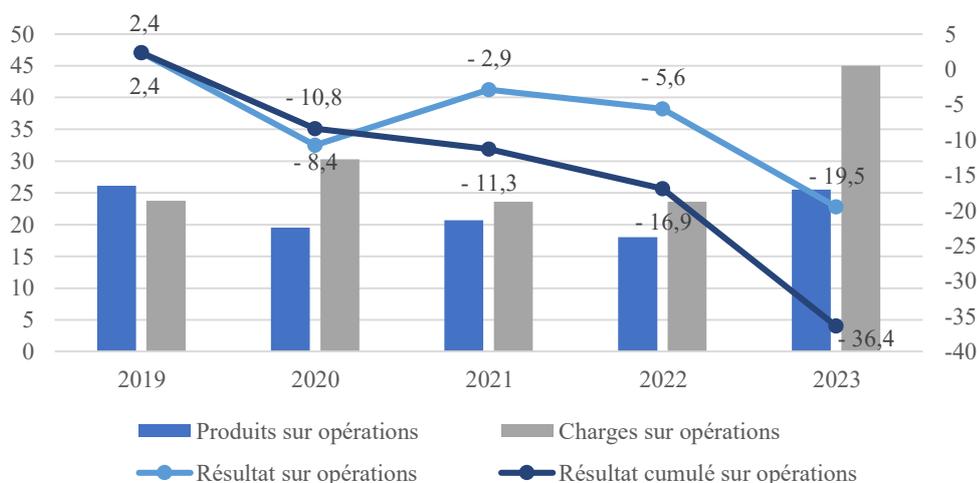
Les produits encaissables issus du cycle de production évoluent différemment des dépenses. La progression des recettes constatée en 2023 est liée à la revente à l'agglomération de Cayenne des terrains entrant dans le cadre de la convention de portage foncier pour la réalisation du TCSP pour 7,2 M€, soit 35 % du chiffre d'affaires réalisé en 2023. En 2023, dans le cadre des opérations d'aménagement, l'EPFAG a cédé des droits à construire destinés au logement (notamment liés à l'opération *Palika*) pour un montant de 10,7 M€.

Graphique n° 9 : répartition des produits sur opérations

Source : Cour des comptes, d'après les budgets et comptes financiers de l'EPFAG

Les charges et les produits susmentionnés, sur la période 2019-2023 et hors variations de stocks liées à l'avancement des différentes opérations, aboutissent à un déficit dont le cumul au 31 décembre 2023 atteint 36,4 M€.

Graphique n° 10 : résultat sur opérations

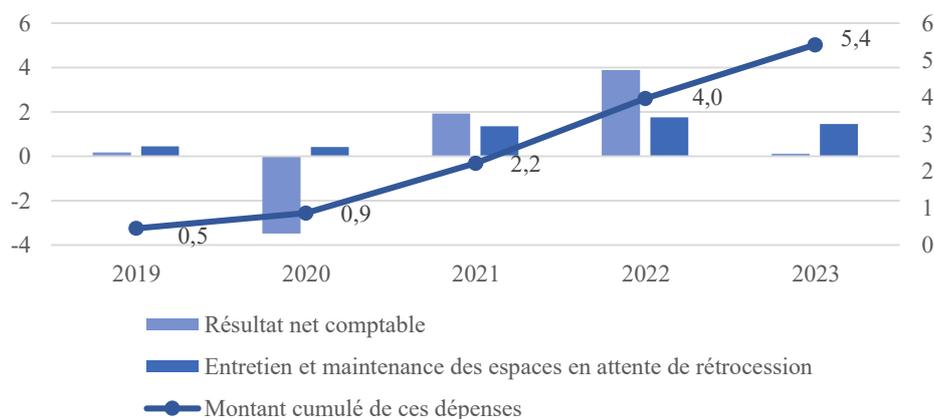


Source : Cour des comptes, d'après les budgets et comptes financiers de l'EPFAG

Ce déficit s'explique principalement par le transfert susmentionné de fonciers par l'État à l'EPFAG, valorisés à leur valeur vénale de 30,6 M€. Ces actifs ne produiront des revenus qu'à l'issue de leur transformation ou, pour les acquisitions effectuées dans le cadre de conventions de portage, à l'échéance de ces dernières. Cette partie du déficit ne traduit pas une difficulté de soutenabilité de l'activité mais la conséquence du cycle spécifique des opérations de portage foncier.

Ce déficit s'explique en revanche également, à hauteur de 5,4 M€ en cumul à fin 2023, par les charges d'entretien des voiries et ouvrages n'ayant pas encore fait l'objet d'une rétrocession aux communes. Ces charges, engagées postérieurement à l'achèvement des travaux, ne sont plus intégrées aux prévisions à fin d'affaires des opérations et demeurent à la charge de l'établissement jusqu'à leur transfert effectif aux communes. Sauf à ce que ces sommes soient, *in fine*, remboursées par les collectivités, elles obèrent la soutenabilité du modèle économique de l'EPFAG. Leur financement repose sur les marges générées par les opérations d'aménagement en cours, ainsi que sur des ajustements budgétaires, tels que la suppression d'équipements dans les projets futurs. Ces contraintes financières affectent également la trésorerie de l'établissement et fragilisent sa situation financière.

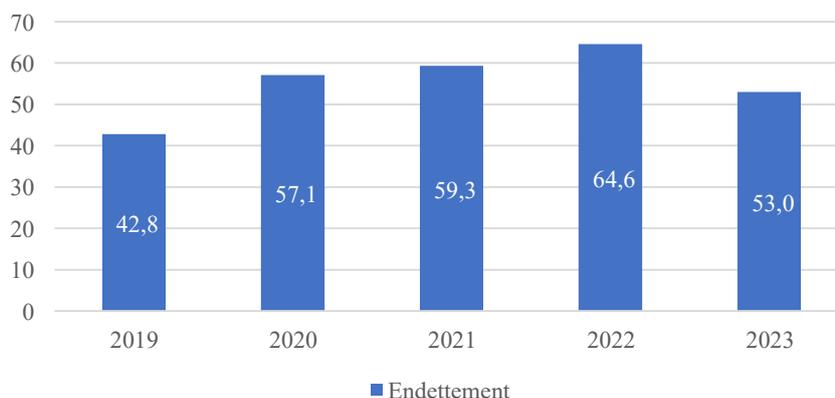
La Cour estime que l'EPFAG, avec le soutien de ses tutelles, doit proposer sans délai à ses administrateurs une méthode consistant à préserver ses intérêts financiers en la matière, soit en procédant par rétrocession unilatérale, passée une durée postérieure à la réception des travaux, soit en facturant aux collectivités les dépenses engagées en leur lieu et place.

Graphique n° 11 : dépenses d'entretien des espaces en attente de rétrocession en millions d'euros

Source : Comptes financiers de l'EPFAG

2.3.4.3 Les sous-jacents du besoin de financement acté fin 2022 ne sont pas respectés et la maîtrise de la trajectoire ultérieure à 2026 n'est pas anticipée

Les emprunts contractés par l'EPFAG assurent le financement, à court ou moyen terme, des acquisitions foncières et des travaux d'aménagement, les remboursements étant différés et définis en fonction de l'avancement des opérations.

Graphique n° 12 : endettement en millions d'euros

Source : Comptes financiers de l'EPFAG

En 2023, la réduction significative des dettes financières de 11,6 M€, qui découle des remboursements réalisés sur l'exercice après la décision de recapitalisation décidée fin 2022, a permis de ramener l'encours total à 53 M€. Ce désendettement atténue la contrainte financière induite par la hausse des taux d'intérêt. Toutefois, comme l'illustre le graphique *infra*, cette hausse s'est traduite par une augmentation des charges financières en 2023, en dépit des remboursements opérés et de l'absence de nouveaux emprunts contractés sur l'exercice.

Graphique n° 13 : charges financières en millions d'euros

Source : Comptes financiers de l'EPFAG

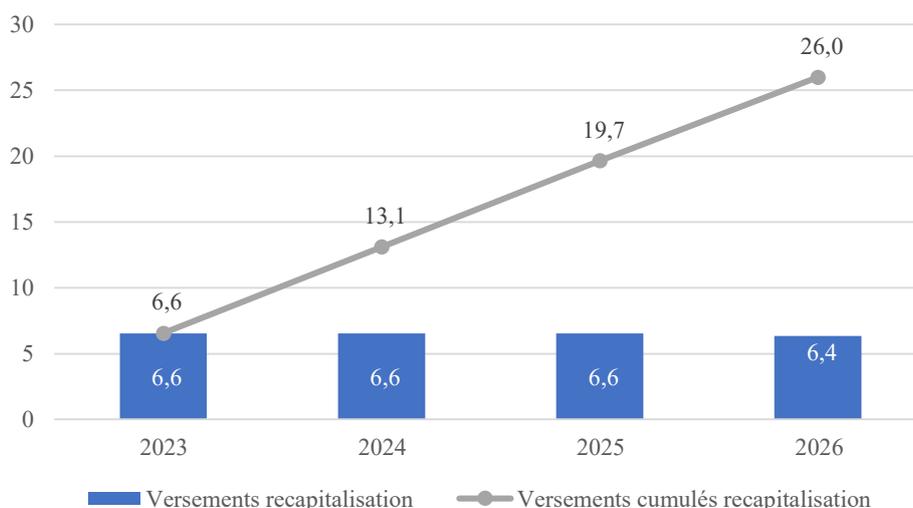
Pour autant, le recours à l'emprunt bancaire, qui fait l'objet d'une autorisation plafonnée de la part des tutelles à 68,9 M€ à fin 2022⁷⁸, ne permet pas à l'établissement d'accroître sa production à un niveau suffisant pour atteindre l'objectif de triplement de son activité fixé à l'horizon 2026.

L'une des études du cabinet EY, mandaté à la demande de la DHUP fin 2022, avait notamment eu pour objectif d'identifier les ressources financières nécessaires pour atteindre la trajectoire opérationnelle cible du PSD de construction de 21 000 logements sur le territoire guyanais d'ici à 2035.

Cette étude, distincte de la mission d'accompagnement visant l'optimisation des processus financiers mentionnée *supra*, a établi qu'en fonction des hypothèses sous-jacentes retenues⁷⁹, un besoin de financement de 26 M€ apparaîtrait à l'horizon 2026, correspondant aux délais de réalisation du plan stratégique. Sur cette base, une recapitalisation de 26 M€, financée à parité par le ministère en charge de l'outre-mer et celui en charge du logement a été actée, à mettre en œuvre sur quatre ans.

⁷⁸ Rapport du conseil d'administration n°33 du jeudi 30 novembre 2023.

⁷⁹ Prix de cession tels que stabilisé au PSD ; règles de subventionnement du règlement FRAFU et plafond d'emprunt inchangés ; PFA telle qu'exprimées par l'EPFAG pour les opérations qui en disposait, coûts constatés des opérations précédentes pour les autres ; hypothèse de densité de charges foncières représentant 35 logements par hectare...

Graphique n° 14 : versements prévus par la convention de recapitalisation en millions d'euros

Source : Convention de recapitalisation de l'EPFAG 2023-2026

Cette recapitalisation vise à garantir la poursuite des opérations de l'établissement tout en optimisant la gestion du décalage structurel entre l'engagement des dépenses et la perception des recettes. Cette opération de recapitalisation n'est pas la première dont fait l'objet l'établissement : le PSD 2014-2020 de l'EPAG fait état d'une recapitalisation de 4,1 M€ effectuée en 2007, suivie, en 2009, d'une subvention de 5 M€ accordée à l'EPAG dans le cadre du plan de relance. Ces recapitalisations successives, toujours prises en charge exclusivement par l'État, soulignent que le caractère structurellement déficitaire de l'activité de l'EPFAG, faute d'acteurs privés, de co-financement par les collectivités locales ou les fonds européens pour équilibrer le modèle économique, repose en dernier ressort sur la solidarité nationale.

Certes, la convention de financement couvrant la période 2023-2026 conclue entre l'État et l'EPFAG stipule qu'en contrepartie de cette nouvelle recapitalisation, l'EPFAG s'engage à consolider ses outils de pilotage interne et à assurer la transmission annuelle de six indicateurs financiers (cf. annexe n°10) qui sont effectivement communiqués lors de la présentation du compte financier en début d'exercice.

Pour autant, ces engagements et le suivi de ces indicateurs ne sont pas suffisants pour assurer la soutenabilité financière de l'établissement. D'une part, les 9,9 M€ de versements perçus en 2023⁸⁰ ne font pas l'objet d'un suivi financier distinct, alors même que cette opération de recapitalisation a été accompagnée d'une documentation approfondie et a mobilisé des ressources financières significatives (notamment au titre des honoraires versés), les acteurs n'ont pas engagé les actions nécessaires pour, *a minima*, garantir le respect des hypothèses sous-jacentes qui les fondent.

Le non-respect de l'objectif de densité de trente-cinq logements par hectare est à ce titre essentiel. Le traitement de cette question est une priorité, y compris si elle devait inclure des évolutions réglementaires⁸¹. Cet objectif sous-tend les équilibres économiques mais son respect

⁸⁰ La DHUP a versé 6,6 M€, contre 3,3 M€ prévus dans la convention de recapitalisation.

⁸¹ L'ensemble des acteurs locaux soulignent que la fin de l'obligation d'équipement de l'ensemble des immeubles de plus de deux étages d'ascenseur permettrait une augmentation rapide de la densité en logement des projets.

n'est pas assuré : l'État ne souhaite pas utiliser les possibilités juridiques offertes par l'OIN pour contourner les PLU qui prévoient des densités plus faibles et, même pour les autres communes, les services instructeurs ne sanctionnent pas les permis de construire qui ne respecteraient pas cette densité. L'absence de plan d'action, partagé entre l'EPFAG, les services de l'État et les collectivités compétentes en matière de développement économique, interroge aussi sur la crédibilité des objectifs donnés en la matière

Ce strict respect des hypothèses contractualisées serait pourtant un minimum, alors que les futures opérations d'aménagement de régularisation des habitations insalubres (RHI) qui devraient concerner plusieurs sites de l'OIN à l'avenir, présentent des profils économiques encore plus dégradés que les opérations actuelles puisqu'elle ne généreront quasiment aucune recette commerciale et présentent des coûts d'aménagement plus élevés (densité faible ; travaux de raccordement en site occupé...).

De fait, les termes mêmes de la convention de recapitalisation tendent à déresponsabiliser l'EPFAG quant à sa capacité à soutenir financièrement son activité. En effet, elle prévoit⁸² qu'un bilan sera effectué au début de l'année 2026, dans le but de définir les nouvelles modalités d'accompagnement de l'EPFAG pour la période 2027-2031. Elle stipule également qu'une nouvelle convention de recapitalisation pourrait alors être conclue. Cette disposition ne concourt en aucune manière à l'optimisation du modèle économique de l'établissement, qui nécessite pourtant une attention continue même si la DHUP et la direction du budget soulignent qu'il ne s'agit pas d'un engagement ferme à ce stade ; la DGOM précise que le contexte de raréfaction des crédits doit inciter à diversifier les sources de financement, en provenance de l'Europe notamment.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'EPFAG a intégré l'impératif de conduire son action dans une trajectoire d'amélioration continue. Il illustre régulièrement sa volonté de mettre en œuvre les recommandations qui, sous différentes formes, lui ont été adressées pendant la période sous revue. Il représente un collectif humain investi pour la bonne réalisation de ses missions, doté, pour certains de ses agents, de compétences techniques rares à l'échelle du territoire. L'établissement est également soucieux des règles de bonne gestion, en matière de commande publique comme de maîtrise de sa masse salariale ; il promeut un modèle de développement sobre en ressources humaines.

L'EPFAG présente en revanche des zones de fragilité réelles qu'il convient de résoudre : la pérennité de la compétence technique est, en elle-même, un enjeu ; si le recrutement en cours d'un personnel spécialisé en systèmes d'information est susceptible de répondre aux carences constatées, l'amélioration de la maîtrise des processus financiers (méthode de budgétisation des budgets initiaux, chantiers d'amélioration du suivi des opérations dans le logiciel Sigow/Sifow, respect des normes comptables, capacité à maîtriser en interne les projections financières des PSD) requiert un investissement plus collectif. Celui-ci va de la direction générale - pour planifier et assurer le suivi des chantiers à entreprendre-

⁸² Article 5 de la convention de recapitalisation.

à la direction financière en passant par l'ensemble des équipes opérationnelles sans l'appropriation desquelles nul succès n'est possible.

Compte-tenu du caractère structurellement déséquilibré du modèle économique de l'EPFAG, qui se résout régulièrement par des recapitalisations supportées exclusivement par l'État, l'élaboration du prochain projet stratégique doit permettre de lier plus directement ce soutien financier aux efforts de gestion et de maintien des équilibres de la part de l'établissement. Le dimensionnement des aménagements ne pourra enfin résulter que de l'engagement effectif des collectivités à participer au financement des opérations d'aménagement qui les concernent.

CONCLUSION

L'année 2026 sera, à bien des égards, une année charnière pour l'EPFAG en même temps qu'une opportunité pour arrêter le cadre et les objectifs de l'établissement pour les années suivantes.

Il s'agira en effet du trentième anniversaire de la création de l'EPAG. Même si les enjeux de 2026 de l'EPFAG, liés essentiellement au niveau de mise en œuvre effective de l'OIN ont désormais peu à voir avec la vocation largement agricole et à l'activité de « bureau des procédures foncières de l'État » des premières années de l'EPAG, l'établissement et le mode de fonctionnement entre partenaires publics en son sein est, pour partie, l'héritier d'une histoire. Il doit néanmoins être de plus en plus un outil de référence au service de l'avenir de la Guyane.

L'année 2026 sera celle de la fin du premier plan stratégique de développement dont on peut d'ores et déjà pressentir que, s'il aura permis de confirmer la capacité de l'établissement à assumer les procédures relatives à des grands projets comme le TCSP de Cayenne, et à apporter un soutien précieux aux opérations du NPNRU à venir, présentera un bilan bien plus nuancé pour l'OIN. Les ambitions de l'OIN se seront encore trop peu traduites en réalisations d'aménagements effectifs. C'est un enjeu de crédibilité globale et une question d'urgence pour l'ensemble des acteurs publics impliqués, État, collectivités, établissement public, qui portent collectivement la responsabilité des décalages calendaires enregistrés, que de se concentrer, dans les deux années à venir sur la concrétisation des opérations d'aménagement annoncées. C'est pour l'EPFAG, comme pour ses administrateurs, un prérequis avant toute réflexion sur les autres missions.

GLOSSAIRE

AAPC	Avis d'appel public à la concurrence
AMO	Assistant à maîtrise d'ouvrage
CACL	Communauté d'agglomération du centre littoral
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CCEG	Communauté de communes de l'est Guyanais
CCOG	Communauté de communes de l'ouest Guyanais
CCS	Communauté de communes des savanes
CIB	Contrôle interne budgétaire
CIC	Contrôle interne comptable
CIN	Contrat d'intérêt national
CTG	Collectivité territoriale de Guyane
CSRPN	Comité scientifique régional du patrimoine naturel
CTHH	Conseil territorial de l'habitat et de l'hébergement
DAFI	Direction administrative et financière
DDCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DGOM	Direction générale de l'outre-mer
DGTM	Direction générale des territoires et de la mer
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPFAG	Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EY	Ernst and Young
FEDER	Fonds européen de développement régional
FIJ	Formation inter-juridictions
FRAFU	Fonds régional d'aménagement foncier et urbain
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique

IEDOM	Institut d'émission d'outre-mer
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JO	Jeux olympiques
LBU	Ligne budgétaire unique
MECDU	Mise en compatibilité des documents d'urbanisme
OIN	Opération d'intérêt national
OFS	Office foncier solidaire
ORE	Obligation réelle environnementale
PCA	Plan de continuité d'activité
PFA	Prévisions à fin d'affaires
PILHI	Plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne
PLU	Plan local d'urbanisme
PRA	Plan de reprise d'activité
PSD	Plan stratégique de développement
RC	Règlement de la consultation
RHI	Régularisation des habitations insalubres
RNU	Règlement national d'urbanisme
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEMSAMAR	Société communale de Saint-Martin
SIFAG	Société immobilière foncière d'aménagement de la Guyane
SIGUY	Société immobilière de la Guyane
SIMKO	Société immobilière de Kourou
TCSP	Transport en commun en site propre
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZAN	Zéro artificialisation nette

ANNEXES

Annexe n° 1.	Les spécificités du rapport des communautés amérindiennes et bushinengués à la terre	86
Annexe n° 2.	Répartition territoriale des trois missions de l'EPFAG.....	88
Annexe n° 3.	L'appropriation des outils de planification d'urbanisme par les collectivités territoriales guyanaise.....	90
Annexe n° 4.	Avancement des opérations d'aménagement de l'OIN à mi-parcours du projet stratégique.....	92
Annexe n° 5.	Planification préparatoire du traitement de la question de l'habitat informel en OIN	93
Annexe n° 6.	Composition du conseil d'administration et présences effectives	94
Annexe n° 7.	Le contrôle interne et la cartographie des risques	95
Annexe n° 8.	Échantillon des marchés analysés	97
Annexe n° 9.	Analyse du taux d'exécution budgétaire sur la période 2019-2023	98
Annexe n° 10.	Présentation des six indicateurs de gestion commun aux EPA (période 2019-2023)	99
Annexe n° 11.	Compte de résultat et bilan (période 2019-2023).....	103

Annexe n° 1. Les spécificités du rapport des communautés amérindiennes et bushinengués à la terre

La Guyane est décrite comme une mosaïque de communautés.

La communauté amérindienne, qui s'affiche « autochtone » ne compte plus aujourd'hui qu'environ 9 000 personnes, répartie en six communautés : les Kalin'a (Galibi), Lokono-Arawak et Palikur sur le littoral, les Teko (Emerillons), Wayampi et Wayana sur les grands fleuves.

La communauté bushinengé forte aujourd'hui d'environ 80 000 descendants de Noirs marrons (esclaves qui se sont enfuis, essentiellement depuis le Suriname), installés majoritairement des deux côtés du fleuve Maroni. Les Bushinengés ont conservé leurs mœurs ancestrales, mais sont intégrée à la société guyanaise. Elle est répartie en six groupes ethniques (Matawais, Kwintis, Djukas, Saramacas, Paramakas, Alukus/Bonis),

Les populations amérindiennes et bushinengués bénéficient de droits spécifiques pour préserver leurs traditions et modes de vie :

- **la ZAR** : zone d'accès réglementée, soumise à autorisation préfectorale depuis 1970, concerne le cœur de la forêt amazonienne ; elle était à l'origine fondée sur des motifs sanitaires, de sécurité des entrants et de préservation de la tranquillité des villages ;
- la zone de droit d'usage collectif (**ZDUC**), intégrée dans la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques depuis 1987, permet, par arrêté préfectoral, un droit d'usage collectif pour « *la pratique de la chasse, de la pêche et, d'une manière générale, pour l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance de ces communautés* ». 730 000 hectares de ZDUC ont, à ce jour, été définies ;
- **la concession**, est mise en place, par arrêté préfectoral, au bénéfice d'une communauté d'habitants constituées en association, en vue de la culture, de l'élevage et de pourvoir à l'habitat de leurs membres ; 6 900 hectares ont ainsi été concédés.

Par la loi relative à l'égalité réelle outre-mer, de février 2017, il a été créé, à la demande des communautés, un grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinengués (GCC), placé auprès du représentant de l'État et chargé « *d'assurer la représentation des populations amérindiennes et bushinenges de Guyane et de défendre leurs intérêts juridiques, économiques, sociaux, culturels, éducatifs et environnementaux* ». La mission interministérielle pour les populations amérindiennes et bushinengués (MIPAB), placée auprès du préfet, est chargée de coordonner l'ensemble des politiques publiques qui concernent ces Elle ne s'est vue attribué un budget propre qu'en 2024.

Malgré ces modalités juridiques mises en œuvre, l'appropriation de la terre de Guyane par l'État au XIX^{ème} siècle a entretenu dans le temps – et encore aujourd'hui - un sentiment de spoliation dans les populations amérindiennes qui y voient le refus de la reconnaissance de leurs droits ancestraux à savoir ceux de vivre de leurs terres selon des traditions ancestrales et

qu'illustrent bien les déclarations suivantes de M. Félix TIOUKA⁸³ : « *Depuis les temps les plus lointains (...), nos ancêtres ont utilisé ces terres et leurs ressources pour assurer leur subsistance et celles de leurs familles par des activités de chasse, de pêche et de cueillette. Ils étaient nomades et ils ont ainsi parcouru des distances considérables ...Nous avons toujours été d'abord et avant tout des chasseurs vivant en étroite dépendance de la nature et la respectant, puisqu'elle est notre mère, dispensatrice de tous les biens nécessaires à notre survie* »

M. Bruno APOUYOU, vice-président du grand conseil coutumier des peuples amérindiens et bushinengués, rencontré lors de la présente instruction, rappelait quant à lui que, pour les Bushinengués, la forêt, est comme « leur supermarché et leur pharmacie »⁸⁴.

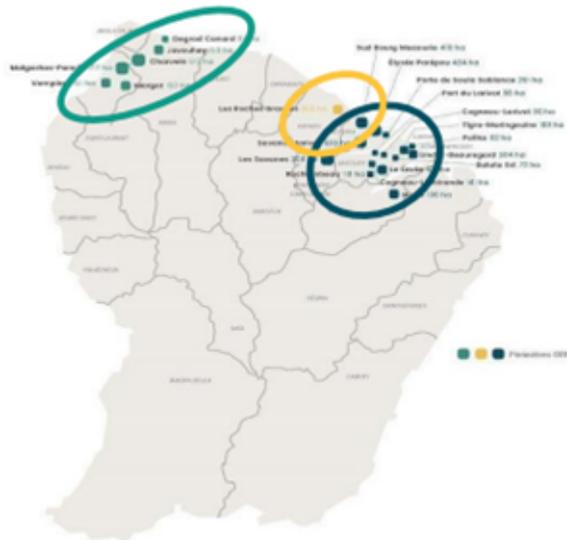
La forêt, et plus globalement l'espace foncier naturel, est au cœur de l'histoire de ces deux peuples : il participe de leur identité en même temps que de leur existence. Le foncier s'inscrit ainsi une démarche existentielle dans laquelle la conservation naturelle du patrimoine ancestral est à la racine de l'identité.

⁸³. Félix Tiouka est guyanais, représentant de l'Association amérindienne de la [Guyane française](#) (AAGF), discours prononcé le 9 décembre 1984 devant les autorités administratives locales

⁸⁴ Assemblée Nationale ; rapport d'information de la mission d'information sur *l'aménagement et le développement durable en Guyane* ; novembre 2023 ; page 41

Annexe n° 2. Répartition territoriale des trois missions de l'EPFAG

Photo n° 3 : Les trois grandes zones géographiques de l'OIN de Guyane

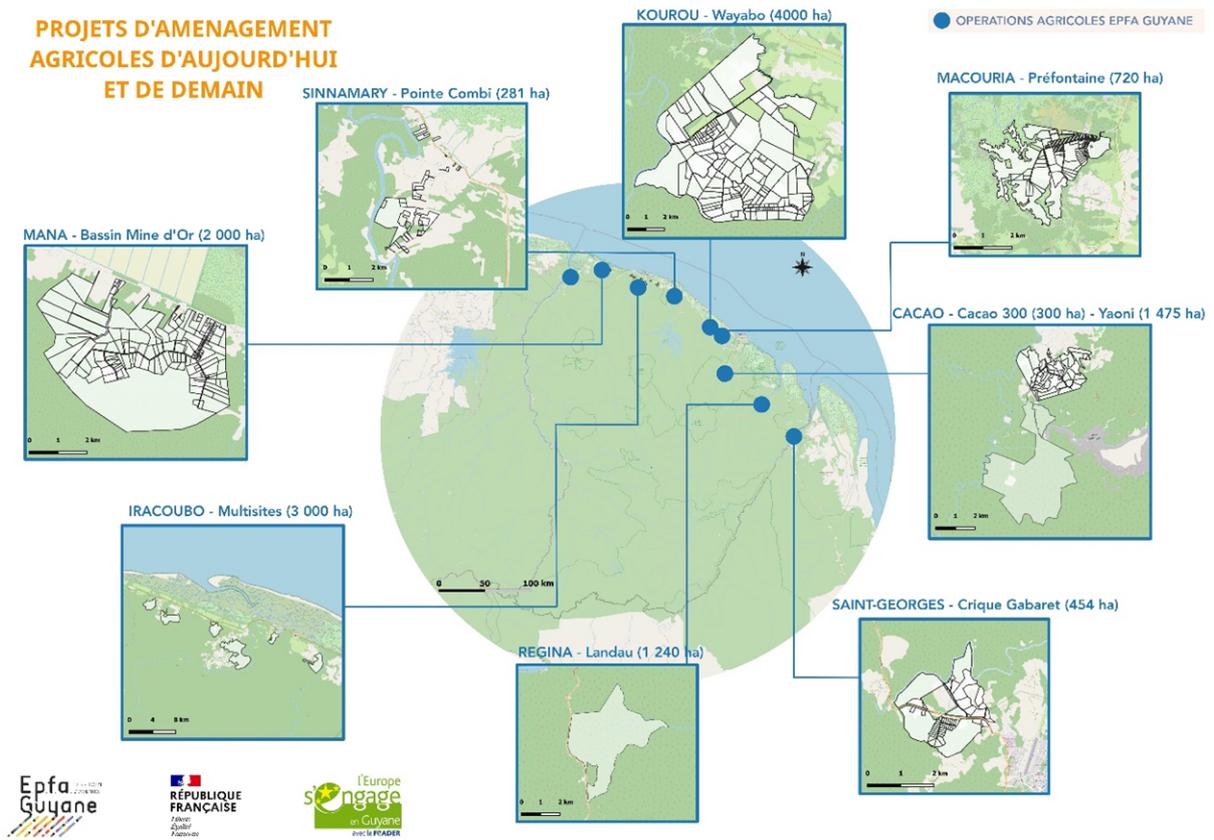


Source DGTM

Photo n° 4 : Répartition spatiale des missions foncières de l'EPFAG



Photo n° 5 : Répartition géographique des missions agricoles



Annexe n° 3. L'appropriation des outils de planification d'urbanisme par les collectivités territoriales guyanaise

1. Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) est l'outil principal de planification à l'échelle de la Guyane. Il correspond au projet politique du territoire souhaité par la Collectivité Territoriale de Guyane à un horizon de 10-15 ans. Face à l'immense défi démographique, à la nécessité de désenclavement, au double effort de rattrapage, mais également d'anticipation des besoins, à la recherche d'un développement durable harmonieux, le SAR approuvé en 2016 poursuit cinq objectifs majeurs :

- **garantir la cohésion sociale et l'équilibre territorial de la Guyane**, en valorisant les identités, les cultures, et les savoir-faire des composantes de l'ensemble du territoire, en favorisant l'extension des espaces actuellement urbanisés et le maillage du territoire... ;
- **rendre les infrastructures et services accessibles au plus grand nombre** (l'eau potable, l'assainissement, l'électricité, et le numérique pour les populations isolées) ;
- **créer les conditions d'un développement économique endogène**, avec une valorisation des ressources locales telles que le bois ou l'or, et un accompagnement de la montée en puissance de secteurs tels que l'agriculture, le BTP, ou encore l'innovation technologique ;
- **préserver et valoriser l'environnement et la biodiversité** remarquables du territoire, (recherche scientifique et filière touristique d'espaces naturels préservés) ;
- **favoriser l'intégration de la Guyane dans son environnement régional** sud-américain et caribéen.

Le SAR doit intégrer les dispositions de la loi Climat et Résilience et **est entré en procédure de révision** : le préfet a, le 2 septembre 2024, adressé au président de la CTG « le porter à connaissance » prévu par le code de l'urbanisme et rappelant le cadre législatif et réglementaire dans lequel s'insère le schéma et sa démarche de révision ainsi que les enjeux territoriaux identifiés par l'État que devra prendre en compte la collectivité. Le calendrier de la procédure de révision s'inscrit dans une temporalité raisonnable en ce qu'il vise le vote par la collectivité du projet de SAR au 1^{er} trimestre 2026, soit avant les élections municipales, en vue de son adoption par décret en conseil d'État avant la fin 2026.

2. L'appropriation des outils d'urbanisme par les communes

La Guyane compte 22 communes regroupées dans 4 intercommunalités : la communauté d'agglomération du Centre Littoral (CACL), la communauté de communes de l'Est Guyanais (CEEG), la communauté de communes de l'Ouest Guyanais (CCOG), la communauté de communes des Savanes (CCS).

Du point de vue du droit de l'urbanisme et de l'aménagement : - huit communes restent encore aujourd'hui dans une gestion sous la responsabilité directe de l'État du droit de l'urbanisme dont cinq sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU), même si trois de ces cinq communes sont actuellement dans une démarche d'élaboration de PLU ;

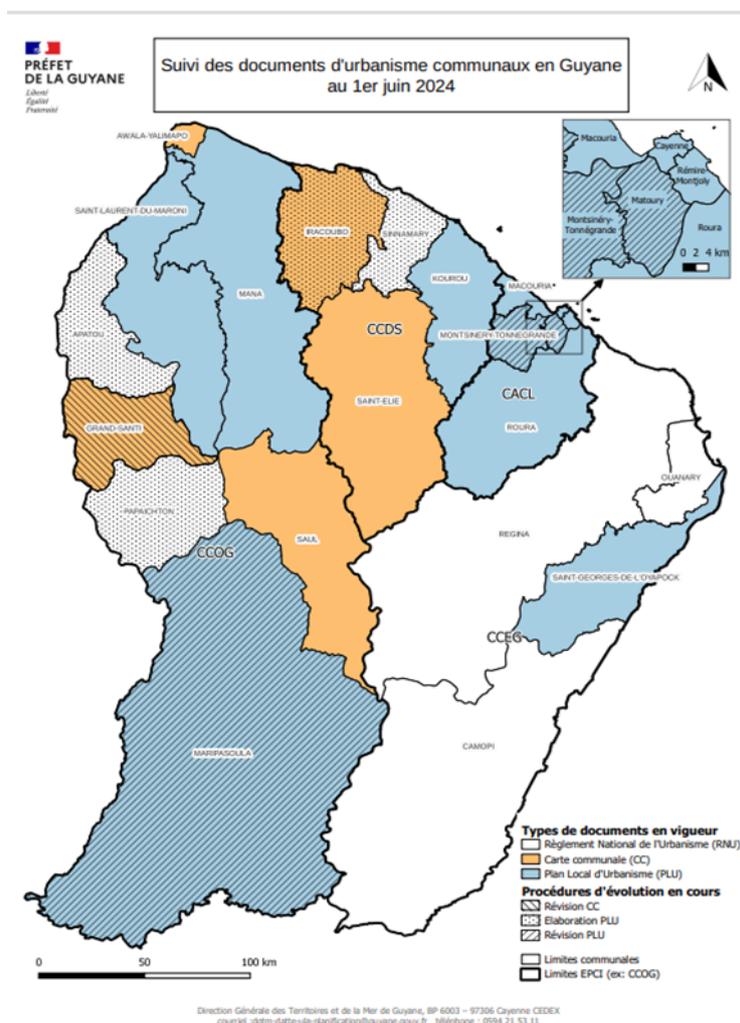
14 communes relèvent d'un plan local d'urbanisme ;

- un seul SCOT a été adopté sur le périmètre de la communauté d'agglomération du centre littoral (CACL) de Cayenne.

La carte ci-après illustre l'engagement, en voie de progression certes mais somme toute mesuré, des collectivités locales, que ce soit au niveau communal et a fortiori intercommunal, dans la gestion de leur développement local via le droit de l'urbanisme et de l'aménagement.

Il est vrai que les territoires les moins couverts par la planification urbaine sont les territoires les moins peuplés et, qu'à l'inverse, ceux confrontés aux plus forts enjeux démographiques et économiques (Cayenne, Kourou et Saint-Laurent-du- Maroni) le sont. Pour autant, la place de l'intercommunalité dans le déploiement des outils de planification urbains demeure, à une exception près, un impensé.

Carte n° 2 : suivi des documents d'urbanisme communaux en Guyane au 1er juin 2024



Source : Préfecture de Guyane

Annexe n° 4. Avancement des opérations d'aménagement de l'OIN à mi-parcours du projet stratégique

Le comité des financeurs de décembre 2023 a permis à l'EPFAG de présenter les sites de l'OIN qui ont effectivement fait l'objet d'avancées opérationnelles au-delà des seules études pré-opérationnelles de reconnaissance. Seule la moitié des sites de l'OIN est concernée et le potentiel de surfaces aménagées à destination de logement de ces zones représente moins de 8 500 logements.

Tableau n° 6 : Opérations situées en zone OIN identifiées comme lancée fin 2023

<i>Opération OIN</i>	<i>Commune</i>	<i>Nombre de logements</i>
<i>Mélodie de Morthium</i>	Matoury	62
<i>Palika</i>	Cayenne	600
<i>Tigre-Maringuains</i>	Cayenne	1 200
<i>Cogneau-Larivot</i>	Matoury	700
<i>Matoury Sud Bourg</i>	Matoury	800
<i>La Levée</i>	Matoury	950
<i>Howe</i>	Roura	145
<i>Montsinéry T2</i>	Montsinéry	590
<i>Porte de Soula</i>	Macouria	100
<i>Tonate Sud Bourg</i>	Macouria	2 000
<i>Roches Gravées</i>	Kourou	800
<i>Margot</i>	Saint Laurent du Maroni	400
<i>Malgache Paradis</i>	Saint Laurent du Maroni	70
TOTAL		8 417

Source : EPFAG Actualisation PSD Décembre 2023

Annexe n° 5. Planification préparatoire du traitement de la question de l'habitat informel en OIN

La feuille de route « du bidonville au logement Guyane 2023-2027) élaborée par les services de l'État a identifié les secteurs de l'OIN comme l'un des éléments à traiter de manière prioritaire. D'une part, du traitement de ses zones dépend la capacité de produire, sur les terrains aujourd'hui occupés, du foncier aménagé pour les autres besoins du territoire (logements légaux, équipements publics, zones économiques), d'autre part, l'État se donne une exigence d'exemplarité sur les fonciers qu'il maîtrise, pour les collectivités locales comme pour les populations.

Le tableau de caractérisation de l'habitat informel dans les 24 sites de l'OIN ci-après représente une première étape pour déterminer quelle modalité opératoire, du démantèlement ou de l'opération de résorption de l'habitat indigne (RHI), pourrait être mis en œuvre, site par site. Le calendrier prévisionnel et la planification des moyens, financiers, humains ou en termes de places d'hébergement d'urgence à mettre en œuvre pour permettre ces opérations restent en revanche à élaborer.

Tableau de caractérisation de l'habitat informel en secteur OIN

Notation/Indicateurs	Réseaux	Matériaux	Règlement D'urbanisme	Risques naturels (et technologiques)	Qualité Constructive	Densité	Préconisations	Urgence Sociale	Urgence Sanitaire	Faisabilité Technique	Total
1	Présence	Dur	Zone U	Nul ou faible	Moyenne	Faible	Restructuration totale	Faible	Faible	Faible	
2	Partiel	Mixte	Zone AU	Moyen	Faible	Moyenne	Mixte restructuration/démolition	Moyenne	Moyenne	Moyenne	
3	Absence	Bois-tôle	Zone A ou N	Fort	/	Forte	Démolition totale	Forte	Forte	Forte	
1-Palika											
2-Tigre-Maringouins											
3-Lindor-Beauregard-PPRMVT	3	3	3	3	2	3	3	3	3	1	27
3-Lindor-Beauregard-hors PPRMVT	3	3	3	2	2	3	2	2	3	1	24
4-Port du Larivot	2	3	2	1	2	1	1	3	2	3	20
5-Cogneau-Larivot											
6-Balata-Est											
7-Cogneau-Lamirande-récent	3	3	3	2	2	2	3	2	2	2	24
7-Cogneau-Lamirande-historique	2	2	3	2	1	2	1	2	2	2	19
8-Sud Bourg Matoury	3	3	2	2	2	1	2	3	2	3	23
9-Levée – ferme marina	2	2	3	2	1	1	2	3	2	3	21
9-Levée – sud chemin la levée	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	12
10-Rochambeau											
11-Howe											
12-Savanes											
13-14-Savanes-Marivat											
15-Porte de Soula-Sablance	2				1		2	2	2	2	18
16-Maillard-Elysée-Parepou	2				1		2	1	1	1	15
17-Tonate Sud Bourg											
18-Roches Grâvées	2	2	2	1	2	2	1	2	2	2	18
19-Degrad canard											
20-Javouhey-Acarouany											
21-Charvein	2	2	2	1	1	1	2	2	2	1	16
22-Margot	2	2	2	1	1	1	2	1	2	1	15
23-Malgaches-Paradis	2	2	2	1	2	3	2	3	3	3	23
24-Vampires	2	2	2	1	2	3	2	3	3	3	23

Source : Préfecture

Annexe n° 6. Composition du conseil d'administration et présences effectives

La composition du conseil d'administration est déterminée par l'article n° du décret statutaire.

Siègent, à parité, comme membres titulaires six représentants de l'État et six représentants des collectivités locales, dont trois au titre de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) dont son présidente, et trois au titre de l'assemblée des maires. Siègent également de droit le préfet ou son représentant ainsi que le contrôle économique et financier.

Date du conseil d'administration	N° du CA	Date de la convocation	volumétrie du dossier (en pages)	Services de l'Etat et tutelles	Président CTG	Représentants CTG	Assemblée des maires	Représentant du préfet	Préfet	CGEFI
18-mars-19	11	21-févr-19	74	6	0	1	1	1	0	1
06-juin-19	12	12-avr-19	82	4	0	0	1	1	0	1
12-sept-19	13	17-juil-19	43	7	1	1	3	1	0	1
05-déc-19	14	25-oct-19	422	7	0	0	2	1	0	1
20-févr-20	15		172	8	0	0	0	0	0	1
05-mars-20	16		vote par écrit							
02-juin-20	17		vote par écrit	4	0	1	2	0	0	0
14 aout 2020	18		vote par écrit	6	1	1	1	0	0	0
16-sept-20	19		vote par écrit	6	0	0	1	0	0	0
26-nov-20	20	22-oct	457	8	0	3	2	1	0	0
25-févr-21	21	28-janv-21	89	9	0	3	0	1	1	1
		22 manquant								
12-oct-21	23		52	10	1	3	3	1	1	1
25-nov-21	24	21-oct-21	413	7	1	2	2	1	0	1
24-mars-22	25	23-févr-22	93	8	1	3	2	1	0	1
23-juin-22	26	25-mai-22	74	6	1	2	4	1	1	0
22-sept-22	27	26 aout 2022	162	10	1	1	1	1	0	1
27-oct-22	28		vote par écrit							
29-nov-22	29		217	5	1	2	1	1	0	0
30-mars-23	30	08-févr-22	192	6	1	3	1	0	1	1
23-juin-23	31	26-mai-23	31	7	1	1	1	1	0	1
28-sept-23	32	25 aout 2023	52	9	0	1	1	1	0	1
30-nov-23	33	27-oct-23	232	6	0	1	1	1	0	1
07-mars-24		34 manquant								
27-juin-24	35	21-mai-24	983	9	1	2	0	1	0	1

Annexe n° 7. Le contrôle interne et la cartographie des risques

Liste des risques identifiés :

Risques structurels

Instabilité politique et institutionnelle

Changement climatique

Baisse d'activité économique de la Guyane

Incapacité de l'EPFAG pour répondre au besoin

Incapacité du secteur ingénierie à répondre à la demande

Règles et normes trop complexes ou inadaptées au contexte

Incapacité du secteur TP à répondre à la demande

Mauvaise image de la Guyane

Risque climatique actuel

Risques financiers

Dérive des coûts des travaux

Absence de capacité de financement des collectivités de leur part

Défaut de trésorerie de l'EPFAG

Financements publics insuffisants

Absence de financement pluriannuel de l'OIN

Plafonnement des prêts de l'EPFAG

Non maintien du montant de la TSE

Dérive des coûts des travaux

Risques opérationnels

Présence d'habitat illégal

Non transfert des équipements publics aux collectivités

Documents de planification inutilisables

Incapacité de réponse au développement agricole

Délais d'instruction des dossiers trop longs

Incapacité des bailleurs à acquérir l'offre EPFAG

Pas de maîtrise des délais des transferts fonciers de l'état à l'EPFAG

Risques conjoncturels

Déstabilisation de l'activité agricole

Incapacité de commercialisation logements libres

Incapacité de commercialisation lots économiques

Mauvaise gouvernance de l'EPFAG

Conflits sociaux

Perte de confiance des investisseurs

Durée des contentieux

Mauvaise coordination des acteurs pour l'OIN

Produits logement inadaptés aux besoins

Crise de l'énergie

Risque de coupure des axes de transport

Source : EPFAG

Annexe n° 8. Échantillon des marchés analysés

N°	allotissement	Objet	Type	Procédure
201900011	3 lots	Viabilisation autour de la place Macouria	Travaux	MAPA avec possibilité de négociation (2123-1 cmp)
	Lot 1	Terrassement et voirie		
201900044	Lot 2	Assainissement EU EP		
201900045	Lot 3	Réseaux souples		
20200005	Non	Généalogie successorale dans le cadre du projet de TCSP	Services	Marché passé sans publicité ni mise en concurrence préalable après deux procédures initiales infructueuses
202300057	Non	Réfection piste agricole sur le secteur de bassin mine d'or	Travaux	Marchés subséquents à l'accord-cadre de prestation d'entretien VRD Lot 5 du 31/08/2021
202300018	Non	Marché de maîtrise d'œuvre de la zone d'aménagement agricole de Landau	PI	Appel d'offres sans publicité ni mise en concurrence (article R2122-1 à R2122-11 CMP)
202200030	Non	Études urbaines techniques sociales et pré opérationnelles du quartier informel de Sablance	PI	Appel d'offres ouvert
202100027	Non	Marché de maîtrise d'œuvre extension du campus de Troubiran	PI	Une tranche ferme et 5 tranches optionnelles
202100015	non	Marché de maîtrise d'œuvre urbaine pour le secteur OIN 9	PI	accord cadre de maîtrise d'œuvre
202000027	2 lots	Travaux de sécurisation du fossé central et de la modification du hameau du collège	Travaux	MAPA avec possibilité de négociation
	Lot 1	Réseaux eaux pluviales		
	Lot 2	Voirie		
202000019	non	Marché de maîtrise d'œuvre urbaine OIN 22 Margot en 5 missions	PI	Marché subséquent n°2 à l'accord cadre n°2018 00 10

Annexe n° 9. Analyse du taux d'exécution budgétaire sur la période 2019-2023**Tableau n° 7 : Taux d'exécution des budgets initiaux et rectificatifs**

	MC	Budget initial	Budget rectificatif	Variation du budget	Réalisé	Taux d'exécution du budget initial	Taux d'exécution du budget rectificatif
2019	Recettes	49,1	25,1	-49%	28,7	58%	114%
	Dépenses	48,6	26,5	-46%	28,5	59%	108%
	Résultat	0,5	-1,4	-391%	0,2	36%	-12%
2020	Recettes	56,1	38,8	-31%	27,8	50%	72%
	Dépenses	55,4	44,5	-20%	31,1	56%	70%
	Résultat	0,7	-5,7	-943%	-3,3	-491%	58%
2021	Recettes	67,1	31,9	-52%	33,656	50%	106%
	Dépenses	62,7	32,3	-48%	31,727	51%	98%
	Résultat	4,4	-0,4	-110%	1,9	44%	-461%
2022	Recettes	63,9	36,6	-43%	36,6	57%	100%
	Dépenses	62,2	37,2	-40%	35,6	57%	96%
	Résultat	1,7	-0,6	-135%	1,0	60%	-173%
2023	Recettes	53,83	38,5	-28%	36,8	68%	95%
	Dépenses	53,62	41,7	-22%	36,6	68%	88%
	Résultat	0,2	-3,2	-1609%	0,1	51%	-3%
2024	Recettes	53,7	46,0	-14%			
	Dépenses	54,9	46,8	-15%			
	Résultat	-1,2	-0,8	-32%			

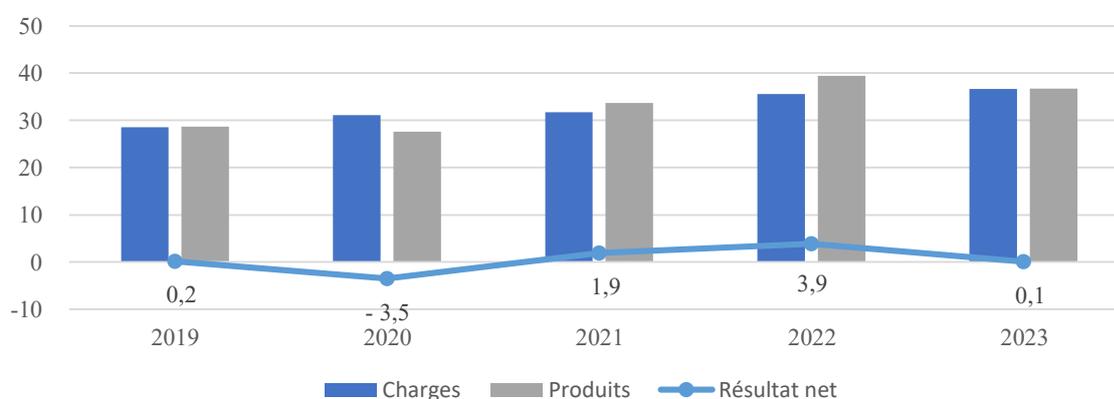
Source : Cour des comptes, d'après les budgets et comptes financiers de l'EPFAG

Les taux d'exécution des budgets primitifs, en dépenses comme en recette, ne dépassent pas le taux de 60%, si ce n'est sur l'année 2023. Cette dernière année aurait pu laisser présager une amélioration de la capacité de budgétisation de l'établissement, mais les taux de 2024, de 40% d'exécution en dépense comme en recette viennent contredirent cette analyse optimiste.

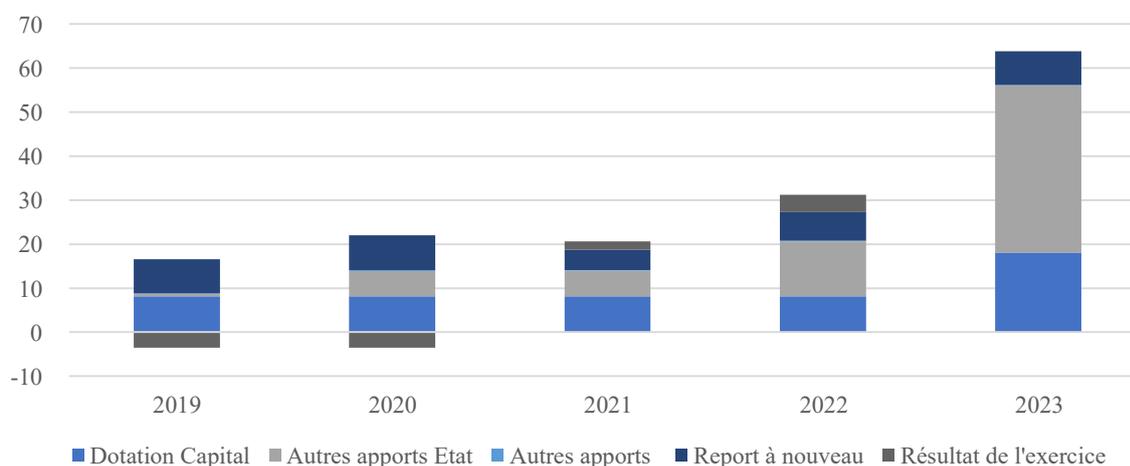
Annexe n° 10. Présentation des six indicateurs de gestion commun aux EPA (période 2019-2023)

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), pour assurer le pilotage financier du réseau des établissements publics nationaux d'aménagement, effectuer la comparaison de leur situation financière et définir les seuils d'endettement acceptable pour chacun d'entre eux a formalisé six indicateurs financiers à transmettre annuellement. L'EPFAG répond à cette demande.

Indicateur 1 : Résultat net

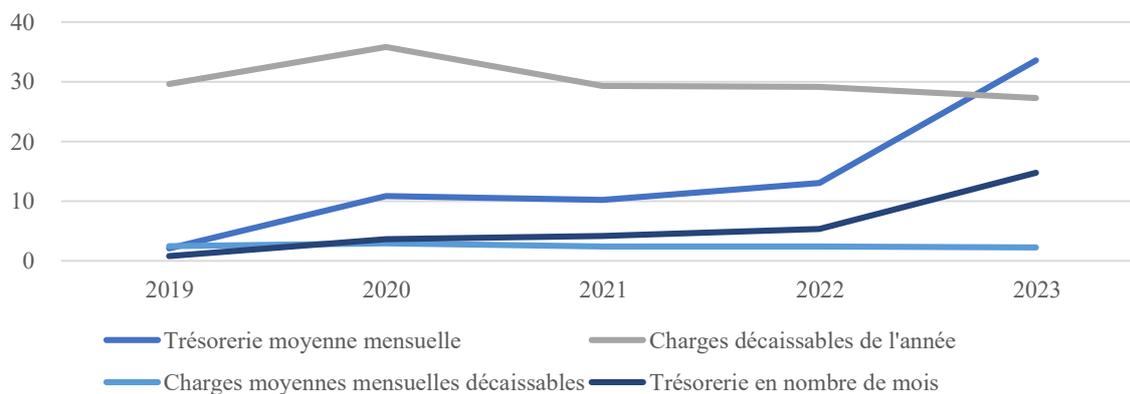


Indicateur 2 : Fonds propres

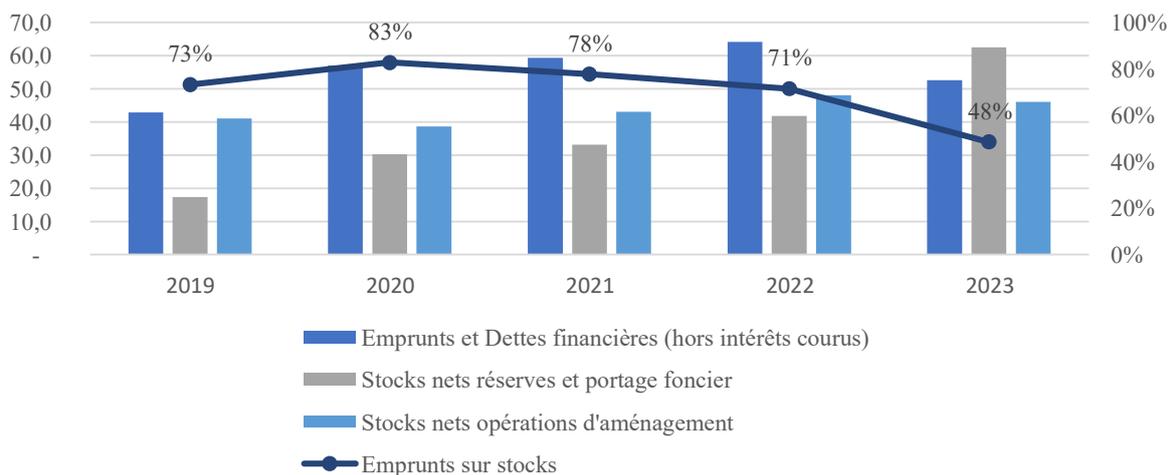


L'augmentation des fonds propres de 2023 est due aux versements liés à la recapitalisation et au transfert d'une partie du foncier de l'État attendu de la part de l'établissement

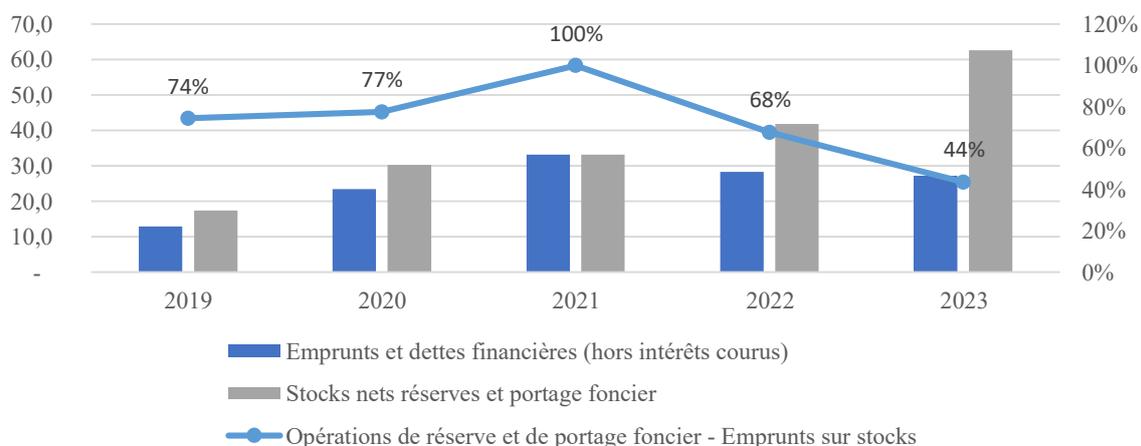
Indicateur 3 : Trésorerie en nombre de mois



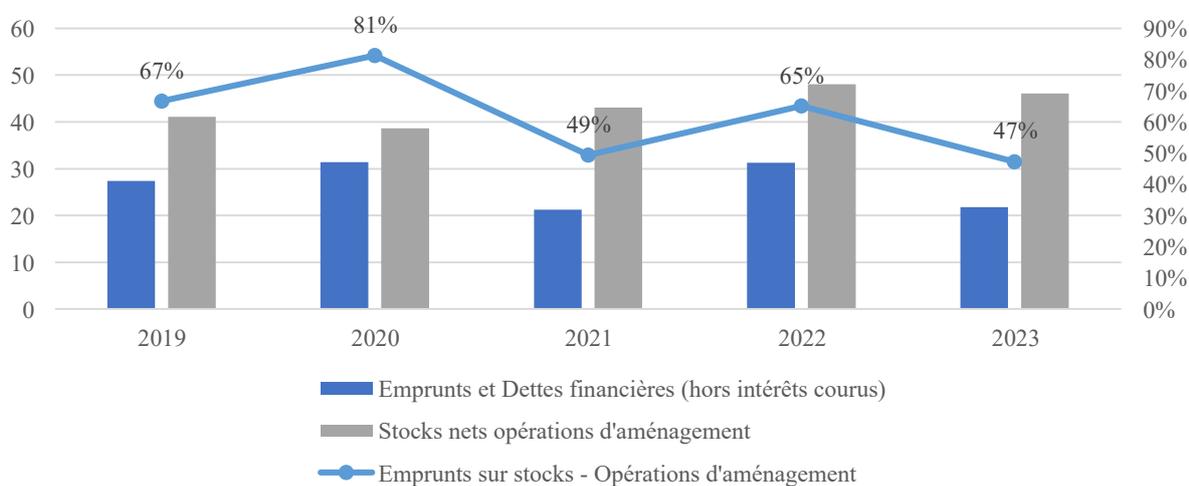
Indicateur 4 : Emprunts sur stocks



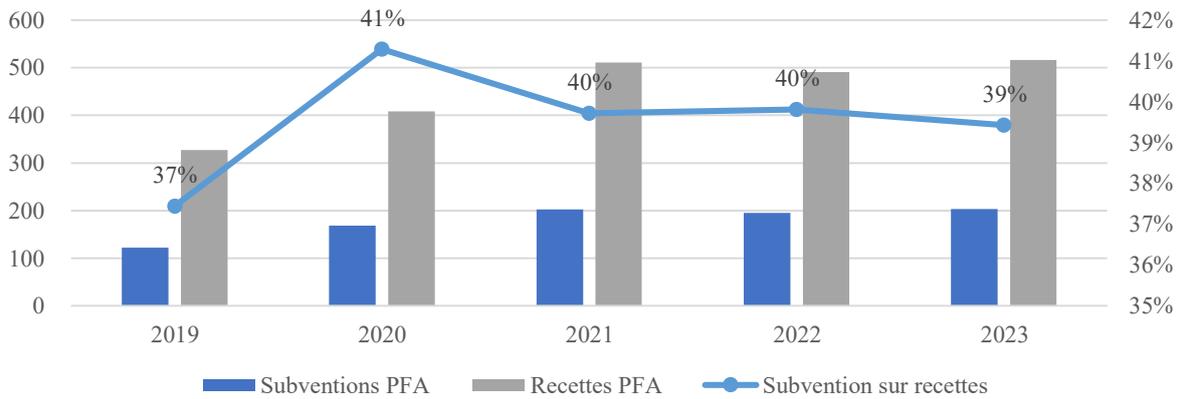
Conformément à l'un des objectifs de la recapitalisation décidée fin 2022, l'établissement a pu engager une politique de désendettement sur l'année 2023.

Indicateur 4 bis : Emprunts sur stocks – opérations de réserve et de portage foncier

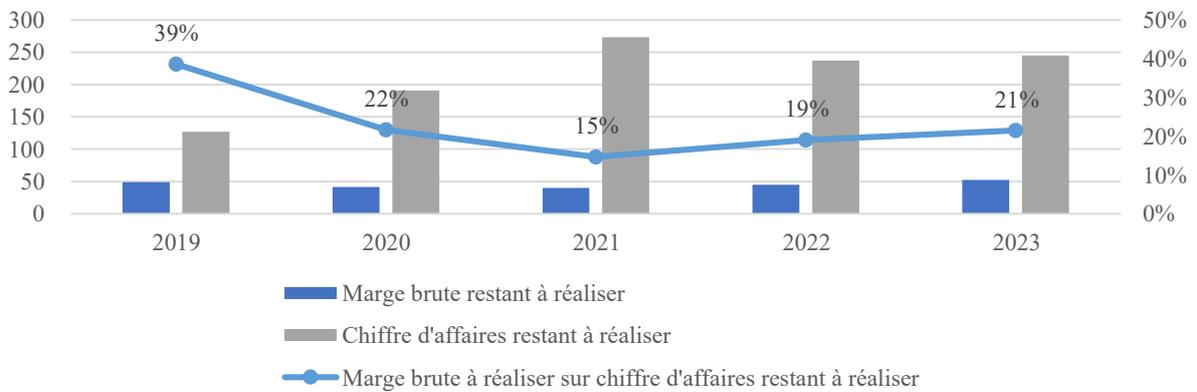
Le fait que l'EPFAG n'intègre pas, *ab initio*, l'acquisition du foncier en vue des opérations d'aménagement dans ces budgets d'aménagement mais en créant des opérations « réserves foncières », perturbe la lecture de l'évolution du sous-total « stocks nets réserve et portage foncier » dans la mesure où l'évolution à la hausse entre 2022 et 2023 de ce stock masque la cession du foncier pour le portage de l'opération du TCSP pour l'agglomération de Cayenne et le transfert de foncier État pour les secteurs OIN Sud Bourg de Tonate et Rochambeau.

Indicateur 4 ter : Emprunts sur stocks – opérations d'aménagement

Indicateur 5 : Subvention sur recettes



Indicateur 6 : Marge brute à réaliser sur chiffre d'affaires restant à réaliser



Source : Cour des comptes d'après EPFAG

Annexe n° 11. Compte de résultat et bilan (période 2019-2023)

Compte de résultat en M€	2019	2020	2021	2022	2023
Achats (dont variations de stocks)	14,6	14,2	8,0	14,5	28,5
Services extérieurs	3,4	4,3	11,0	0,3	-5,1
Impôts, taxes et versements assimilés	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Charges de personnel	3,8	3,6	3,5	3,6	3,9
Autres charges de gestion courante	0,3	0,3	0,5	3,1	0,3
Charges financières	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9
Dotations aux amortissements et provisions	5,7	8,2	8,2	13,4	8,1
Total charges	28,5	31,1	31,7	35,6	36,6
Subventions de fonctionnement	12,5	9,5	10,8	4,7	6,2
Produits de la fiscalité affectée	3,5	4,0	3,5	3,4	3,9
Produits de cession d'éléments d'actif	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0
Ventes de biens ou prestations de services	13,7	10,0	10,9	14,3	20,4
Autres produits de gestion	0,4	0,4	3,0	3,1	1,0
Production stockée	-8,4	-2,5	1,9	3,6	-3,6
Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions	7,1	5,7	2,6	9,4	7,6
Reprises du financement rattaché à un actif	0,0	0,5	0,1	0,8	1,3
Produits financiers	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total produits	28,7	27,8	33,7	39,4	36,8
Résultat	0,2	-3,3	1,9	3,9	0,1

Actif en M€	2019	2020	2021	2022	2023
Actif immobilisé	6,6	6,4	5,8	7,6	7,4
dont immobilisations corporelles	6,6	6,4	5,8	5,5	5,2
Actif circulant	73,3	77,7	91,9	105,1	123,3
dont stocks	58,5	68,9	76,3	89,8	108,6
dont créances sur des entités publiques	5,9	3,9	9,6	8,5	6,1
Trésorerie	0,2	10,9	10,2	25,3	38,2
Total actif	80,2	95,0	107,9	138,0	168,9

Passif en M€	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds propres	16,7	18,7	20,6	31,2	63,8
dont dotation Etat et tiers	8,8	14,1	14,1	20,8	56,1
dont réserves	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9
dont report à nouveau	7,8	7,9	4,6	6,5	3,7
dont résultat	0,2	-3,3	1,9	3,9	0,1
Provisions pour risques et charges	8,7	11,1	16,1	19,7	19,7
Dettes financières	0,6	57,2	59,7	64,6	53,1
Dettes non financières	54,1	8,1	11,5	22,5	30,8
Trésorerie passive	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4
Total passif	80	95	108	138	169

Source : Comptes financiers de l'EPFAG

