Cour des comptes

SIXIÈME CHAMBRE **S2026-0980**

PREMIÈRE SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

LA CAISSE GÉNÉRALE DE SÉCURITÉ SOCIALE DE LA GUADELOUPE ET DE SAINT-MARTIN

Exercices 2020 à 2025

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 9 juillet 2026.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 2

PROCÉDURES ET MÉTHODES 5

SYNTHÈSE 8

RECOMMANDATIONS 11

INTRODUCTION 12

1 UNE GOUVERNANCE FRAGILE, UN PILOTAGE INEFFICIENT DE RESSOURCES IMPORTANTES 15

1.1 Une gouvernance fragile, à redresser 15

1.1.1 Une direction dont l'instabilité s'est accentuée en 2024 15

1.1.2 Des conseils d'administration caractérisés par des manquements répétés 16

1.1.3 Un comité social et économique aux moyens exorbitants du droit commun 17

1.2 Un pilotage défaillant de ressources humaines mal réparties 19

1.2.1 Une masse salariale et des effectifs très confortables 19

1.2.1.1 Une masse salariale qui augmente du fait de la structuration des effectifs 19

1.2.1.2 Des équivalents temps pleins moyens annuels stables 20

1.2.2 Des effectifs mal répartis et peu productifs 22

1.2.2.1 Des fonctions support et d'encadrement surdotées, au détriment de la production et du service aux usagers 22

1.2.2.2 Un temps de travail insuffisant 23

1.2.2.3 Un suivi parcellaire de la productivité 24

1.2.3 Un pilotage des ressources humaines défaillant 24

1.2.3.1 Une organisation morcelée 24

1.2.3.2 Une gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois inexistante 25

1.2.3.3 Une démarche managériale balbutiante 27

1.3 Une gestion de la commande publique insuffisamment coordonnée et supervisée 27

1.3.1 Une organisation de la commande publique centralisée mais insuffisamment coordonnée et supervisée 28

1.3.1.1 Un rattachement au secrétariat général pertinent mais dont la restructuration reste inachevée 28

1.3.1.2 Des progrès organisationnels attendus dans la fonction achats devant englober une supervision renforcée 29

1.3.2 Une commande publique présentant des délais anormalement longs 30

1.3.2.1 Des délais de procédure trop longs conduisant à des achats hors marché et à des mises en risque des procédures 30

1.3.2.2 Des mesures compensatoires porteuses de risques de contentieux ou onéreuses pour pallier la lenteur du renouvellement des marchés 30
1.3.3 Un découpage artificiel des besoins pour rester sous le seuil des marchés à procédure adaptée malgré leurs coûts 32
1.4 Des gestions immobilière, numérique et logistique peu efficientes 33
1.4.1 Une gestion erratique des moyens généraux 33
1.4.2 Une stratégie immobilière en cours de rationalisation, à consolider 34
1.5 Une lutte contre la fraude inégale selon les secteurs 35
1.5.1 Une lutte contre la fraude externe en nette progression depuis 2023 36
1.5.2 Une lutte contre la fraude interne insuffisamment prise en compte au sein de la CGSS 37
2 UNE QUALITÉ DE SERVICE AUX USAGERS INSUFFISANTE 39
2.1 Une relation client cloisonnée, hétérogène et aux performances limitées 39
2.1.1 Une relation client globalement en retrait des objectifs fixés 39
2.1.2 Une relation client cloisonnée entre les branches et régimes, déployée de manière inégale et réduite sur le territoire 40
2.1.2.1 Un accueil physique hétérogène, aux horaires d'ouverture réduits, et un accueil téléphonique à compléter 40
2.1.2.2 Une plateforme de flux entrant de courriers à stabiliser 42
2.2 Une branche vieillesse aux performances insuffisantes, dont l'organisation est à consolider 43
2.2.1 Stocks, délais et qualité : des indicateurs dégradés, après une courte embellie 43
2.2.1.1 Des prestations retraite en forte augmentation 43
2.2.1.2 Des stocks élevés et en hausse de dossiers en attente de traitement 45
2.2.1.3 Des délais de traitement élevés générant des ruptures de paiement pour les assurés 46
2.2.1.4 Une qualité de la liquidation en forte dégradation 47
2.2.1.5 Des réclamations en hausse 48
2.2.1.6 Un recouvrement des créances limité 49
2.2.2 Une productivité des agents insuffisante, un aller-vers les usagers à renforcer 50
2.2.2.1 Des plans d'urgence insuffisants 50
2.2.2.2 Une organisation structurellement fragilisée, à conforter 50
2.2.2.3 Un important déficit de productivité des agents au détriment des assurés, à corriger 51
2.2.2.4 Un renforcement bienvenu de l'aller-vers et des partenariats 52
2.3 Une branche maladie fragilisée par des difficultés persistantes 53
2.3.1 Des résultats contrastés avec des difficultés concentrées sur la population d'assurés 55
2.3.2 Une commission de recours amiable en difficulté 59
2.3.3 Un comité technique de maîtrise des risques important mais insuffisant sans action forte de la direction de la branche de l'assurance maladie 60

3 D'IMPORTANTES CARENCES DANS LE RECOUVREMENT DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX 61
3.1 Une organisation qui ne permet pas à la direction du recouvrement de tirer profit des soutiens dont elle bénéficie 62
3.1.1 Un management encore insuffisamment efficace 62
3.1.2 Des refus réitérés de validation des comptes par l'ACOSS 63
3.1.3 Un soutien national important qui peine à compenser les carences de la CGSS 64
3.2 Deux opérations illustrant les carences de la CGSS et conduisant à des pertes de ressources pour la sécurité sociale 64
3.2.1 Une suspension du recouvrement forcé qui a contribué à déstabiliser la CGSS 64
3.2.2 Une opération exceptionnelle d'admission en non-valeur pilotée par l'ACOSS 65
3.3 Malgré quelques progrès, un recouvrement encore insuffisant 66
3.3.1 Un taux de restes à recouvrer des cotisations encore élevé 66
3.3.2 Un recouvrement des cotisations salariales qui reste difficile 67
3.3.3 Un risque de prescription qui subsiste, un préjudice financier très significatif 68
3.3.4 Une utilisation insuffisante de l'ensemble des actions en recouvrement forcé 70

ANNEXES 75

Annexe n° 1. Comptes consolidés de la CGSS 77
Annexe n° 2. Principaux indicateurs relatifs à la relation client de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin de 2021 à 2025 81
Annexe n° 3. Composition du bassin de vie et offre de services des sites d'accueil de la CGSS en Guadeloupe en 2025 82

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour[1] 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.

⁂

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

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'un contrôle conduit sur le fondement des articles L. 111-2, L. 111-5 et L. 134-1 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Ce contrôle, conduit par la sixième chambre de la Cour, porte sur la Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de la Guadeloupe et de Saint Martin et couvre les exercices 2020 à 2025. Il a été conduit sur pièces et sur place auprès de la CGSS et par recueils documentaires et entretiens avec les organismes nationaux du régime général de sécurité sociale concernés (la Caisse nationale de l'assurance maladie, la Caisse nationale de l'assurance vieillesse, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale), la Caisse centrale de mutualité sociale agricole et avec la direction de la sécurité sociale.

⁂

Le projet d'observations définitives a été délibéré le 9 juillet 2026 par la sixième chambre, présidée par M. Lejeune, président de chambre et composée de Mmes Régis et Soussia, MM. Bessette, Chastenet de Gery, Fourrier, Fulachier, Machard, Thomas, conseillères et conseillers maître, ainsi qu'en tant que rapporteurs, M. Moguérou, conseiller maître, Mme Renée et M. Vacchino, conseillère et conseiller référendaire en service extraordinaire, Mme Dubit, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteur, M. Fulachier.

⁂

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

Le contrôle de la Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de la Guadeloupe et de Saint Martin sur la période 2020-2025, intervient dans le cadre d'un cycle de contrôle des CGSS, engagé par la Cour en 2024 avec celle de la Martinique et poursuivi en 2025 avec celle de La Réunion.

La CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin gère, pour le régime général et le régime agricole, les prestations maladie (2 Md€ de prestations) et vieillesse (0,7 Md€), ainsi que le recouvrement des cotisations sociales (1,3 Md€ de cotisations recouvrées). Ses 1 011 agents interviennent sur le territoire de la Guadeloupe et de Saint-Martin.

Pendant la période sous revue, la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin a poursuivi les objectifs fixés par les différentes branches ou régimes dans deux contrats pluriannuels globaux (CPG 2018-2022 et 2023-2027), avec un résultat très mitigé.

Un service rendu aux assurés insuffisant

Si le régime agricole présente de bons résultats, ils sont insuffisants pour les branches vieillesse et maladie, dans la qualité de service rendu aux usagers.

À l'exception des feuilles de soins électroniques, les délais de traitement des prestations santé se sont globalement allongés et sont supérieurs aux moyennes nationales, au détriment des assurés dont les remboursements sont plus tardifs. Les indemnités journalières et les feuilles de soins papier sont principalement affectées, en raison des défaillances de la plateforme de traitement des flux de courriers entrants. En conséquence, les réclamations des assurés augmentent. La commission de recours amiable (CRA) qui les traite n'est pas assez fréquemment réunie, ce qui génère automatiquement un stock de dossiers en attente de traitement important.

Du fait du vieillissement de la population en Guadeloupe, la branche vieillesse fait face à une augmentation du nombre des retraités, des bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), et du montant des prestations versées. Après une amélioration ponctuelle en 2020 et 2021, les résultats se dégradent depuis 2022, tant en termes de stocks de dossiers, de délais (ce qui ralentit la liquidation des nouvelles pensions), que de qualité financière. La mise en place de plans d'urgence et l'appui de trois caisses régionales de l'Hexagone n'ont pas permis d'améliorer la situation, du fait de la faible productivité des agents de la CGSS, nettement inférieure aux cibles, pourtant réduites, fixées aux organismes d'outre-mer, et d'une organisation insuffisamment orientée vers la production.

La relation avec les usagers demeure fortement cloisonnée entre les différents régimes et branches, sans mise en place d'accueils mutualisés pourtant constitutifs de l'identité d'une CGSS. Elle se dégrade sur la période, comme en témoigne le recul de la satisfaction des usagers.

Des carences dans le recouvrement des cotisations, conduisant à des pertes élevées

Le recouvrement des prélèvements sociaux par la CGSS est fortement déficient. Cette situation historique s'est maintenue au cours de la période sous contrôle. Si une importante perte a été constatée au titre des créances antérieures à 2020, la Cour relève que la CGSS présente un niveau encore élevé de créances exposées au risque de prescription entre avril et décembre 2026 (36 M€).

En effet, fin 2025, la CGSS a enregistré 1,2 Md€ de pertes de cotisations et contributions sociales (admises en non-valeur au titre des créances antérieures au 1er janvier 2020). Cela représente 22 % du total national de créances antérieures au 1er janvier 2020 considérées comme prescrites alors que la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin ne recouvre que 0,25 % des produits du régime général.

Malgré des progrès récents, ce chiffre s'explique d'abord par un suivi lacunaire des créances ainsi que par un recours insuffisant (voire inexistant) aux procédures de recouvrement amiable et forcé, constaté avant 2020 mais qui a perduré. La reprise des actions en recouvrement forcé, suspendues à l'occasion de la crise sanitaire, ne s'est effectuée que fin 2023, concomitamment à de fortes tensions dans l'île, qui ont conduit à une nouvelle suspension fin 2024, à rebours des consignes nationales. La reprise du recouvrement forcé en 2025 n'a pas permis de rattraper les retards accumulés.

Le suivi des créances reste défaillant, le taux de récupération des cotisations est très faible, et les contrôles nécessaires garantissant la réalité de la prescription ne sont pas pleinement assurés. La caisse a encore accordé des délais de paiement incluant des cotisations salariales jusqu'en 2025, en contradiction avec le code de la sécurité sociale et les consignes de l'ACOSS.

A ces pratiques s'ajoute en 2026 un nouveau refus de validation par l'ACOSS de l'activité de recouvrement des comptes de la CGSS pour la troisième année consécutive.

Une gouvernance fragile ne permettant pas de pallier un défaut de pilotage et de productivité

Ces diverses défaillances dans le service des usagers traduisent une absence de pilotage d'ensemble, observable également dans chacune des fonctions transversales, comme la lutte contre la fraude (insuffisamment structurée pour la fraude externe et inexistante pour la fraude interne), la commande publique (achats hors marché, découpages artificiels des besoins), l'immobilier (prises à bail de bâtiments inutilisés) ou encore la maîtrise des risques.

Ces lacunes s'expliquent aussi par une gestion erratique des ressources humaines. Les effectifs de la caisse, s'ils respectent les plafonds des contrats pluriannuels de gestion, sont particulièrement confortables, mais l'encadrement et les fonctions support sont surdotés, au détriment de l'affectation d'agents à la gestion des prestations et au recouvrement des prélèvements sociaux. Seul un quart des effectifs respecte la durée annuelle légale de travail et le taux d'absentéisme est particulièrement élevé. La caisse ne dispose pas d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en l'absence de pilotage des départs à la retraite – alors que sa pyramide des âges de la caisse, particulièrement élevée, y serait propice. Sa démarche managériale demeure insuffisamment structurée, tant en matière d'incitation que de

sanction auprès des agents, pour augmenter leur productivité et la rapprocher de celle des autres organismes de sécurité sociale.

La commande publique présente elle aussi des dysfonctionnements importants, liés à une mauvaise coordination entre le service achats et les services prescripteurs, à l'absence de planification pluriannuelle et à une maîtrise insuffisante des délais internes. Ces difficultés conduisent à des achats hors marché, ainsi qu'à un recours inapproprié et répété à des marchés à procédure adaptée, parfois au moyen de découpages artificiels des besoins, en contradiction avec les principes de la commande publique, ce qui engendre des coûts accrus.

Ce défaut de pilotage résulte d'une organisation morcelée entre le secrétariat général, les directions support, et chaque direction métier. Il découle surtout d'une gouvernance fragile, qu'illustrent les nombreux changements de direction et les réorganisations fréquentes, notamment en 2024 et 2025. Le dialogue social, très tendu, pèse fortement sur le bon fonctionnement de la caisse, entre tensions interpersonnelles et blocages, lors de mouvements internes et dans le cadre des très nombreuses réunions du comité social et économique (CSE). Le conseil d'administration présente quant à lui des dysfonctionnements structurels, notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts et de respect des obligations de paiement des cotisations, condition de la désignation de ses membres puis de leur maintien en fonctions.

*****

Le directeur général de la CGSS, en fonction depuis un an, doit s'attacher à rétablir sans délai la qualité de service et à améliorer la productivité de la caisse, dans le respect du cadre légal, et sous le contrôle resserré des caisses nationales. La Cour note des progrès dans plusieurs domaines sur les premiers mois de 2026 qui doivent impérativement être poursuivis et amplifiés, au regard des moyens accordés à la caisse et aux marges importantes d'amélioration du service rendu aux assurés et cotisants de la Guadeloupe et de St-Martin.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (CGSS) Dès 2026, produire à l'occasion des réunions du conseil d'administration et de ses commissions, les éléments permettant de s'assurer du respect par leurs membres des obligations de paiement des cotisations sociales.

Recommandation n° 2. (CGSS) Adapter dès 2026 les modalités de financement et de fonctionnement du comité social et économique aux dispositions légales en vigueur.

Recommandation n° 3. (CNAM, CNAV, ACOSS, CCMSA, CGSS) Inscrire dans le prochain contrat pluriannuel de gestion (CPG) un plan d'amélioration de la productivité des salariés et en tirer les conséquences sur l'effectif-cible de la CGSS.

Recommandation n° 4. (CNAM) : Permettre dans le prochain contrat pluriannuel de gestion (CPG) la fongibilité des effectifs entre branches pour faciliter les redéploiements et renforcer la production.

Recommandation n° 5. (CGSS) : Définir et déployer sans délai une politique de lutte contre la fraude interne au sein de la CGSS assortie d'indicateurs de résultat.

Recommandation n° 6. (CGSS) : Mettre en place au sein de la caisse, de façon transitoire, une équipe affectée à l'apurement des stocks de dossiers retraite.

Recommandation n° 7. (ACOSS) Transférer dès 2027 la gestion et le recouvrement des prélèvements sociaux des administrations publiques à une URSSAF et en tirer les conséquences en termes d'effectifs.

INTRODUCTION

Créées par un décret de 1947 dans les départements ultra-marins de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion[1], les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) versent, dans ces territoires, les prestations de retraite, d'assurance maladie-maternité, d'accidents du travail et de maladies professionnelles (AT-MP), et recouvrent les prélèvements sociaux du régime général et de ceux des exploitants agricoles. Des caisses d'allocations familiales ont été créées dans les départements d'outre-mer (DOM) en 1972[2] afin d'isoler la gestion des prestations familiales. Alors que la gestion de la sécurité sociale est structurée par branche depuis 1967[3], les CGSS se caractérisent donc par leur vocation interbranches et inter-régimes[4]. Elles assurent outre-mer les fonctions des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et des caisses de la mutualité sociale agricole (MSA) prévues par le code de la sécurité sociale.

Principaux chiffres de l'activité de la CGSS (2025)

Cotisations : 1,47 Md€ de cotisations appelées, 1,3 Md€ recouvrées auprès de 55 619 cotisants
Relation de service : 13 agences d'accueil sans statistique de fréquentation
Prestations d'assurance maladie : près de 2 Md€ versées aux 414 728 assurés
Prestations vieillesse : 703 M€ versées à 75 172 retraités
Activité agricole : 8,3 M€ (cotisations appelées), 4,2 M€ recouvrées, 85 M€ de prestations versées à 5 571 exploitants agricoles
Budget de gestion administrative : 91 M€

La population de la Guadeloupe est estimée par l'INSEE à 380 400 personnes[5] au 1er janvier 2025, une population en constante diminution depuis 2016. Le département est vieillissant. La Guadeloupe est devenue en 2025 la deuxième région de France où la part des personnes de plus de 60 ans est la plus élevée, après la Martinique : elles représentaient 33 % de la population guadeloupéenne en 2025, contre 23 % en 2015[6]. L'INSEE envisage un vieillissement prononcé de la population qui diminuerait encore à l'horizon 2042, avec 314 000 personnes puis 242 000 à l'horizon 2070. En Guadeloupe, 22,8 % de retraités bénéficiaient de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), soit un taux cinq fois supérieur à la moyenne nationale hors DOM. Enfin, la perte d'autonomie est plus précoce sur l'île, ce

[1] Décret n°47-2032 du 17 octobre 1947 relatif à l'organisation de la sécurité sociale dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion. Les CGSS sont désormais régies par l'article L. 752-4 du code de la sécurité sociale. Mayotte fait exception avec une caisse de sécurité sociale qui rassemble les activités des branches maladie-AT-MP, vieillesse, famille et recouvrement. La MSA Mayotte est chargée du régime social des agriculteurs.
[2] Arrêté du 3 février 1972.
[3] Ordonnance n°67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale.
[4] Il faut noter deux exceptions, en Lozère et dans les Hautes-Alpes, où des caisses communes de sécurité sociale (CCSS) regroupent les activités de plusieurs branches (maladie, famille, recouvrement).
[5] Auxquels il faut ajouter la population de Saint-Martin pour apprécier le nombre de bénéficiaires de l'assurance maladie.
[6] Communiqué de presse de l'INSEE du 10 avril 2025.

paramètre étant corrélé avec la pauvreté (10 % de la population percevant des pensions pour inaptitude ou des pensions d'invalidité).

La collectivité d'outre-mer de Saint-Martin compte 31 496 habitants, soit une érosion de 2,1 % entre 2016 et 2022, liée à un solde migratoire qui s'est dégradé. Les plus de 55 ans y représentent désormais 24 % de la population, contre 17 % en 2015, et le taux de chômage y est de 26 %.

La situation archipélagique complique la relation de la CGSS avec les usagers des îles, en particulier de celle de Saint-Martin. La dimension insulaire accentue en particulier le risque de conflit d'intérêts, que ce soit au niveau des prélèvements, des dépenses comme de la gouvernance.

Tableau n° 1 : Population couverte par la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin en 2025

Assurés maladie	Assurés complémentaires santé solidaire	Professionnels de santé	Retraités	Exploitants agricoles	Cotisants
414 728	112 069	3 784	75 172	5 571	56 519

Source : CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

Le contexte social est difficile. En 2021, 34,1 % des Guadeloupéens vivaient sous le seuil de pauvreté, contre 15 % de la population dans l'Hexagone (27 % à la Martinique). Le niveau de vie médian des ménages pauvres est légèrement inférieur à celui de l'ensemble des ménages de l'Hexagone vivant sous le seuil de pauvreté, cet écart étant accentué par un coût de la vie plus élevé en Guadeloupe.

En 2025, 16,6 % de la population active est au chômage en Guadeloupe, soit 1,2 points de plus qu'en 2024, contre moins de 8 % à l'échelle nationale. Bien qu'il ait baissé de 7 points par rapport à 2019, le niveau de chômage des jeunes reste particulièrement élevé, touchant en particulier un tiers des actifs de 15 à 29 ans.

Le contexte économique se caractérise par une atomicité du secteur privé avec 80,3 % des établissements qui sont des entreprises unipersonnelles et seulement 2,8 % qui ont plus de neuf salariés. Cette proportion élevée de petites et très petites entreprises côtoie des secteurs à forte concentration dans lesquels la concurrence joue peu. Il en résulte une réelle difficulté pour de nouvelles entreprises à s'insérer dans le commerce régional et international (avec des coûts salariaux comparativement élevés et une réglementation européenne encadrant l'importation des produits) et une sous-capitalisation d'une large frange d'entreprises.

La Guadeloupe souffre par ailleurs d'une forte économie informelle, ainsi que l'identifiait un rapport sénatorial[7] en 2021, qui évaluait les emplois informels entre 23 et 26,5 % en Guadeloupe (pour 20 % en Martinique et 12 à 16 % à La Réunion).

*****

Pendant la période sous revue, la direction de la CGSS a connu une certaine instabilité, renforcée en fin de période. Entre 2024 et 2025, elle a été pilotée par trois directeurs généraux

[7] Jean-Michel Arnaud, Roger Karoutchi, *Vague épidémique en outre-mer : territorialiser les réponses, amplifier le soutien*, rapport d'information, MCI, Sénat, n°177, 18 novembre 2021

et quatre directeurs comptable et financier successifs. Au 31 décembre 2025, la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin employait 1 011 agents, tous statuts confondus.

Le budget de la CGSS relève de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), à laquelle les autres caisses nationales et centrale reversent une contribution à due proportion des salariés de chaque branche.

Les activités de la caisse sont réparties sur 13 sites d'accueil et 10 de production. Son siège se situe aux Abymes.

Pendant la période sous revue, la CGSS était engagée dans deux contrats pluriannuels de gestion (CPG) signés avec les organismes nationaux de sécurité sociale, le premier couvrant les années 2018-2022 étant décliné par branche et régime. Le second, qui couvre la période 2023-2027, est commun à toutes les branches et régimes gérés par la CGSS.

Le contrôle de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin pour les exercices courant de 2020 à 2025 s'inscrit à la suite de ceux des CGSS de la Martinique[8] et de La Réunion[9], et fait écho aux travaux conduits par la Cour en 2018 auprès des organismes de la région Antilles-Guyane. Les travaux ont été menés en tenant compte des orientations exprimées dans le cadre de ces contrôles.

La Cour a examiné la gestion de la CGSS sous trois angles :

- le pilotage de la CGSS en analysant notamment les fonctions ressources humaines et commande publique (première partie) ;
- la qualité de service rendu aux usagers, notamment pour les branches vieillesse et maladie (deuxième partie) ;
- l'organisation et la gestion du recouvrement des cotisations sociales dont les risques apparaissent importants (troisième partie).

[8] Cour des comptes, la CGSS de la Martinique, octobre 2024.
[9] Cour des comptes, la CGSS de la Réunion, septembre 2025.

1 UNE GOUVERNANCE FRAGILE, UN PILOTAGE INEFFICIENT DE RESSOURCES IMPORTANTES

La CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin a été confrontée à de sérieuses difficultés de gouvernance depuis 2020 (1.1). Cette situation explique des faiblesses, voire des défaillances, dans la gestion des ressources humaines (1.2), de la commande publique (1.3), immobilière, numérique et logistique (1.4) et en matière de lutte contre la fraude (1.5).

Un an après l'arrivée d'un nouveau directeur, la Cour observe que l'organisation de la CGSS ne permet pas d'assurer une gestion optimale de ressources importantes.

1.1 Une gouvernance fragile, à redresser

Les deux directeurs généraux nommés en 2020 puis en 2025 ont identifié les difficultés en matière de gouvernance et de pilotage de la CGSS. Ils ont en particulier décrit des situations difficiles au sein du comité de direction, ainsi que dans les relations avec les représentants du personnel. Alors qu'ils font preuve de davantage de réserve quant à leurs relations avec les conseils d'administration successifs, la Cour constate que cette instance essentielle de la CGSS ne favorise pas non plus le bon fonctionnement de l'organisme[10].

1.1.1 Une direction dont l'instabilité s'est accentuée en 2024

Entre 2024 et 2025, la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin a subi une succession de trois directeurs généraux et de quatre directrices ou directeurs comptables et financiers, y compris par intérim[11]. Leur remplacement s'est révélé difficile en raison de la difficulté à pourvoir des postes de direction dans les organismes ultramarins. L'encadrement supérieur ne semble d'ailleurs pas attirer beaucoup de manifestations d'intérêt, puisque certains postes de direction n'ont connu qu'un nombre restreint de candidatures (une seule pour le poste de directeur général ou de sous-directeur immobilier, et trois seulement pour le poste de directeur adjoint).

Cette instabilité récente de la direction de la CGSS se retrouve dans l'ensemble des directions techniques de l'organisme, en particulier du fait de difficultés ou réorganisations successives. Ainsi, la direction du recouvrement a vu se succéder trois personnes, dont une qui ne sera restée que quelques mois à la suite d'une divergence avec le directeur par intérim. La branche vieillesse a vu se succéder deux directeurs en six ans, comme pour la direction des ressources humaines. Le département logistique a par ailleurs fait l'objet de trois rattachements différents entre 2020 et 2025. Plusieurs autres départs ou absences de membres du comité de

[10] Au cours de la période contrôlée, la CGSS a connu deux conseils d'administration et deux comités sociaux et économiques. Un nouveau conseil d'administration a été installé en mars 2026.

[11] Le directeur qui exerçait depuis 2020 a dû quitter la CGSS en novembre 2024 à la suite de différends avec le conseil d'administration. Lui a succédé un directeur par intérim jusqu'en avril 2025, soit pendant 6 mois après.

direction (dont la directrice de l'immobilier des moyens, absente depuis plusieurs mois) ne peuvent qu'accroître l'instabilité de la CGSS.

1.1.2 Des conseils d'administration caractérisés par des manquements répétés

Depuis 2020, la CGSS a connu trois conseils d'administration successifs, l'actuel ayant été mis en place en mars 2026[12]. Ses prérogatives, encadrées par le code de la sécurité sociale[13], excluent les missions ayant trait à la gestion de l'organisme, confiées au directeur général[14]. Pourtant, la lecture des procès-verbaux montre un intérêt constant du conseil pour le recouvrement des cotisations, qui peut constituer une pression sur la direction de la caisse.

L'influence des administrateurs s'exerce au sein du conseil et de ses commissions. Pour devenir exécutoires, leurs décisions sont transmises à la Mission nationale de contrôle (MNC) de la direction de la sécurité sociale pour le contrôle de légalité[15]. Observateur privilégié des pratiques du conseil, la MNC fait le constat sur l'ensemble de la période d'une conformité insuffisante de ces décisions aux dispositions du code de la sécurité sociale, que la Cour ne peut que confirmer.

Ainsi, la MNC a transmis, entre 2022 et 2024, 22 lettres d'annulations de décisions du conseil d'administration ou des commissions qui en dépendent[16]. Plusieurs concernaient des décisions de la commission de recours amiable[17]. Autre cas de figure, le conseil d'administration de la CGSS, à l'issue de sa réunion du 7 juillet 2023, avait adopté une motion visant à obtenir communication des procès-verbaux du comité social et économique (CSE). Cette décision a fait l'objet d'un courrier d'annulation de la MNC, au motif que ces documents internes n'avaient pas vocation à être diffusés, y compris au conseil d'administration. La décision d'annulation a entraîné un contentieux entre le conseil d'administration et la MNC, procédure rejetée par le tribunal administratif. Outre que la relation avec les représentants du personnel ne relève pas de la compétence du conseil, cette démarche contentieuse ne peut que compliquer encore le pilotage général de l'organisme.

La Cour a également constaté un manquement aux dispositions prévenant les conflits d'intérêts. Depuis 2022, les membres du conseil d'administration doivent à cet effet fournir une déclaration de leurs liens d'intérêt (DLI) [18], et cette règle doit être rappelée au début de chaque réunion. Après que la MNC a annulé une décision au motif qu'il n'avait pas été procédé au rappel des règles déontologiques intégrées au règlement intérieur en 2022, les comptes-rendus des réunions font apparaître ce rappel aux règles de déontologie depuis mars 2023.

---

[12] Un mandat du conseil d'administration a couvert la période 2020 à 2022, et a été suivi par un mandat qui s'est terminé en 2025.

[13] Art. L. 121-1 et R. 121-1 du code de la sécurité sociale.

[14] Art. R. 122-3 du code de la sécurité sociale.

[15] La MNC a été créée par l'arrêté du 9 novembre 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale ».

[16] Auxquelles s'ajoutent 14 lettres d'observations (LO) et 43 demandes d'informations complémentaires (DIC).

[17] Absence de quorum, remises de majorations de retard infondées, composition non approuvée par le CA, etc.

[18] Art. R. 139-13 du code de la sécurité sociale - arrêté du 23 février 2022 et instruction interministérielle du 1er août 2022 relative aux règles déontologiques au sein des organismes du régime général de sécurité sociale, particulièrement en matière de prévention des conflits d'intérêts et de moyens mis en œuvre pour cesser immédiatement toute situation contrevenant à ces règles.

Ce progrès est cependant plus apparent qu'opérant, comme l'a rappelé la MNC en amont du conseil du 27 juin 2025. Ainsi, l'examen des déclarations en mars 2026 révèle d'une part, qu'au moins deux administrateurs du collège des employeurs n'avaient pas respecté cette obligation. Pour quatre autres administrateurs, les déclarations sont vides de toute mention, alors qu'ils exercent une activité professionnelle susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts. Enfin, un administrateur a fourni une déclaration mentionnant qu'il était retraité, alors qu'il est toujours « en activité partielle » selon la CGSS. Ces défauts d'information, qui contreviennent aux dispositions en vigueur, entravent par ailleurs la lutte contre les conflits d'intérêts et nuisent à la transparence des instances de gouvernance, y compris en matière de règlement des cotisations sociales.

En effet, le code de la sécurité sociale impose aux membres du conseil d'administration de satisfaire leurs obligations « *à l'égard des organismes de recouvrement de sécurité sociale dont ils relèvent* », sauf à bénéficier d'un échéancier de paiement à jour[19]. Cette condition n'est ni vérifiée en amont, ni rappelée par la direction à l'occasion des réunions du conseil. La Cour a de surcroît constaté, comme l'avait déjà établi la MNC à l'occasion de l'installation du conseil d'administration en 2022, que plusieurs administrateurs ne respectaient pas cette obligation. En mars 2026, six anciens administrateurs, représentant les employeurs, demeuraient débiteurs auprès de la CGSS, dont trois en l'absence de tout recours amiable ou plan de paiement, pour des dettes datant de 2025 (y compris avec des cotisations salariales). Deux d'entre eux apparaissaient même en situation de taxation d'office réitérée pour absence de déclaration des cotisations dues, ce qui n'est pas exemplaire au regard du rôle de représentant des usagers.

Dans le cadre de la nouvelle mandature, la direction de la CGSS doit mettre en place l'organisation permettant de s'assurer de la parfaite observation des dispositions du code de la sécurité sociale, qui précise que « … *perdent le bénéfice de leur mandat […] les employeurs et les travailleurs indépendants qui n'ont pas satisfait à leurs obligations à l'égard des organismes de recouvrement de sécurité sociale dont ils relèvent* ». À défaut, la CGSS encourt le risque de voir frappées d'annulation les décisions de ces instances au motif que des participants n'auraient pas dû y participer[20]. Le cas échéant, il appartient à la tutelle de constater la fin du mandat de l'administrateur.

Recommandation n° 1. (CGSS) Dès 2026, produire à l'occasion des réunions du conseil d'administration et de ses commissions, les éléments permettant de s'assurer du respect par leurs membres des obligations de paiement des cotisations sociales.

1.1.3 Un comité social et économique aux moyens exorbitants du droit commun

Chacun des directeurs successifs a noté la dureté des relations sociales au sein de la CGSS. Plusieurs projets soumis à consultation du comité social et économique (CSE) ont ainsi été reportés, voire n'ont pu aboutir faute d'accord du comité.

[19] Art. L. 231-6-1 du code de la sécurité sociale.

[20] Les matérialités fournies par la CGSS pour analyser la situation des membres du conseil d'administration montrent que la méthode employée peut faire douter de la fiabilité de l'information recueillie. Ainsi, la CGSS a fourni à la Cour une liste des cotisations dues par les administrateurs, dans laquelle apparaissent les cotisations dues par les employeurs des administrateurs siégeant en tant que salariés.

Le CSE de la CGSS a été renouvelé deux fois sur la période contrôlée, l'actuel ayant été constitué en mars 2026. Si ses missions sont encadrées par le code du travail, son fonctionnement et les moyens attribués relèvent pour partie de l'organisme, conférant à son directeur, qui préside le CSE, une marge de manœuvre quant au temps imparti aux salariés élus.

Pourtant, en examinant les moyens et le fonctionnement du comité, la Cour constate qu'ils ne sont que faiblement pilotés par la CGSS. Déjà, en 2020, le directeur général indiquait que « *grâce à un protocole d'accord préélectoral négocié et signé dans des conditions très exorbitantes du droit commun, les élus [*du comité*] disposaient d'un nombre d'heures allouées de 27 000 heures et de 42 membres assistant au CSE* »[21].

Depuis, la direction a signé en 2022 un protocole d'accord pré-électoral, puis un accord de fonctionnement du CSE en mars 2024, qui continue à lui attribuer des moyens très favorables. Le code du travail[22] prévoit en effet, pour un organisme de cette taille, que les salariés soient représentés au CSE par 16 élus titulaires (et le même nombre de suppléants), les titulaires seulement disposant de 24 heures de délégation par mois, soit 4 608 heures par an. En réalité, par le biais du protocole de 2024, le CSE de la CGSS est composé de 17 élus et de 17 suppléants, les 34 salariés disposant chacun d'heures de délégation, le total du temps de délégation mensuel cumulé étant de 14 892 heures par an, soit plus de trois fois le volume théorique d'heures[23].

Le CSE a par ailleurs créé en son sein plusieurs commissions, certaines prévues par le code du travail ou par accord local[24], deux autres facultatives, ainsi que plusieurs sous-commissions, pour lesquelles un temps de délégation supplémentaire de deux heures est accordé. Le temps passé par les élus à ces réunions s'impute sur le temps de travail, sans être déduit du temps de délégation accordé aux élus du CSE.

Cet important volume d'heures accordé aux représentants du personnel n'est pas non plus affecté par le temps passé aux réunions du CSE lui-même. À cet égard, et alors que le code du travail prévoit au moins une réunion par mois[25], le CSE de la CGSS s'est réuni au moins 160 fois depuis 2020, soit près de 27 fois par an en moyenne. A ces occasions, et au moins jusqu'en juillet 2023, ont de surcroît participé aux réunions du CSE des suppléants en sus des titulaires, des « observateurs », voire trois représentants syndicaux (au lieu de deux), soit jusqu'à 22 personnes par séance, contrairement aux dispositions de l'art. L.2314-1 du code du travail et au protocole de 2024.

Aucune disposition ne prévoyant de nombre maximum ni de limite à la durée des réunions, il n'est pas possible d'estimer le temps nécessaire au bon fonctionnement du CSE. Même si elle doit rester soucieuse de la qualité du dialogue social, la direction ne peut toutefois pas maintenir un dispositif conduisant à réduire ainsi le temps de travail, au détriment du service rendu aux usagers. De surcroît, parmi les cinq salariés auxquels la CGSS a transmis des courriers de notification d'indus correspondant à du temps de travail non réalisé, figurent trois membres du CSE.

[21] Constats et perspectives pour la CGSS de la Guadeloupe, avril 2020.
[22] Art. R. 2314-1 du code du travail.
[23] Auxquels s'ajoutent 10h attribués aux représentants des salariés en amont de chaque conseil d'administration.
[24] Commission santé, sécurité et conditions de travail, commission de la formation, commission économique, commission d'information et d'aide au logement et commission de l'égalité professionnelle
[25] Art. L. 2315-21 du code du travail.

Enfin, le comité ne respecte pas en l'état la répartition des dotations financières destinées respectivement à son fonctionnement et aux œuvres sociales. Le CSE dispose ainsi pour fonctionner[26] d'une subvention de l'employeur de 1,42 M€ (en 2024), correspondant à 0,20 % de la masse salariale (100 000 € en 2024) pour son fonctionnement, et à 2,55 % de la masse salariale pour le financement des activités sociales et culturelles.

Or, disposant de trois salariés (quatre jusqu'en 2024), le CSE consacre chaque année 300 000 € aux salaires et cotisations, dépassant largement la subvention de fonctionnement, amputant donc une partie du financement des activités sociales et culturelles, alors que les deux enveloppes ne sont pas fongibles en l'absence d'une délibération *ad hoc*. Le protocole de mars 2024[27] prévoit bien la possibilité d'un transfert entre la dotation de fonctionnement et le budget des activités sociales et culturelles, mais dans la limite de 10 %, et sous réserve d'une délibération, qui n'a pas été produite depuis 2024.

Recommandation n° 2. (CGSS) Adapter dès 2026 les modalités de financement et de fonctionnement du comité social et économique aux dispositions légales en vigueur.

1.2 Un pilotage défaillant de ressources humaines mal réparties

Malgré des effectifs importants, la caisse peine à garantir un niveau de production et de service conforme aux besoins des assurés. Cette situation résulte d'une répartition inadaptée des effectifs, dont le temps de travail est par ailleurs insuffisant et la productivité trop faible. À ces fragilités s'ajoutent celles d'une faible mobilité et d'un vieillissement des effectifs. L'absence d'une démarche structurée de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) n'offre pas à la direction des ressources humaines les leviers nécessaires pour adapter les ressources humaines aux besoins actuels et futurs de la CGSS.

1.2.1 Une masse salariale et des effectifs très confortables

1.2.1.1 Une masse salariale qui augmente du fait de la structuration des effectifs

La masse salariale de la CGSS s'établit à 86,59 M€ en 2025, en augmentation de 17,32 % sur la période sous revue. L'augmentation des dépenses de personnel de la CGSS observée entre 2024 et 2025 s'explique en partie par l'intégration des effectifs de l'ex-direction régionale du service médical (DRSM), à compter du 1er octobre 2025, et des mesures générales de hausse des rémunérations.

[26] Financement des dépenses courantes (fournitures, frais d'abonnement, acquisition de matériel, coûts de logiciel, comptabilité, etc.), des frais de déplacement pour des élus dans l'exercice de leur mandat, des formations ou des dépenses de communication auprès des salariés.
[27] En conformité avec l'article L. 2315-61 du code du travail.

Tableau n° 2 : Évolution de la masse salariale 2020-2025

2020	2021	2022	2023	2024	2025
73 803 917 €	74 124 207 €	78 333 116 €	76 227 565 €	79 042 599 €	86 588 708 €

Source : Cour des comptes, données CNAM pour la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

Les rémunérations du personnel de la sécurité sociale dans les départements ultra-marins sont régies par l'accord du 26 janvier 2010[28], qui prévoit que le salaire de ces agents, calculé selon les règles prévues dans les conventions collectives de février 1957[29] et de juin 1968[30], est majoré de 40 %, sur le modèle des rémunérations des agents de l'État. Logiquement, les rémunérations moyennes sont supérieures à celles constatées dans les caisses hexagonales.

En 2025, alors que la rémunération brute moyenne des agents du régime général s'établissait à 38 720 € en 2024, le salaire brut moyen au sein de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin atteignait 52 518 €, juste en deçà de La Réunion (53 037 €) mais bien au-dessus de la Martinique (49 902 €) et de la Guyane (49 457 €). Il a augmenté de 11 % sur la période contrôlée. Cette hausse s'explique en partie par l'application de la nouvelle classification courant 2025 (même si la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin a bénéficié dans ce cadre de l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) la plus basse de toutes les CGSS, à hauteur de + 3,98 %), et par l'intégration des effectifs de la DRSM à la fin de cette même année, ainsi que par la structure des effectifs caractérisée par la présence de beaucoup de cadres et une ancienneté importante.

1.2.1.2 Des équivalents temps pleins moyens annuels stables

Au 31 décembre 2025, la CGSS compte 923 équivalents temps plein moyens annuels (ETPMA)[31], correspondant à 937 équivalents temps plein rémunérés (ETPR)[32] en CDI. La CGSS a intégré, au 1er octobre 2025, 67,48 ETPR correspondant à 16,87 ETPMA[33] issus de l'ex-DRSM Guadeloupe. Mise à part cette intégration, la CGSS a connu une baisse de 0,6 % de ses ETPMA sur la période 2020-2025 et respecte la cible fixée par les contrats pluriannuels de gestion.

[28] Protocole d'accord du 26 janvier 2010 relatif au personnel des organismes de sécurité.
[29] Convention collective nationale de travail du 8 février 1957 du personnel des organismes de sécurité sociale.
[30] Convention collective nationale de travail du 25 juin 1968 des agents de direction et des agents comptables des organismes de Sécurité sociale et d'Allocations familiales.
[31] Unité correspondant au nombre moyen d'agents réellement présents et en activité sur l'année, calculé en tenant compte de leur quotité de travail et de leur temps de présence.
[32] Sans compter les effectifs du centre d'examen de santé, lesquels ne sont pas compris dans les cibles ETPMA du CPG, puisqu'ils sont financés par une subvention *ad hoc*.
[33] Compte tenu de leur arrivée en cours d'année (ETPMA).

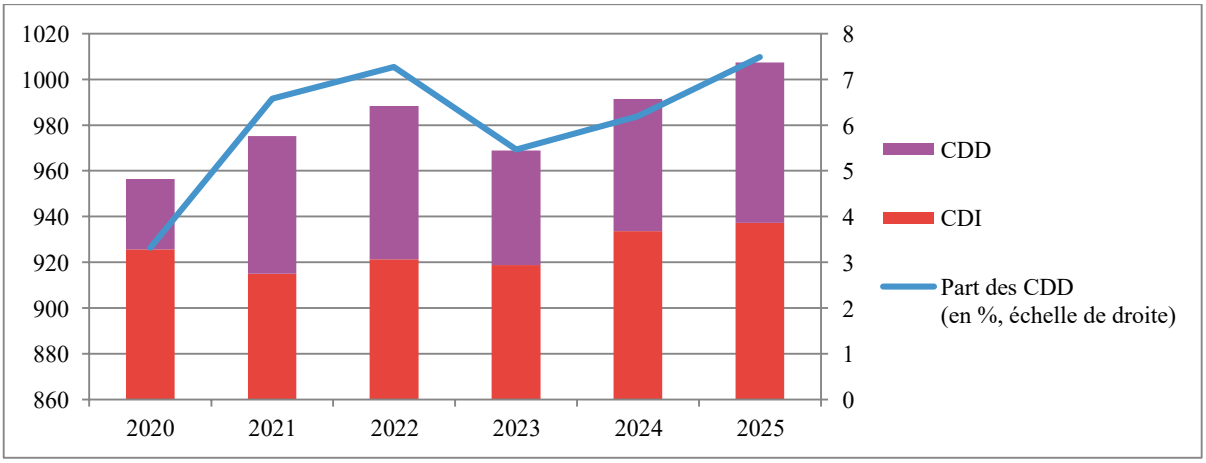
Tableau n° 3 : Évolution des équivalents temps pleins moyens annuels (2020-2025)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Maladie[34]	489,2	490,4	494,8	489,5	489,0	503,6
Retraite	132,8	131,4	128,6	130,7	133,8	133,5
Recouvrement	172,9	170,4	165,2	162,2	163,0	163,3
Régime agricole[35]	99,2	98,2	96,4	101,1	102,0	103,2
Prévention (CNAM)	17,5	18,0	17,9	17,5	16,3	17,8
FNPEIS					1,8	2,0
Total	**911,5**	**908,5**	**902,8**	**901,1**	**905,8**	**923,3**
Cible CPG	**912,5**	**914,8**	**915,3**	**910,7**	**915,5**	**925,4**

FNPEIS : onds national de prévention, d'éducation et d'information sanitaire.
Source : Cour des comptes, données CNAM pour la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

La part des CDD dans l'effectif total passe de 3 % en 2020 à près de 8 % en 2025, là où l'union des caisses nationales de la sécurité sociale (UCANSS) identifie à l'inverse une diminution de la part des CDD (qui s'établit à 4,8 % en 2024) dans l'effectif du régime général.

Graphique n° 1 : Évolution des équivalents temps plein rémunérés (ETPR)



Source : Cour des comptes, données CGSS.

La CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin est la mieux dotée en effectifs après celle de La Réunion. Rapportée à la population régionale, elle est également la mieux pourvue, avec 2,2 agents pour 1 000 habitants au 31 décembre 2025, à un niveau similaire à celui de la Martinique (2,3), et devant La Réunion (1,4) et la Guyane (1,5).

[34] Dont en 2025 l'intégration des agents de la DRSM.
[35] Dont prévention des risques professionnels.

1.2.2 Des effectifs mal répartis et peu productifs

1.2.2.1 Des fonctions support[36] et d'encadrement surdotées, au détriment de la production et du service aux usagers

En CGSS, les effectifs sont affectés aux différentes branches soit directement (à la production) soit indirectement (sur les fonctions support). Alors que la consigne avait été donnée que les suppressions de poste prévues dans le cadre du CPG ne concernent que les fonctions support pour favoriser les fonctions de production, au 31 décembre 2025, 37 % des effectifs de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin étaient encore affectés aux fonctions support. C'est autant que pour la CGSS de la Martinique, mais plus qu'en Guyane (32 %) et qu'à La Réunion (26 %)[37].

Cela traduit le poids des directions supports (direction des ressources humaines (DRH), direction comptable et financière (DCF[38]) et direction des systèmes d'information et des moyens (DSIM)), au détriment des directions métiers. L'organisation de la direction générale illustre également ce constat, puisqu'elle dispose sur l'organigramme de deux directeurs ou directrices de cabinet, complétés de deux assistantes, d'une secrétaire et d'un manager de réseaux, auxquels s'ajoute un secrétariat général composé de 73 agents.

Ce constat est aussi symptomatique de la part significative des effectifs des directions métier alloués au pilotage ou à l'expertise plutôt qu'à la production. C'est le cas des neuf cellules d'appui au pilotage créés par le directeur général nommé en 2020 au sein des différentes directions de la CGSS, l'ensemble cumulant une quarantaine de collaborateurs. Bien que richement dotée, cette fonction ne fournit pour autant que peu de données pertinentes en matière de pilotage, en particulier du fait de son morcellement.

La structuration statutaire de la CGSS traduit aussi cette tendance, puisque la part des salariés de niveaux 1 à 4, correspondant aux employés et techniciens dans la classification des emplois de la sécurité sociale, diminue de 10 points sur la période au profit des cadres : les salariés, à l'issue de la nouvelle classification[39] en 2025, ne représentaient plus que 53 % de l'effectif, contre 63 % en 2020.

Le taux d'encadrement s'établit à 16 %[40], contre 10 % à l'échelle nationale en 2024 : cette structuration très pyramidale induit une ultra-spécialisation et une taille réduite des équipes, préjudiciables à la continuité de service en cas d'absences.

[36] Comme la gestion des ressources humaines, de la trésorerie, la tenue des comptes, la documentation, les achats, l'immobilier, l'informatique, la logistique et la définition de la stratégie et le suivi de la performance.
[37] Données CNAM.
[38] À l'exception des vérificateurs au sein de la DCF, qui contribuent aux processus métiers.
[39] Nouvelle classification pour les emplois des organismes de la sécurité sociale, issue d'un protocole d'accord national du 22 novembre 2024, dont la mise en œuvre à la CGSS de la Guadeloupe a conduit à la modification de 35 % des intitulés de poste, et à l'octroi à 42,8 % des agents de davantage que les 3 points de compétences attribués automatiquement dans le cadre de la réforme.
[40] En comptant les différents directeurs, sous-directeurs, responsables et managers de secteur, d'agence, de service, d'unité, de branche, et leurs adjoints.

1.2.2.2 Un temps de travail insuffisant

Le temps de travail est régi par une décision unilatérale de l'employeur du 1er mars 2022, qui prévoit une seule plage fixe quotidienne, de 9h à 12h – alors que, précédemment, deux plages fixes supplémentaires étaient prévues, les lundi et jeudi après-midi. S'y ajoutent des plages mobiles présentées comme des « périodes de présence facultative ». Les salariés sont censés réaliser l'intégralité de leur temps de travail hebdomadaire, (qui est, selon leur choix, de 36, 37, 38 ou 39 heures) en s'organisant entre ces plages fixes et mobiles.

En pratique, cette organisation du temps de travail est préjudiciable au bon fonctionnement des services, puisque les managers ne peuvent pas tenir de réunions l'après-midi, ou doivent, par exemple pour l'accueil, obtenir l'accord des agents pour ouvrir le service aux usagers.

Les 1 607 heures annuelles que doit chaque salarié en application du code du travail ne sont réalisées que par 24,2 % des agents en activité à temps plein en 2025 : les trois-quarts des effectifs qui travaillent moins que la durée légale ne réalisent en moyenne que 1 254 heures annuelles d'après le suivi de la CGSS.

Le nouvel outil (KELIO PRO) mis en place depuis février 2024 pour fiabiliser le suivi avec des alertes pour les managers et des relances automatiques aux salariés, ne permet pas d'expliquer ce différentiel, puisqu'il ne fait apparaître qu'un quart des effectifs en débit horaire à la fin de l'année. Fin 2025, 2 % des effectifs apparaissent au-dessus des 100 heures de débit. Ces débits doivent être compensés par des congés ou des jours acquis au titre de la RTT. En l'absence de régularisation dans un délai de trois mois, une mise en demeure est envoyée, notifiant une dette vis-à-vis de la CGSS, qui doit être recouvrée par un prélèvement sur salaire, au besoin à l'aide d'un échéancier. Malgré ce cadrage, certains agents identifiés en débit horaire en 2025 n'ont pas fait l'objet d'une notification d'indus, notamment parmi les représentants du personnel.

Au 31 décembre 2025, 58 % des indus au titre de la gestion des ressources humaines restant à recouvrer relevaient d'absences injustifiées et de débits horaires, pour un total de 45 125 euros. Fin 2024, les tableaux de suivi de la CGSS identifiaient des indus relatifs à des débits horaires dont la date était supérieure à 3 ans, donc prescrits, à hauteur de 86 467 €.

Les agents de direction et cadres au forfait jour ne sont pas concernés par ce dispositif de contrôle horaire et doivent simplement signaler leur présence une fois par jour. Un protocole d'accord, signé fin 2025 et entré en vigueur au 1er janvier 2026, élargit son bénéfice à tous les cadres[41]. De 23 personnes bénéficiant du forfait jour au 31 décembre 2025, cette possibilité est désormais ouverte à un peu plus de 400 agents, sous réserve de l'autonomie dont ils disposent dans l'organisation de leur emploi du temps. Compte tenu des difficultés managériales observées à la CGSS, il est probable que peu de refus soient opposés aux agents demandant de passer au forfait jour, limitant de fait les possibilités de contrôle du temps de travail effectif[42].

Le temps de travail à l'occasion des grèves n'est pas vérifié, les déclarations de grévistes adressées à l'UCANSS indiquant systématiquement un taux de grévistes nul, alors que la

[41] Sont concernés les cadres à partir du niveau 5A, les soignants au niveau 5E, les salariés de la classification informatique à partir du IV A et les ingénieurs conseils.
[42] La CGSS indique toutefois qu'après six mois de mise en œuvre du forfait jour (premier semestre 2026), seuls deux agents supplémentaires en bénéficieraient.

plupart des sites de la CGSS ont fait l'objet de fermetures de plusieurs jours dans le cadre de mouvements sociaux, comme lors du préavis de grève de février 2023.

La Cour relève que ces constats relatifs au temps de travail insuffisant n'ont pas fait l'objet de remarque de la part de la CGSS pendant la contradiction et appelle à la remise en ordre nécessaire pour appliquer la loi.

1.2.2.3 Un suivi parcellaire de la productivité

La CGSS ne dispose pas d'une vision consolidée de la productivité de ses collaborateurs. L'outil OSCARR, fourni par la CNAM mais susceptible d'être utilisé par les salariés de toutes les branches, est censé répondre à cet enjeu, mais son déploiement à la Guadeloupe varie selon les directions. Si la direction en charge du régime agricole affiche un taux de saisie de 95 %, celle du recouvrement se situe seulement à 23 %. Au total, le niveau de saisie par la CGSS est passé de 29,7 % en 2020 à 80,9 % en 2025[43], restant moins élevé que la moyenne des CGSS (83,2)[44]. Le nouveau directeur général a toutefois lancé en 2026 des revues de performance, en débutant par le process des indemnités journalières, avant la liquidation des droits propres et de l'ASPA, puis le recouvrement amiable et forcé.

Recommandation n° 3. (CNAM, CNAV, ACOSS, CCMSA, CGSS) Inscrire dans le prochain contrat pluriannuel de gestion (CPG) un plan d'amélioration de la productivité des salariés et en tirer les conséquences sur l'effectif-cible de la CGSS.

1.2.3 Un pilotage des ressources humaines défaillant

1.2.3.1 Une organisation morcelée

La direction des ressources humaines (DRH) compte 52 agents présents au 31 décembre 2025, soit 4,9 % de l'effectif de la CGSS. Elle a été réorganisée début 2024, avec la création d'une cellule d'appui au pilotage, d'un service chargé de la dématérialisation et d'un service de gestion des emplois et parcours professionnels, la fusion des services recrutement et formation et le renforcement du service qualité de vie et conditions de travail.

La DRH pilote un schéma directeur des ressources humaines, articulé autour de la prospective sur les métiers, du maintien de la motivation tout au long de la vie, de l'accompagnement des pratiques managériales, de la responsabilité sociale et de la transition écologique. Ce schéma n'aborde pas le pilotage de la masse salariale et de l'effectif, qui ne relève d'ailleurs pas de la DRH mais du service « dépenses de personnel » du département budgétaire du Secrétariat général. Cette organisation, bien que courante au sein des caisses du régime général, ne garantit pas la fluidité des échanges au quotidien et empêche l'émergence

[43] Taux cumulé au mois d'octobre 2025.
[44] La recherche d'efficience et la mise en place de normes font partie des objectifs du CPG transverse signé en 2023 par la CGSS.

d'une véritable stratégie des ressources humaines qui articulerait l'analyse des besoins en postes, d'une part, et en compétences, d'autre part.

1.2.3.2 Une gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois inexistante

Les directions de branches participent à des dialogues de gestion trimestriels pilotés par le directeur général et le secrétariat général, qui visent à répartir les droits à embauche conformément aux trajectoires d'évolution des effectifs fixées à la CGSS. Néanmoins, cette répartition ne s'inscrit pas dans une gestion prévisionnelle des effectifs, du fait de l'organisation interne de la caisse, mais aussi de la spécificité de la gestion des ETPMA à la CGSS.

L'organisme ne dispose pas de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), une négociation relative à ce sujet ayant fait l'objet en juin 2024 d'un procès-verbal de désaccord[45].

Par ailleurs, les ETPMA sont fixés par branche dans le cadre du CPG et ne sont pas fongibles entre branches, contrairement à la logique prévalant pour le budget unique, qui s'applique aussi à la masse salariale. La direction de la CGSS ne peut donc pas s'appuyer sur des départs dans une branche pour réallouer les supports de poste vers une autre branche en réponse à des besoins ou à l'inverse à des surplus d'effectifs. Le chantier relatif à la fongibilité des effectifs figure au plan de travail de la DSS pour 2026 et devra être examiné dans le cadre de l'affectation des moyens aux caisses dans les prochaines COG. Certaines caisses nationales comme l'ACOSS et la CNAV s'y opposent, privilégiant un travail sur le renforcement de la production au sein des effectifs de chaque branche.

Recommandation n° 4. (CNAM) : Permettre dans le prochain contrat pluriannuel de gestion (CPG) la fongibilité des effectifs entre branches pour faciliter les redéploiements et renforcer la production.

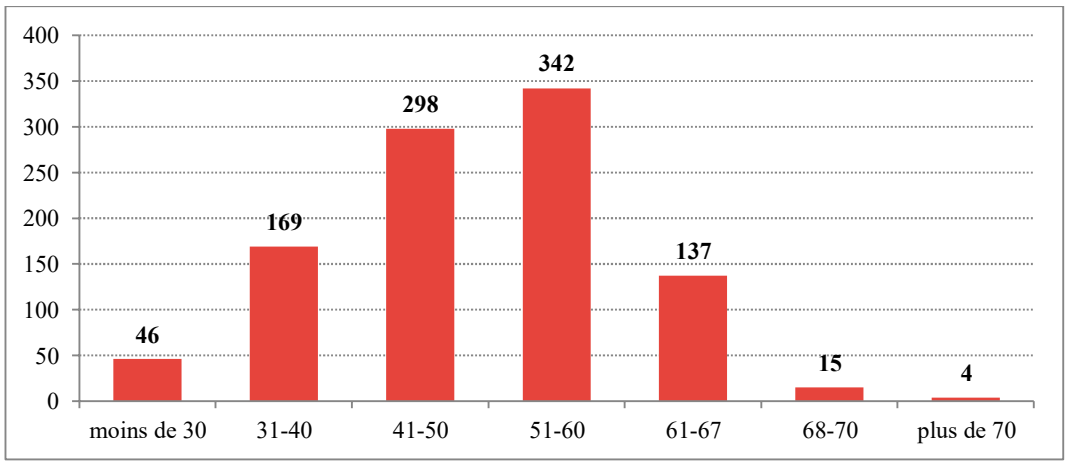
Enfin, la caisse n'enregistre que peu de supports de poste vacants pour redéployer les effectifs, car les départs sont peu nombreux, du fait des contraintes géographiques, de l'éloignement du territoire hexagonal et d'un marché de l'emploi plus restreint. Certains agents évoquent aussi le « privilège » que représente le fait de travailler à la CGSS. La caisse compte peu de mutations (entre deux et cinq chaque année), son taux de démission est inférieur aux statistiques nationales (4,4 % des départs sur la période, contre 25,3 % en 2024 au niveau national), de même que son taux de rupture conventionnelle (1,2 %, contre 8,4 %). En outre, les salariés de la CGSS ont une ancienneté plus élevée que la moyenne nationale : 18,67 ans en 2025, contre 12,3 pour l'ensemble des salariés du régime général France entière. En dehors des fins de contrats courts, les départs à la retraite représentent le principal motif de départ (78 % contre 39 % à l'échelle nationale). Les indemnités de départ à la retraite composent 74,6 % du coût des départs tous motifs confondus et s'élèvent en 2025 à 532 299 €.

La prépondérance des départs à la retraite s'explique par une pyramide des âges vieillissante, l'âge moyen à la CGSS étant en 2025 de 49 ans, soit quatre ans de plus que la

[45] Il a été indiqué à la Cour qu'à défaut de cet accord, une décision unilatérale de l'employeur serait intervenue. Toutefois, malgré des demandes répétées, la CGSS n'a pas été en mesure de fournir ce document à la Cour, illustrant la faible prise en compte de cette préoccupation et le besoin de reprendre ce chantier.

moyenne nationale (45,4 ans). Les 62 ans et plus représentent près de 14 % de l'effectif de la CGSS fin 2025, alors qu'à l'échelle du régime général France entière ils ne sont que 2,8 %[46].

Graphique n° 2 : Répartition des agents de la CGSS par tranches d'âge au 31 décembre 2025



Source : Cour des comptes, données CGSS.

Aucune action n'a été mise en place par la CGSS pour accompagner les départs à la retraite sur la période sous revue. À partir de 67 ans, l'employeur peut interroger chaque salarié sur son intention de partir à la retraite, et, à partir de 70 ans, procéder à une mise à la retraite d'office. Celle-ci ouvre droit au versement d'une indemnité spécifique, au moins égale à l'indemnité légale de licenciement. La CGSS ne se serait saisie de la possibilité d'interroger ses agents que depuis 2026, et ne procède à aucune mise à la retraite d'office compte tenu du coût qu'une telle procédure représente. Cela explique qu'au 31 décembre 2025, huit salariés ont plus de 70 ans. Ces salariés ne font pas non plus l'objet d'une visite d'aptitude systématique.

Au-delà de la prévision des départs voire de leur anticipation, la CGSS ne procède pas à une analyse prospective de l'évolution des profils requis dans les prochaines années. À titre d'exemple, la mobilisation de l'intelligence artificielle n'est presque jamais évoquée, même si l'outil de l'Assurance maladie, CAmeliA, sera prochainement déployé. La CGSS ne dispose pas non plus de fiches de poste, et son référentiel emploi et compétences reste très générique.

Le budget dédié à la formation, qui s'établissait à 991 801 € en 2020, a été fortement réduit pour descendre à 516 723 € en 2025. Le coût des déplacements dans l'Hexagone pour une journée de formation étant trop important, la CGSS a fixé comme consigne de coupler ces formations à des immersions ou partage de bonnes pratiques pour que la durée du déplacement dure au moins 2 jours. Les CGSS des Antilles ont commencé un travail conjoint bienvenu pour faciliter l'organisation de formations sur l'un de leurs territoires et minimiser les coûts de déplacement.

[46] Les comparaisons nationales sont issues de *L'emploi à la sécurité sociale*, UCANSS, édition 2025.

1.2.3.3 Une démarche managériale balbutiante

La fonction managériale demeure insuffisamment structurée. Les managers ne pilotent pas pleinement leur activité, ni leurs équipes, comme le montre la faiblesse du suivi du temps de travail. Les entretiens annuels d'évaluation (EAE) sont peu exploités comme outils de management. La pratique disciplinaire est très limitée et les situations problématiques identifiées donnent rarement lieu à des suites formalisées. Le recours au licenciement pour motif personnel est marginal : un seul recensé sur la période, alors que les licenciements représentent 9,2 % des départs à l'échelle du régime général en 2024 selon les données de l'UCANSS.

Les managers disposent de peu de leviers pour mobiliser les agents. Les dispositifs de rémunération de la Sécurité sociale ne comportent pas de levier de responsabilisation individuelle[47].

Les actions du schéma directeur des ressources humaines en matière de management (accompagnement de l'évolution des pratiques, formation à la décarbonation et à la transformation numérique…) ne permettent pas de corriger ces fragilités. Là où plusieurs formations obligatoires avaient été organisées pour les managers en 2021 et 2022, aucune ne l'a été en 2023, et seulement une par an en 2024 et 2025. La fonction ressources humaines ne soutient pas suffisamment l'exercice de l'autorité managériale, avec parfois des validations de congés ou régularisations d'absences sans l'accord du responsable hiérarchique, et certains managers font l'objet de tracts syndicaux virulents sans réponse institutionnelle. Les initiatives bienvenues de la DRH comme la charte du management 2021-2023, les séminaires annuels des managers et les « rendez-vous RH-managers » bimensuels depuis 2022 doivent être poursuivies et renforcées.

1.3 Une gestion de la commande publique insuffisamment coordonnée et supervisée

Au cours de la période contrôlée par la Cour, les dépenses d'achats et de charges externes de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin sont globalement stables. Les évolutions par segment de dépenses ne sont pas de nature à engendrer une croissance de la commande publique (cf. annexe n° 1).

En fin de période, la caisse a engagé une réforme organisationnelle de sa fonction achats et logistique à travers son rattachement au secrétariat général mais celle-ci doit encore être achevée. De même, elle doit mettre fin aux pratiques l'exposant à des risques de contentieux, comme à des dépassements de délais ou à des choix de procédure discutables.

[47] Seuls les cadres de niveaux 8 et 9 bénéficient d'une part de rémunération liée à la performance, et l'intéressement, accessible à l'ensemble des agents dès trois mois d'ancienneté, repose uniquement sur des critères collectifs et est versé de manière uniforme, indépendamment de la performance individuelle. Cet intéressement est même attribué à hauteur de 100 % dans les cas où l'entretien annuel n'a pas eu lieu.

1.3.1 Une organisation de la commande publique centralisée mais insuffisamment coordonnée et supervisée

Au cours de la période sous revue, l'organisation de la fonction achats a évolué à travers un nouveau rattachement hiérarchique, des modifications structurelles du département dont elle dépend, et une augmentation de son effectif à la faveur de l'intégration de la direction régionale du service médical. Toutefois, cette réorganisation doit être achevée et la supervision des processus d'achats doit être renforcée afin d'en maîtriser les risques.

1.3.1.1 Un rattachement au secrétariat général pertinent mais dont la restructuration reste inachevée

En 2021, le département achats et logistique relevait de la direction du patrimoine et du programme de relogement[48]. En 2023, ce département a été intégré au secrétariat général qui lui a également rattaché le service de l'ordonnancement. En 2025, le département achats et logistique est placé sous la responsabilité d'une manager de secteur appuyée d'une assistante de contrôle de gestion chargée de rédiger les notes de conjoncture mensuelle[49].

Il comprend deux services. Le service de l'ordonnancement composé d'un responsable de service et de cinq gestionnaires de biens et services qui traite les factures de fonctionnement courant (3 698 factures en 2025), ainsi que les frais de mission des agents (1 710 en 2025) et les frais des administrateurs (531 en 2025). Le service des contrats et marchés publics est composé d'une responsable de service et de trois acheteurs[50]. Ils rédigent les pièces administratives des marchés publics, en assurent la passation (en 2025, 25 contrats et marchés ont été notifiés) et émettent les bons de commande découlant desdits marchés. Ce service comprend également deux assistants acheteurs qui gèrent les demandes d'achats hors marché et qui ont émis, cette même année, 1 014 bons de commande.

Enfin, un service du patrimoine mobilier de l'organisme[51] assure la gestion du mobilier, de la commande à l'inventorisation. Il est composé d'un seul agent. En 2025, en sus des revues d'inventaires physiques, cet agent a géré 104 nouveaux biens correspondant à 27 factures traitées.

En octobre 2025, le département a bénéficié du renfort de deux personnes provenant de la direction régionale du service médical (DRSM). L'un renforce le gestionnaire des biens mobiliers, et l'autre doit être chargé de l'analyse de la performance du département.

Au regard de la charge de travail constatée en 2025, l'effectif du département achats et logistique est suffisant. Le rattachement au secrétariat général plutôt qu'à un service prescripteur est pertinent afin d'assurer la gestion des priorités entre les demandes des services prescripteurs.

Pour la gestion des biens mobiliers, la réorganisation du service doit toutefois être finalisée. Les tâches de réception des livraisons, d'attestation de service fait et de réalisation

[48] Celle-ci est devenue la direction des systèmes d'information, de l'immobilier et des moyens (DSIM).
[49] Les notes de conjoncture sont produites par les services de manière mensuelle pour rendre compte de l'activité et signaler les difficultés rencontrées.
[50] Dont un en absence de longue durée.
[51] Ce service n'est pas matérialisé en tant que tel dans l'organigramme de la CGSS.

périodique de l'inventaire doivent être transférées à la direction des systèmes d'information, de l'immobilier et des moyens (DSIM). Les autres tâches (émission des bons de commande et ordonnancement des factures) sont à conserver au sein du département achats et logistique et réparties entre les services achats et ordonnancement, en cohérence avec leurs missions respectives. En effet, la séparation de ces tâches permet de mieux prévenir les risques d'erreurs et de fraude interne. Celle-ci devrait, selon la CGSS, être réalisée en septembre 2026.

1.3.1.2 Des progrès organisationnels attendus dans la fonction achats devant englober une supervision renforcée

Pour la période sous revue, les relations entre les services contrats-marchés et les prescripteurs sont encadrées par une note de direction n° 52/2022 du 11 juillet 2022. Si celle-ci est suffisamment précise pour les procédures de gestion des commandes, elle est insuffisante pour permettre un recours efficace aux procédures de marchés publics. En ce domaine, elle prévoit une expression des besoins au fil de l'eau *via* une fiche.

En fin d'année 2025, la caisse a engagé une refonte de cette note. Le projet prévoit la désignation au sein de chaque direction d'un référent « achats » ainsi que la mise en œuvre d'un recensement annuel des besoins d'achat et la création d'un plan pluriannuel d'achats. Enfin, il indique les différentes procédures d'achats possibles en fonction des montants estimés et les délais de passation moyens associés.

Au surplus, ce projet de note maintient les contrôles déjà réalisés par le service contrats-marchés soit : le contrôle des pièces pour l'inscription des nouveaux fournisseurs ; la demande d'accord budgétaire ; le contrôle des attestations sociale et fiscale pour les achats supérieurs à 5 000 € HT dans le cadre du dispositif de vigilance ; le contrôle d'opportunité de l'achat.

La fiche d'expression des besoins est également maintenue. Toutefois, un audit interne de la fonction achats, remis en novembre 2024, indique que celle-ci n'était pas renseignée et que les demandes s'exprimaient par courrier électronique.

Au total, le projet induit des avancées mais doit encore faire l'objet de compléments pour sécuriser les processus. Ainsi, pour donner toute sa portée au plan pluriannuel d'achats, la note doit organiser une procédure de validation par le directeur général et dans le cadre d'un comité de pilotage de la stratégie d'achats de la caisse qui pourra également analyser l'évolution des dépenses sur et hors marchés publics par segment d'achat, la qualité des prestations récurrentes et de leur mise en concurrence.

Pour les besoins nouveaux exprimés hors plan d'achat, il a été constaté que le contrôle d'opportunité réalisé par le service contrats-marchés est source d'irritants avec les services prescripteurs. La CGSS doit remonter ce contrôle au niveau de la direction générale ou du secrétaire général, possiblement en fonction des seuils d'achats.

De même, la caisse doit assurer la mise en place d'un chaînage de validation des besoins au sein des services prescripteurs en contrôlant la bonne utilisation de la fiche d'expression des besoins pour en garantir la supervision et assurer la traçabilité des validations successives.

Enfin, l'analyse des procédures de marchés publics (cf. *infra*) démontre une insuffisante maîtrise des délais internes d'intervention des différents acteurs. Il est également relevé que le renouvellement sur plusieurs mois des mentions de ruptures d'approvisionnement dans les notes de conjoncture ne s'accompagne pas d'une réaction rapide de la direction. De fait le projet

de note d'organisation de la fonction achats doit être complété en prévoyant une méthode d'encadrement des délais internes, par exemple, par la mise en place d'un retroplanning partagé et dument supervisé pour couvrir les risques de rupture.

1.3.2 Une commande publique présentant des délais anormalement longs

Selon les documents transmis par la CGSS, entre 2020 et 2025, elle a eu recours à 37 procédures de commande publique formalisée (appels d'offre ouverts, accords-cadres ou marchés nationaux), et elle a passé 70 marchés à procédure adaptée et effectué 110 achats sans publicité ni mise en concurrence.

La Cour a analysé un échantillon de marchés publics constitué de dix marchés publics à procédure formalisée et cinq marchés à procédure adaptée sélectionnés en fonction des enjeux financiers portés. Cette étude démontre une coordination défaillante entre le service contrats-marchés et les services prescripteurs, singulièrement la direction des systèmes d'information, de l'immobilier et des moyens, principal prescripteur, générant des délais anormalement longs et des ruptures d'achats. En fin de période sous contrôle, il est constaté des pratiques locales de la CGSS pour compenser ces difficultés qui, soit génèrent des risques de contentieux, soit sont onéreuses. Enfin, dans certains domaines, il est relevé un découpage artificiel des besoins pour recourir à des marchés à procédure adaptée.

1.3.2.1 Des délais de procédure trop longs conduisant à des achats hors marché et à des mises en risque des procédures

En pratique et malgré l'absence de plan annuel d'achats, le service contrats-marchés a indiqué suivre les échéances des marchés publics en cours et en anticiper le renouvellement en prévenant le service prescripteur concerné un an à l'avance, ce qui a été confirmé par les prescripteurs. Toutefois, toutes les procédures ne sont pas conduites dans des délais permettant une continuité de service.

Ainsi, sur sept marchés à procédure formalisée[52] renouvelés, cinq ont connu des dates de notification postérieures à la date d'effet souhaitée et ont entraîné des périodes de 16 à 436 jours de ruptures de service ou à des achats hors marché.

1.3.2.2 Des mesures compensatoires porteuses de risques de contentieux ou onéreuses pour pallier la lenteur du renouvellement des marchés

Des pratiques de la CGSS, il ressort des difficultés à conclure des marchés dans des délais compatibles avec celui de la validité des offres. Ce dernier est le délai pendant lequel les

[52] Dans l'échantillon de 10 marchés, il n'a pas été identifié pour 2 d'entre eux, la date d'échéance du précédent marché et le troisième est un marché nouveau. Ces marchés concernent les prestations de nettoyage des locaux, la fourniture de services de communications électroniques, la collecte, le transport et le traitement des déchets, la maintenant des installations de climatisation de plusieurs sites de la caisse et le gardiennage, l'ouverture et la fermeture des locaux de la caisse.

soumissionnaires sont tenus de maintenir leur offre. Il court à compter de la date de remise des offres et l'attribution du marché doit intervenir avant son expiration. La date d'attribution correspond à l'information du candidat retenu, cette date pouvant être différente de celle de la notification. De manière souple, le Conseil d'État a également considéré[53], qu'un marché public signé postérieurement à date de la limite de validité des offres est valablement formé si le choix de l'entreprise retenue est arrêté par la commission d'appel d'offres avant l'expiration du délai de validité des offres.

La jurisprudence a également établi que la validité des offres ne peut être prorogée que si le pouvoir adjudicateur en fait la demande auprès de tous les candidats et qu'elle a recueilli leur consentement express et total. Faute de recueillir l'accord exprès de tous les candidats, la consultation devra être déclarée sans suite. De cet ensemble, il est déduit que l'organisme qui fixe le délai de validité des offres s'engage à conduire les travaux d'analyse des offres et d'attribution dans ce délai.

S'agissant de la CGSS, cinq marchés présentent des demandes de prorogation de la validité des offres (deux appels d'offres ouverts et trois marchés à procédure adaptée). Au regard des risques que cela fait porter sur la conclusion des marchés, ces délais d'organisation internes, relevant du service prescripteur pour l'analyse technique des offres et du service contrats-marchés pour les autres aspects (analyse financière des offres, organisation et tenue de la commission des marchés au besoin, préparation des documents de conclusion du marché) doivent être mieux maîtrisés.

À ce titre, une pratique de contournement de cette contrainte a été relevée[54]. Cette mesure contrevient au principe d'égalité de traitement des candidats et fait peser sur ces mêmes candidats la charge de la défaillance de l'organisme. Dans les cas d'espèce, aucune offre n'a été écartée mais cette clause doit être évitée par la caisse afin de ne pas s'exposer à des contentieux.

Par ailleurs, le retard pris dans le renouvellement de matériel devenu obsolète entraîne des frais de maintenance particulièrement onéreux. Ainsi, la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin a acquis pour le service éditique, *via* un groupement de commande avec la CGSS de la Martinique, des imprimantes laser. Les lots comprenant l'acquisition, la maintenance, et des forfaits d'impression, ont été notifiés le 19 décembre 2016, pour une durée de cinq ans. Les périodes suivantes ont été couvertes par contrats entraînant presque un doublement du prix global. Selon le fichier des dépenses transmis par la CGSS, celle-ci a versé à ce prestataire 406 372 € TTC entre 2020 et 2025 (avec un coût mensuel qui est passé de 5 880 € en 2022 à 8 705 € en 2025). Compte tenu du caractère obsolète et surdimensionné de ce matériel, la CGSS a mentionné qu'elle devrait mener à terme son projet de remplacement de ce matériel par des presses numériques lancé en décembre 2025.

[53] Dans son arrêt du 26 septembre 2007, n° 262607, *OPAC du Calvados.*

[54] Dans les marchés à procédure adaptée n° 24-971-43 et 24-971-046 relatifs à la maintenance des installations de climatisation et de ventilation, les articles 7.2 de leurs règlements de consultation relatifs au délai de validité des offres prévoient que : « la procédure se poursuit avec les seuls candidats ayant accepté, cette prorogation n'emporte pas une actualisation des prix des offres ».

1.3.3 Un découpage artificiel des besoins pour rester sous le seuil des marchés à procédure adaptée malgré leurs coûts

L'article L.2123-1 du code de la commande publique dispose que : « *L'acheteur peut passer un marché selon une procédure adaptée :*

1° Lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est inférieure aux seuils européens ;

2° En raison de l'objet de ce marché, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État ;

3° Lorsque, alors même que la valeur estimée du besoin est égale ou supérieure aux seuils de procédure formalisée, la valeur de certains lots est inférieure à un seuil fixé par voie réglementaire »[55].

Par les procédures formalisées qu'elles imposent, ces dispositions visent à garantir les principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des soumissionnaires et de transparence des procédures.

Or, pour assurer la maintenance des installations de climatisation et de ventilation des sites équipés d'un système centralisé couplé à la plomberie[56], la CGSS a multiplié les marchés à procédure adaptée en ajustant leurs composants afin de se maintenir sous le seuil des procédures formalisées. Cela concerne des actions sur :

- le montant plafond : le marché notifié le 5 juillet 2021 pour un montant total de 147 000 € HT a fait l'objet d'une mise au point pour introduire un montant plafond compatible avec le seuil réglementaire de 139 000 € HT ;
- la durée, : un marché a été notifié le 22 juillet 2022 pour une durée d'un an et deux autres marchés ont été notifiés le 7 juillet 2025 pour une durée de six mois ;
- ou la composition des sites à couvrir, la caisse passant de la conclusion d'un marché pour l'ensemble des sites en début de période à des marchés portant sur des regroupements de sites réduits.

En conséquence, le recours à des marchés de durée de plus en plus réduite, ainsi que le fractionnement de prestations homogènes en plusieurs marchés distincts, nuisent à la maîtrise économique de l'ensemble. Par ces pratiques, la caisse s'expose également à de longues périodes d'achats hors marché qui ne permettent pas un contrôle satisfaisant de la qualité et des coûts des prestations. Entre le 5 juillet 2021 et 7 juillet 2025, le coût annuel de la maintenance des installations de climatisation et de ventilation de ces sites a été multipliée par deux, passant de 147 000 € HT (montant initialement estimé) à 308 126 € HT. Sur les exercices 2020 à 2025, la caisse a versé, pour les prestations de maintenance des installations de climatisation et de ventilation de ces sites, au moins 543 966 € TTC correspondant aux montants versés aux prestataires titulaires des différents marchés, sachant que d'autres prestataires ont pu intervenir sur ces sites. Ainsi, le caractère récurrent et durable de ces besoins justifie la passation d'un marché selon une procédure formalisée.

La CGSS partage ce constat et a précisé à la Cour qu'avec l'appui du pôle régional de compétence immobilière Antilles-Guyane, elle allait préparer la passation d'un marché public conforme aux règles de la commande publique.

---

[55] En matière de fournitures et de services, les seuils européens sont : de 139 000 € HT du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2021 ; de 140 000 € HT du 1er janvier 2022 au 31 décembre 2023 et de 143 000 € HT du 1er janvier 2024 au 31 mars 2026.

[56] Ces installations concernent les sites de J. Thorin, J. Legrix, A. Fengarol, Gopal puis Quatr'Ailes.

1.4 Des gestions immobilière, numérique et logistique peu efficientes

La gestion du patrimoine immobilier, des équipements numériques et de la logistique de la CGSS apparaît insuffisamment structurée et largement conduite dans une logique de court terme. En l'absence de stratégie formalisée, les décisions d'investissement, de maintenance ou de renouvellement sont principalement prises au fil de l'eau, en réponse aux urgences ou aux contraintes immédiates. Cette gestion peu anticipatrice ne permet ni d'optimiser les moyens mobilisés ni d'adapter les ressources aux évolutions des usages de la caisse.

1.4.1 Une gestion erratique des moyens généraux

La gestion des moyens généraux relève principalement de la direction des systèmes d'information, de l'immobilier et des moyens (DSIM), qui compte 99 agents en 2025, répartis entre trois départements – informatique, patrimoine et logistique.

En matière informatique, l'architecture réseau de la CGSS se caractérise par la diversité des logiciels selon les branches, et par la spécificité des liaisons transatlantiques et des opérateurs[57]. Bien que le département informatique de la DSIM soit doté de 35 agents, les directions métiers conservent la main sur les applicatifs de leur branche dont elles seules maîtrisent le fonctionnement.

Le service économat, au sein du département patrimoine de la DSIM, qui gère les fournitures et petits équipements, a vu son activité se contracter fortement en six ans, du fait de la baisse des consommations de fournitures et surtout de la diminution des impressions, notamment celles de produits nationaux repris par la CNAM. En 2025, le service gère cinq imprimés, contre une cinquantaine en 2019, mais ses effectifs sont maintenus à quatre agents. L'économat avait vocation depuis sa création en 2022 à intégrer la gestion du mobilier, laquelle relève aujourd'hui du service achats du secrétariat général. Si cette intégration n'est toujours pas effective du fait de tensions interpersonnelles, la CGSS prévoit une réorganisation de ce service, à la rentrée 2026, en lien avec la suppression de l'éditique.

Le département logistique de la DSIM assure la gestion du courrier, des archives et des véhicules. Le service courrier procède à la réception au tri et à la ventilation des courriers reçus et à la préparation des courriers sortants avec l'appui de travailleurs d'un établissement et service d'aide par le travail (ESAT). Son activité s'est largement réduite, les dépenses d'affranchissement ayant diminué de 28 % entre 2022 et 2023, et le volume de plis reçus ayant chuté de 53,73 % en 2023.

L'archivage a été externalisé en 2022 pour répondre à des contraintes immobilières. Il mobilise toutefois encore quatre agents en interne, pour procéder à la mise en boîte à la place des agents des directions métier qui refusent d'y procéder. Les procédures d'archivage demeurent insuffisamment formalisées et reposent sur un protocole datant de 2010.

[57] Le réseau local (LAN) est géré par les équipes de la CGSS et le réseau transatlantique MUTWAN (WAN) par les caisses nationales. La maintenance des liaisons transatlantiques est de la responsabilité de la branche recouvrement. Le transport des données est assuré par la CNAV jusqu'aux centres informatiques des branches assurance maladie, recouvrement, retraite et MSA.

La gestion du parc automobile révèle également des marges d'amélioration. L'absence de rapprochement entre les consommations de carburant et les kilomètres parcourus, conjuguée à un suivi encore manuel pendant la période sous revue (cahier de relevés dans lequel 90 % des usagers ne renseignaient pas les kilométrages réalisés), limite la capacité de pilotage. Des dépenses individuelles de carburant atteignant jusqu'à 2 500 euros ont été constatées, sans dispositif de contrôle pleinement fiabilisé. La mise en place récente d'un logiciel de gestion et d'une armoire sécurisée, pilotés par un prestataire, constitue un progrès. La stratégie globale d'allocation et de renouvellement des véhicules reste à stabiliser, notamment au regard de l'extension du parc à 18 véhicules supplémentaires en location de longue durée depuis 2023, qui s'ajoutent aux 23 véhicules dont la caisse est propriétaire. La décision prise par la direction de la CGSS en avril 2026 de mettre aux enchères 10 véhicules amortis et inutilisés est bienvenue et doit être mise en œuvre.

1.4.2 Une stratégie immobilière en cours de rationalisation, à consolider

Au 31 décembre 2025, la CGSS dispose de six sites en propriété, treize sites en location et huit qui lui sont mis à disposition à titre gracieux. Ces différents sites sont implantés sur l'ensemble du territoire, y compris sur l'île de Saint-Martin.

Pendant la période sous revue, les opérations immobilières de la CGSS se sont structurées autour de deux plans nationaux immobiliers (PNI) et traduits dans autant de schémas directeurs de l'immobilier local (SDIL) : ceux de 2018-2022, centrés sur des opérations de réorganisation structurelle (changement de siège, intégration du personnel du régime social des indépendants, maillage du territoire…) ; et ceux de 2023-2027, davantage orientés vers la rationalisation du patrimoine et l'adaptation aux nouveaux modes de travail.

Malgré ces plans et schémas, la stratégie immobilière de la CGSS pâtit d'un manque de pilotage. D'une part, dans un contexte de conflits interpersonnels majeurs, la sous-directrice a été absente plusieurs mois et des agents occupant des postes stratégiques sont partis, ceci engendrant des décalages dans les décisions et la mise en œuvre des projets, et des coûts supérieurs à ceux estimés. D'autre part, les projets immobiliers, menés au fil de l'eau par la DSIM sans association des directions métiers, ne font pas l'objet d'une instance de gouvernance *ad hoc*, alors qu'ils font l'objet d'une attention majeure du conseil d'administration. Enfin, les représentants du personnel entretiennent sur ce sujet un dialogue social tendu, qui pèse fortement sur l'atteinte des cibles du schéma directeur.

La CGSS a, entre 2011 et 2022, fait l'acquisition de son siège aux Abymes, composé de quatre bâtiments (dits « Providence »), pour un coût total de 60,4 M€ (dont 10 M€ sur le CPG 2018-2022) – soit le plus gros programme immobilier à l'échelle de toutes les CGSS sur ces 15 dernières années. Pendant la période sous revue, le dernier bâtiment Providence a été acheté à 5,8 M€, permettant d'économiser 1,2 M€ de loyer par an. Ces bâtiments nécessitent toutefois désormais des travaux importants, d'étanchéité et de façade, du fait du fort taux d'humidité sur l'île. Une enveloppe financière de 4 M€ était inscrite dans le plan national immobilier pour la CGSS dès 2022, mais n'a pas encore été utilisée compte tenu de retards pris dans le cadrage des travaux et dans la mise en œuvre de solutions de relogement temporaire des collaborateurs concernés.

Au regard de cette opération relative au siège, les schémas directeurs prévoient la mise en vente de plusieurs bâtiments entre 2018 et 2027. Le précédent siège de la CGSS, quartier de

l'hôtel de ville, a été vendu en 2021 pour 300 000 €, permettant d'économiser 785 000 € de loyer par an. La CGSS a mis en vente ses 10 dispensaires, dont huit faisaient l'objet d'un loyer payé par le Conseil départemental. Début 2026, six d'entre eux restaient à vendre.

Le schéma directeur prévoit également une diminution des mètres carrés disponibles par agent pour atteindre la cible nationale de 16 m² par résident (c'est-à-dire en retraitant le taux de présence effective des agents, au regard des congés, formations, télétravail…). Bien que la CGSS ait perdu 1 000 m² environ entre 2021 et 2025 pour le même nombre d'effectifs, son taux se situe encore au-dessus de la cible avec 18 m² par agent.

Cette diminution des surfaces devait s'appuyer sur une densification des sites dont la CGSS est propriétaire et une réduction du nombre de bâtiments pris à bail. Pour autant, la CGSS a poursuivi les prises à bail, souvent sans vision de long terme. Ainsi, un bâtiment pris à bail à Marie-Galante d'avril 2023 à décembre 2025 n'a jamais été occupé, faute de la réalisation des travaux nécessaires à son exploitation. L'immeuble Gopal, loué à compter de 2022 afin d'accueillir la plateforme de services (PFS) multibranches, devrait être rendu courant 2026, la PFS étant transférée dans un nouveau bâtiment, lui aussi pris à bail, en 2025. Il est toutefois apparu que ce dernier, la Maison de Quartier Nicaise Ako (MQNA) à Pointe-à-Pitre, disposait d'une surface trop importante pour le nombre d'effectifs attendus ; la CGSS cherche par conséquent à y rapatrier d'autres équipes pour le densifier – les travaux nécessaires à son ouverture ayant quant à eux pris beaucoup de retard.

En vue du PNI 2028-2032, la CGSS, qui prévoit sur 2026-2037 la remise de six locations, pour un total de loyers annuel de 889 000 euros, devra s'en tenir strictement à la stratégie arrêtée. L'inventaire immobilier, auquel est associé un inventaire mobilier, qui a été lancé début 2026, permettra de préparer le prochain SDIL, de même que l'accompagnement en cours d'un cabinet pour identifier les surfaces à réduire et mettre en œuvre le *flex-office*. La mutualisation de locaux entre organismes du réseau (par exemple avec la CAF) et avec d'autres acteurs publics comme la DGFIP serait une perspective intéressante à approfondir. L'accompagnement du pôle régional de compétence immobilière Antilles-Guyane (PRECI), trop peu mobilisé par la caisse sur la période contrôlée, est bienvenu, et devra s'articuler avec la mise à disposition pour une part de son temps de travail d'un agent du département immobilier de la CNAM. Ces renforts ne doivent pas conduire à dessaisir la CGSS de ses responsabilités en la matière, et les difficultés internes au département patrimoine devront être résolues. Enfin, l'association des différentes branches au COPIL dédié à la stratégie immobilière apparaît nécessaire.

1.5 Une lutte contre la fraude inégale selon les secteurs

En application de l'article L. 114-9 du code de la sécurité sociale, les directeurs des organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, ainsi que les directeurs des organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale ou du service des allocations et prestations mentionnées au code de la sécurité sociale, sont tenus, lorsqu'ils ont connaissance d'informations ou de faits pouvant être de nature à constituer une fraude, de procéder aux contrôles et enquêtes nécessaires. Ils transmettent à l'autorité compétente de l'État le rapport établi à l'issue des investigations menées. Les organismes nationaux ont mis en place des plans de lutte qui doivent être appliqués par les organismes locaux. Les conventions d'objectifs et de gestion signées entre l'État et les caisses nationales

du régime général ont renforcé, notamment pour celles relatives aux années 2023-2027, les objectifs de lutte contre la fraude.

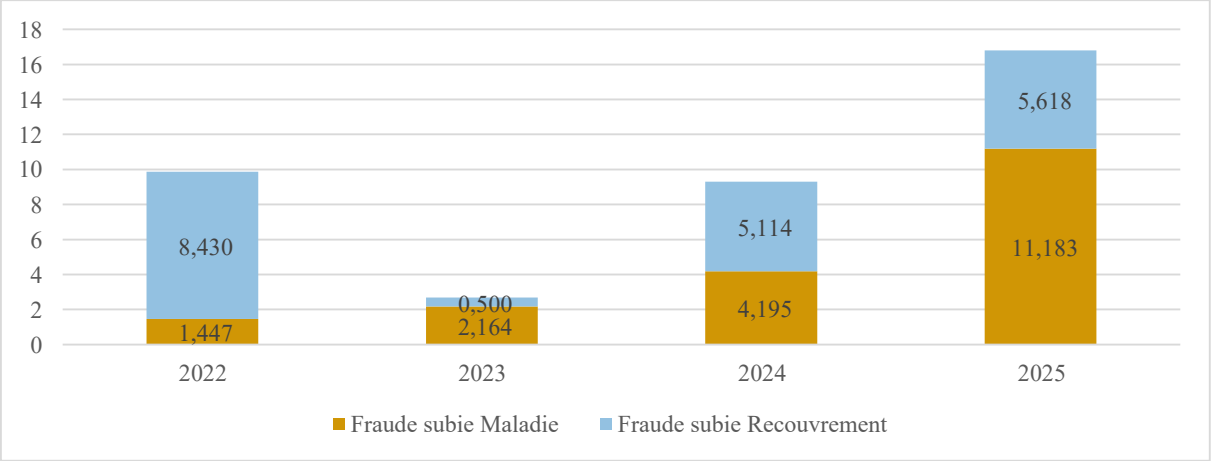
1.5.1 Une lutte contre la fraude externe en nette progression depuis 2023

La stratégie de la CGSS en matière de lutte contre la fraude est double.

D'une part, la CGSS présente un plan d'action commun aux branches maladie et retraite qui doit identifier les préjudices subis et évités, et elle retrace le taux de suites contentieuses pour la maladie.

D'autre part, s'agissant de l'activité recouvrement, la CGSS bénéficie d'un plan de contrôle annuel portant sur la lutte contre le travail illégal (LCTI).

Graphique n° 3 : Fraude subie entre 2022 et 2025 en M€



Note : les données relatives à la Vieillesse ont été indiquées par la CGSS à 0 pour les exercices 2022, 2023 et 2024. Pour 2025 le chiffre « Vieillesse » communiqué est de 89 515,63 €.
Source : Cour des comptes, à partir des données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

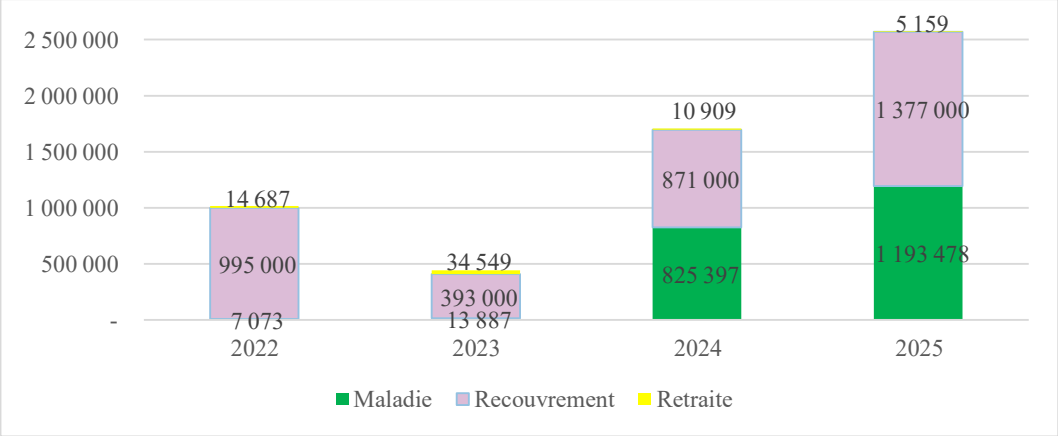
Les résultats relatifs à l'activité retraite sont nuls pour les exercices 2022 à 2024 et très réduits sur 2025. On relève une forte évolution des chiffres maladie et recouvrement depuis 2023 notamment obtenus avec l'utilisation des requêtes transmises par les caisses nationales.

Comme cela a déjà été relevé dans les récents rapports de la Cour sur le sujet[58], on note un écart important entre la fraude détectée et la récupération effective des sommes perdues. L'ACOSS précise qu'en 2025, ce constat doit être nuancé pour la lutte contre le travail illégal

[58] Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, Chapitre VII La lutte contre les fraudes aux prestations sociales : une action plus dynamique à renforcer encore, mai 2023 ; La politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé - Communication au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, évaluation de politique publique, avril 2026.

(LCTI).[59]. Mais globalement, la CGSS n'a pas démontré une posture volontaire pour récupérer les sommes frauduleusement perdues.

Graphique n° 4 : Sommes recouvrées par exercice à la suite d'une fraude (en euros)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin

Les relations avec le parquet de la Guadeloupe sont effectives. Le comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF)[60] est mis en place en Guadeloupe, son secrétariat étant assuré par la CGSS. Il est co-présidé par le préfet et par la procureure de la République. Les contrôles opérés portent principalement sur la lutte contre le travail illégal (LCTI).

En 2025, 209 opérations de contrôles coordonnés ont été menées et huit fermetures administratives ont été prononcées à la suite de ces contrôles.

1.5.2 Une lutte contre la fraude interne insuffisamment prise en compte au sein de la CGSS

D'un point de vue général, la fraude interne n'est pas suffisamment prise en compte et ne fait donc pas l'objet sur la période observée d'un plan d'actions à la hauteur des enjeux. Pour l'ensemble des exercices sous revue, la Cour a pu dénombrer huit situations de fraude interne suspectée (deux pour l'assurance maladie et six pour le recouvrement). Cinq d'entre elles ont été repérées par la direction comptable et financière (DCF) et trois sont issues d'un signalement externe.

Exceptée pour les dossiers concernant l'assurance maladie qui se sont conclus par le renvoi de l'agent en cause et un dépôt de plainte, les investigations internes menées n'ont pas démontré le caractère intentionnel de la fraude pour les dossiers relatifs au recouvrement. En conséquence, les agents mis en cause n'ont pas fait l'objet d'enquête administrative.

[59] La CGSS était au-dessus de la cible assignée pour l'année 2025 concernant les montants définis pour le recouvrement des créances LCTI (1,45 M€ contre 1,2 M€ en cible) et le ratio entre montants recouvrés et redressés était supérieur au ratio national.

[60] Prévu par le Décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude ; Arrêté du 12 octobre 2020 fixant la composition dans chaque département des comités opérationnels départementaux anti-fraude.

Un projet de note d'organisation relatif à la prévention et à la lutte contre la fraude interne à la CGSS daté du 24 février 2026 a été remis à la Cour. Il mériterait d'être complété car les aspects relatifs aux délais, aux investigations envers les agents mis en cause et au dépaysement des dossiers, sont absents de ce projet. Ce texte a été soumis pour information au CSE du 17 mars 2026.

En ce qui concerne plus spécifiquement le recouvrement, l'unité de contrôle nationale mise en place par l'ACOSS opère depuis octobre 2023 un outil de remontée des signalements de fraude interne et externe hors lutte contre le travail illégal (LCTI), qui est mis à disposition de l'ensemble du réseau, y compris des CGSS. Ces dernières ont été resensibilisées à l'existence de cet outil lors de tous les comités stratégiques ou séminaire outre-mer de 2025.

Sur la période 2023-2025, 18 890 suspicions de fraude externes et internes hors LCTI sur le recouvrement ont été remontées au niveau national dont trois seulement par la CGSS Guadeloupe. La Cour a eu connaissance de plusieurs dossiers qui n'ont pas été saisis dans l'outil mis à disposition par l'ACOSS depuis 2023. Les dossiers qui ont fait l'objet d'une analyse poussée par le service concerné de la DCF imputent souvent les origines des anomalies détectées à des erreurs de saisies dans les systèmes d'information de la sous-direction du recouvrement ou n'arrivent pas à démontrer clairement l'origine intentionnelle de la fraude supposée.

L'ACOSS est pleinement consciente du nombre *a priori* insuffisant de signalements transmis par la CGSS, au regard de ce qui est observé au sein du réseau, notamment concernant les fraudes à l'affiliation. C'est pourquoi elle s'attache à assurer un accompagnement spécifique et une sensibilisation renouvelée des caisses ultramarines sur cette thématique.

Ces lacunes en matière de lutte contre la fraude interne se doublent d'une mise en œuvre tardive des obligations de déontologie prévues pour les agents des CGSS par les instructions ministérielles de 2022 et 2023. En effet, la CGSS a diffusé seulement en mars 2026 une note interne exigeant la complétude par l'ensemble des agents de la caisse d'une déclaration des comptes cotisants, ainsi que celle d'une déclaration d'intérêts – obligatoire pour les agents de direction et facultative pour les autres.

Recommandation n° 5. (CGSS) : Définir et déployer sans délai une politique de lutte contre la fraude interne au sein de la CGSS assortie d'indicateurs de résultat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le pilotage des ressources de la CGSS est peu satisfaisant. L'organisation des services et la gestion des ressources humaines souffrent de nombreuses lacunes, et le renforcement de la productivité des agents devra être mis comme priorité pour la caisse dans le cadre du prochain CPG 2028-2032. La commande publique doit faire l'objet d'une meilleure organisation et d'une supervision renforcée. La gestion des moyens généraux doit être rationalisée, et l'immobilier faire l'objet d'une véritable stratégie, pour en réduire les coûts. L'activité de lutte contre les fraudes, qui a connu une forte augmentation depuis 2023 dans les domaines de l'assurance maladie et du travail non déclaré, doit être intensifiée en matière de prévention contre les risques internes.

Le conseil d'administration, renouvelé en 2026, devra veiller à respecter ses obligations déontologiques, et ses membres devront être à jour du paiement de leurs cotisations, la tutelle

devant procéder aux éventuelles fins de mandats. Le directeur devra remettre de l'ordre dans l'usage des dotations au CSE. La direction de la CGSS, fragilisée par la rotation importante des directeurs généraux et comptable et financier devra construire un dialogue social adapté et mettre en œuvre les indispensables modifications de l'organisation.

---

2 UNE QUALITÉ DE SERVICE AUX USAGERS INSUFFISANTE

Le service rendu par la CGSS aux cotisants et aux bénéficiaires de prestations comprend la relation avec ses usagers (accueil, téléphone, courriel), ainsi que les activités métier propres à chaque branche ou régime.

La relation avec les usagers reste très cloisonnée au sein de chaque branche (2.1). Les activités métiers, qui traitent les dossiers des bénéficiaires de prestations, obtiennent des résultats insuffisants, tant pour la branche vieillesse (2.2) que la branche maladie (2.3).

2.1 Une relation client cloisonnée, hétérogène et aux performances limitées

La relation client de la caisse est assurée par chaque branche ou régime pour ses propres bénéficiaires. Il en résulte une hétérogénéité des services proposés en matière d'accueil qui ne permet pas de répondre à l'engagement d'offrir un « guichet unique » permettant d'assurer l'orientation et l'information des usagers en tout point du territoire[61]. Par ailleurs, l'organisation des autres canaux de communication n'est pas toujours optimale (téléphones et courriers).

En conséquence, à fin 2025, les résultats des indicateurs mesurant la qualité de la relation de service demeurent globalement en retrait par rapport aux objectifs fixés.

2.1.1 Une relation client globalement en retrait des objectifs fixés

La qualité de la relation client est mesurée à travers les indicateurs des contrats pluriannuels de performance et de gestion relatif à la satisfaction des usagers, la qualité du contact téléphonique et la qualité du contact par courriels.

Les résultats obtenus (cf. annexe n°2) sont très disparates selon les branches et souvent très en deçà des objectifs.

La satisfaction des usagers n'atteint pas les objectifs définis sauf pour le régime agricole en fin de période, celui-ci se voyant assigner un taux de satisfaction moins exigeant que le régime général. Sur la période, la satisfaction des retraités s'est dégradée à partir de 2023 (diminuant de 92 % à 76 %), témoignant des difficultés de la caisse à accompagner les

[61] Cet engagement est porté par le contrat pluriannuel de gestion (CPG) 2023-2027.

changements démographiques de son territoire. Pour l'assurance maladie, les professionnels de santé sont particulièrement insatisfaits, atteignant au mieux 61,7 % de satisfaction sur la période.

S'agissant de la qualité des contacts téléphoniques, celle de la branche maladie s'est dégradée sur la période. Elle augmente de nouveau en 2025 (75,8 %) mais les efforts doivent être intensifiés pour atteindre l'objectif (84 %). Celle de la branche vieillesse est erratique et marquée par l'incapacité à se maintenir à l'objectif : par exemple entre 2024 et 2025, le taux d'appels téléphoniques aboutis chute de 9 points, passant de 87 % (pour un objectif de 80 %) à 78 %.

Les taux de traitement des courriers numériques sont les seuls en amélioration avec le dépassement des objectifs en 2025. Seule l'activité du recouvrement demeure en difficulté pour le traitement des courriels reçus.

2.1.2 Une relation client cloisonnée entre les branches et régimes, déployée de manière inégale et réduite sur le territoire

Le contrat pluriannuel de gestion de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin 2023-2027 préconise de déployer une offre de services multi-canaux conforme aux besoins et de s'assurer que les accueils physiques permettent une approche globale du bénéficiaire et « *une réponse unique à ses démarches ou réclamations »*[62].

Les modèles d'accueils mutualisés sont ainsi définis :

- le niveau 0 correspond au libre-service des usagers via l'utilisation autonome de postes informatiques mis à disposition dans un l'espace d'accueil ;
- le niveau 1 permet l'accès à des informations de base et des prises de rendez-vous mutualisées (dit accueil tout venant) ;
- le niveau 2 permet l'accès à des informations spécifiques et au traitement des dossiers de chaque branche ou régime sur rendez-vous.

Au sein de la caisse, les directions métier, responsables de la relation client, font des choix de gestion différents. Cela entraîne une grande variabilité dans l'organisation des accueils et des offres de services associées, ce qui freine une approche globale des bénéficiaires. Les dysfonctionnements de la gestion du courrier altèrent également la qualité de la relation client.

2.1.2.1 Un accueil physique hétérogène, aux horaires d'ouverture réduits, et un accueil téléphonique à compléter

À la fin 2025, la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin dispose de 12 sites d'accueil (en excluant le site de Saint-Martin) pour lesquels l'offre de services n'est pas complète avec des plages horaires d'ouverture des agences restreintes aux matinées en général.

[62] Contrat pluriannuel de gestion 2023-2027 de la CGSS de la Guadeloupe, p. 8.

Pour l'accueil de niveau 0, les postes informatiques en libre-service permettant aux usagers de réaliser leurs démarches de base (consultation et mise à jour des droits…) ne sont pas déployés dans tous les sites et présentent des limites. Par exemple, sur le site de Jarry, relevant de la direction du recouvrement, ces postes n'offrent un accès qu'aux services du recouvrement et les faiblesses du réseau informatique rendent leur utilisation laborieuse.

Pour l'accueil de niveau 1, tous les services ne sont pas offerts sur l'ensemble des sites d'accueil. Par exemple, il n'y a pas de permanence pour l'activité de recouvrement sur les sites de Sainte-Rose, de Port-Louis ou du Moule. De même, la branche retraite n'est pas présente sur le site de Capesterre-Belle-Eau. De plus, sur un même site, il n'est pas proposé de « guichet unique ». Ainsi, le site de Jarry est composé de deux accueils d'information et d'orientation distincts, l'un pour les cotisants du régime général et l'autre pour les travailleurs indépendants[63].

Enfin, les accueils de niveau 2 sont installés sur peu de sites : huit pour la branche maladie ; trois pour la branche vieillesse ; un pour l'activité de recouvrement et un pour le régime agricole.

Au cours de la période contrôlée, la CGSS a défini dans son projet d'entreprise 2024-2027 un axe 2, *« notre relation de service attentionné et de proximité »,* composé de cinq fiches-action. Elle a réalisé une cartographie du maillage territorial guadeloupéen[64] en appliquant la méthodologie arrêtée dans le cadre du contrat pluriannuel de gestion. Celle-ci doit permettre d'analyser les bassins de vie[65] autour des points d'accueil existants afin de déterminer les accueils interbranches et inter régimes à mettre en place en fonction des spécificités locales. Les critères territoriaux retenus relèvent de quatre thèmes : la fragilité socio-économique et sanitaire, les populations, les partenariats et l'environnement. Cette cartographie a été partiellement mise à jour, en novembre 2025, pour prendre en compte les sites d'accueil de Saint-François et de Pointe Noire mais sans procéder à l'étude des bassins de vie correspondants.

Ces documents stratégiques portent comme objectif la généralisation d'agence d'accueil multibranches et multi-régimes. Toutefois, ils ne remettent pas en cause l'existant et la CGSS ne s'étant pas dotée de systèmes statistiques de fréquentation et de temps d'attente, il est impossible d'en déduire le degré d'adéquation de l'offre d'accueil aux besoins réels de la population. De même, ils ne définissent ni les organisations-cibles pour chacun des points d'accueil ni les changements qu'elles impliqueraient en termes de modifications structurelles des sites et d'affectation des agents notamment.

Pour asseoir son maillage territorial, la CGSS doit également mieux prendre en compte les maisons France services (MFS) qui constituent un relai important pour la délivrance de l'information de base et de liens avec les usagers. Or, certains services de la CGSS rencontrés au cours de ce contrôle ont exprimé des réticences pour créer de vrais liens professionnels avec ces structures.

S'agissant de l'accueil téléphonique, les caisses nationales demandent aux caisses locales d'organiser la réponse à des numéros téléphoniques nationaux dont la réception est assurée par des plateformes téléphoniques.

---

[63] Sur ce point, l'ACOSS précise qu'elle poursuit sa réflexion dans la logique de mise en place de guichet unique.
[64] En l'absence de données observées complètes, la CGSS n'a pu inclure l'agence d'accueil de Saint-Martin à son étude.
[65] Cf. annexe n° 3 relative à la composition du bassin de vie et offre de services des sites d'accueil de la Guadeloupe de 2021 à 2025.

Fin 2025, la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin dispose de deux plateformes téléphoniques, une pour les assurés de la branche maladie et une pour ceux de la branche vieillesse. Pour le recouvrement, elle bénéficie d'une plateforme téléphonique mutualisée avec la CGSS de la Martinique qui la pilote.

Enfin, elle ne dispose pas d'une plateforme téléphonique pour les professionnels de santé[66].

2.1.2.2 Une plateforme de flux entrant de courriers à stabiliser

La plateforme des flux entrants de courriers est chargée de la réception, de la numérisation et de la mise à disposition aux directions des courriers reçus.

Des dysfonctionnements de cette plateforme conduisent au maintien d'un stock de courriers en attente de traitement. Par exemple, dans le compte-rendu du comité de direction du 15 avril 2025, il est mentionné un stock de 11 540 courriers dont 10 415 pour la branche maladie, la résorption du stock étant estimée à quatre semaines. Au comité de direction du 13 mai 2025, soit au terme du délai annoncé, il est encore décompté 9 709 courriers en stock dont 8 320 pour la branche maladie.

Outre les difficultés matérielles rencontrées avec le système national de numérisation, ce service est marqué par une instabilité de son personnel pallié par un recours à des agents recrutés en contrats à durée déterminée. Ceci oblige l'encadrement à renouveler sans cesse les formations de nouveaux arrivants sans pouvoir tendre vers une meilleure performance.

Cette situation fait peser des risques importants de rupture de droits pour les usagers lorsque leurs pièces justificatives ne sont pas enregistrées dans des délais conformes aux procédures, notamment pour ceux de la branche maladie qui présente les stocks les plus importants.

Il est indispensable que la caisse fasse évoluer la gestion de la plateforme de traitement des courriers reçus en déployant en interne un effectif compétent et en assurant sa fidélisation.

En conséquence, l'ensemble des voies de communication entre les usagers et la CGSS présentent des faiblesses. Les modes de gestion de l'accueil physique en réduisent l'accessibilité. Sur ce point, la direction de la sécurité sociale souligne que : *« une pratique devenue très fréquente dans les caisses des Antilles et de Guyane, consistant à fermer l'accès aux accueils de la caisse sans fondement réglementaire ni justification explicites, les mardis, mercredis et vendredis après-midi. Bien qu'acceptée comme un usage local, cette organisation réduit significativement les amplitudes d'accueil des usagers, altère la continuité de service public et crée un écart avec les standards d'ouverture observés ailleurs ».*

Les agences d'accueil doivent être structurellement réformées pour permettre l'orientation et l'information des usagers en tous points du territoire. En ce sens, la CGSS et la CNAM ont indiqué à la Cour qu'elles allaient déployer des postes informatiques en libre-service pouvant porter l'ensemble des services des branches, des espaces partenaires de la sphère sociale et de la direction générale des finances publiques. Pour compléter son offre de services de base, la CGSS doit également déployer l'ensemble des numéros téléphoniques

[66] La CGSS a tenté de mettre en place une plateforme de service dont l'organisation reposait sur le volontariat des agents mais ceci n'a pas perduré faute de volontaires.

nationaux[67] et mettre à niveau sa plateforme de flux entrants de courriers. La stratégie des relations clients doit être renforcée, voire réorientée, et séquencée en conformité avec ces objectifs prioritaires, au service d'une approche globale des bénéficiaires.

2.2 Une branche vieillesse aux performances insuffisantes, dont l'organisation est à consolider

Après une amélioration sensible des stocks de dossiers et des délais de traitement au cours des deux premières années de la période sous revue, la CGSS connaît une dégradation progressive de ses indicateurs de gestion et de qualité financière de l'activité retraite. Cette détérioration s'explique à la fois par la spécificité des dossiers de retraite en Guadeloupe, souvent caractérisés par une plus grande complexité des carrières et par des dépôts tardifs des demandes, ainsi que par les difficultés internes persistantes en matière d'organisation et de productivité. Cependant, les premières données de 2026 affichent une amélioration.

2.2.1 Stocks, délais et qualité : des indicateurs dégradés, après une courte embellie

La CGSS, au travers de sa direction de la carrière et de la retraite (ci-après désignée comme « direction retraite »), liquide et paie les prestations de retraite pour le régime général (dont les travailleurs indépendants).

Dès 2018, la Cour[68] soulignait les graves dysfonctionnements de la CGSS de Guadeloupe en matière de retraite, en relevant les ruptures de ressources induites par les importants retards dans le versement des pensions de retraite. Le Défenseur des droits, dans une décision de 2020, à la suite de nombreuses saisines de la part d'assurés ayant subi des défaillances dans le service de leurs prestations retraite, a confirmé ce constat, avant de constater, en 2023, une amélioration de la situation[69]. Celle-ci s'est traduite par la réalisation de 83,73 % des objectifs à la fin du contrat pluriannuel de gestion 2018-2022, contre 41,43 % au début de celui-ci. Cette embellie fut toutefois de courte durée : pour le CPG 2023-2027, au 31 décembre 2025, seulement 58,33 % des engagements, orientés vers l'amélioration des processus de traitement, étaient réalisés – contre 85,48 % à l'échelle nationale[70].

2.2.1.1 Des prestations retraite en forte augmentation

En 2025, la direction retraite a versé 703 M€ de prestations à 75 172 retraités résidant en Guadeloupe (qui représentent 0,5 % de la population retraitée française).

---

[67] La Caisse nationale de l'assurance maladie a indiqué à la Cour qu'elle mettait en place un plan personnalisé d'accompagnement de la plateforme téléphonique de la CGSS qui débutera par un audit de ce service aux usagers.
[68] Cour des comptes, chapitre X « Les caisses de sécurité sociale en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS)*, 2018.
[69] *Les services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits*, Défenseur des droits, 2023
[70] Chiffres provisoires d'avril 2026

Types de pensions

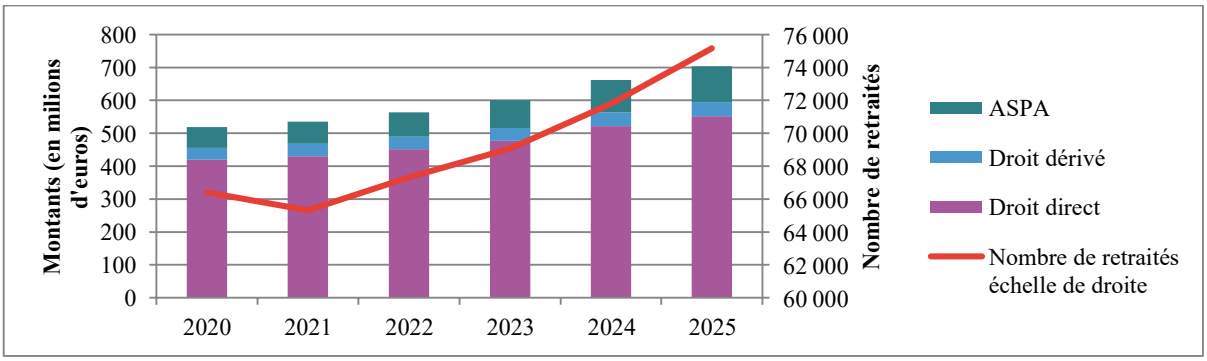
Trois types de pension peuvent être distingués. Les « **droits propres** » (DP) sont constitués par l'ensemble des droits définis sur la base de cotisations prélevées sur les rémunérations des salariés, et correspondent à la retraite versée en contrepartie de l'activité professionnelle. En 2025, en Guadeloupe, les retraités de droits propres étaient 72 581[71].

Les pensions dites de « **droit dérivé** » (DD), qui correspondent aux pensions de réversion, sont versées aux conjoints ou ex-conjoints survivants de personnes qui avaient acquis des droits propres, sous conditions de ressources, d'âge ou de non-remariage, dans certains régimes de retraite. En 2025, 2 591 personnes en bénéficiaient en Guadeloupe.

Enfin, l'**allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA),** appelée aussi minimum vieillesse, est accordée mensuellement aux retraités ayant plus de 65 ans (sauf cas particuliers), résidant en France, et ayant des ressources ne dépassant pas un certain plafond (1 043,59 € pour une personne seule, 1 620,18 € pour un couple depuis le 1er janvier 2026). En 2025, la Guadeloupe comptait 14 011 bénéficiaires de l'ASPA et des anciennes allocations similaires.

Le nombre de retraités bénéficiaires de prestations de la CGSS, tout comme les montants des prestations versées par celle-ci, sont en constante augmentation sur la période.

Graphique n° 5 : Évolution du nombre de retraités et des montants de prestations retraite qui leur ont été versées entre 2020 et 2025



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

Cette évolution s'explique par des flux d'entrée en forte croissance sur la période, tirés par la pyramide des âges du territoire et, pour l'ASPA, par sa précarité[72] (les dossiers d'ASPA représentent 37 % de l'activité en 2025, soit 17 points de plus qu'en 2023).

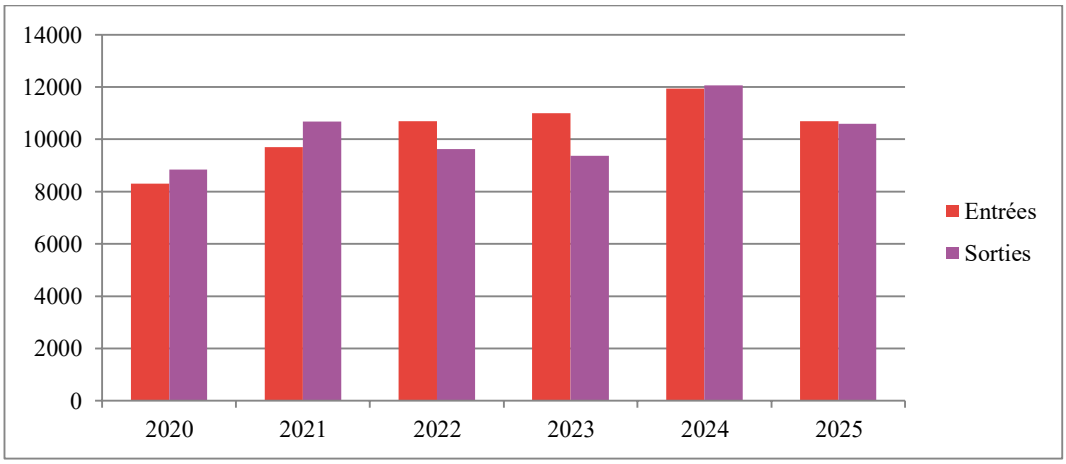
[71] Dont 65 071 droits propres seuls et 7 510 droits propres servis avec des droits dérivés (données CNAV)

[72] Le montant mensuel moyen des pensions en Guadeloupe s'établissait à 774 € contre 866 € France entière en 2024 (source CNAV). La Caisse a donc mis en place des actions de lutte contre le non-recours à l'ASPA.

2.2.1.2 Des stocks élevés et en hausse de dossiers en attente de traitement

Sur l'ensemble de la période, on constate une augmentation des stocks de dossiers de demandes de pensions en attente. Si l'on observe, tous dossiers confondus, des flux de sortie supérieurs aux flux d'entrée en 2020 et en 2021, la situation s'inverse à compter de 2022. Ceci s'explique notamment par l'organisation interne qui ne permettait pas d'absorber les flux d'entrée, seulement 10 dossiers étant distribués par liquidateur présent chaque semaine, ce qui générait automatiquement du stock. Depuis juillet 2025, il n'y a plus de limitation : tous les dossiers sont répartis au fil de l'eau, dès le lendemain de leur enregistrement.

Graphique n° 6 : Flux d'entrée et de sortie tous dossiers confondus (DP, DD, ASPA) pour la Guadeloupe



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNAV pour la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

Ce décrochage des flux d'entrée par rapport aux flux de sortie est particulièrement prégnant pour les dossiers d'ASPA, dont le flux d'entrée augmente chaque année, là où le flux de sortie fluctue, et atteint en 2025 un niveau juste légèrement supérieur à celui de 2020. Les dossiers de droits propres constituent toutefois la majorité des dossiers entrants, leur flux de sortie ne redevenant supérieur aux flux d'entrée qu'à compter de 2024.

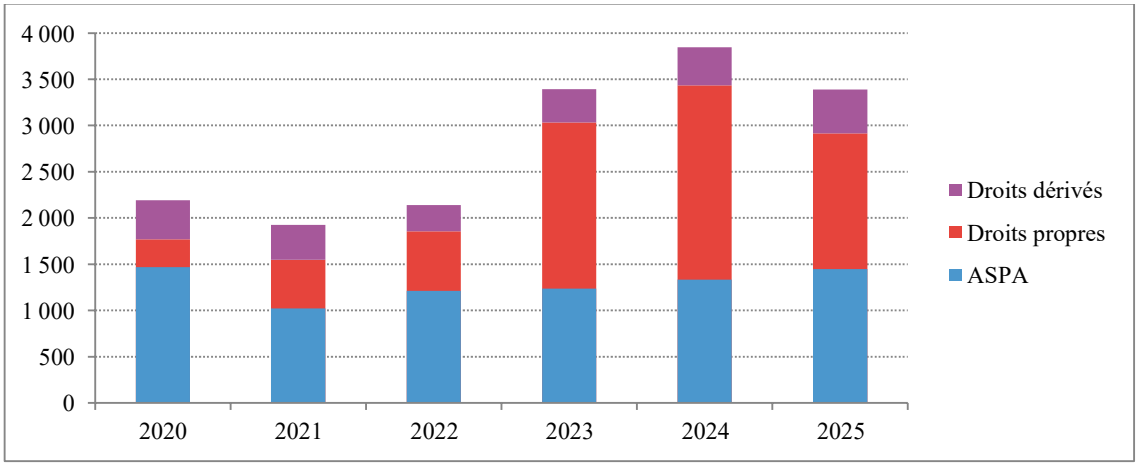
Tableau n° 4 : Flux annuels de dossiers retraites (en nombre de dossiers) pour la Guadeloupe

		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Droits propres	Entrée	5712	6185	6868	7171	7308	6793
	Sortie	5661	6805	5971	5661	7611	7280
Droits dérivés	Entrée	806	1053	1039	994	1090	948
	Sortie	810	1266	982	856	1126	804
ASPA	Entrée	1780	2456	2781	2830	3541	2953
	Sortie	2371	2606	2673	2858	3320	2515

Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNAV pour la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

En conséquence, la moyenne annuelle des stocks, après une diminution entre 2020 et 2021, a repris sa croissance depuis 2022. Au total, entre 2020 et 2025, le niveau de stock tous droits confondus a augmenté de 32 %, principalement porté par l'augmentation du stock de dossiers de droits propres. Si l'on constate en 2025 une diminution des stocks de dossiers de droits propres, ces derniers restent bien plus élevés qu'en début de période contrôlée, et représentent, fin 2025, 4 mois d'entrée de dossiers ; les stocks de dossiers de droits dérivés représentant quant à eux 6,3 mois ; et ceux d'ASPA, 6,4 mois – contre respectivement 3, 3,2 et 4 mois en moyenne nationale.

Graphique n° 7 : Évolution de la moyenne annuelle des stocks (en nombre de dossiers)



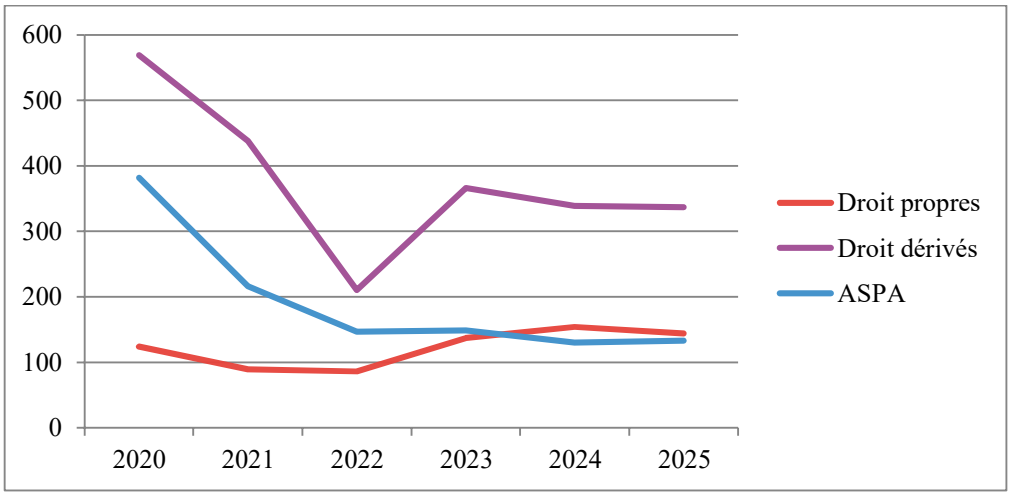
Source : Cour des comptes, d'après les données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

La baisse du stock de dossiers, notamment de droits propres, amorcée en 2025, semble se confirmer sur les premiers mois de 2026, la CGSS indiquant que le stock s'établit à 2 584 dossiers de droits propres au 31 mai 2026, contre 2914 au 31 décembre 2025.

2.2.1.3 Des délais de traitement élevés générant des ruptures de paiement pour les assurés

Après une diminution entre 2020 et 2022, les délais de traitement moyen annuel en jours des dossiers de retraite, portés par l'accroissement des stocks, s'allongent à nouveau en milieu de période pour se stabiliser à un niveau qui reste bien au-delà des 90 jours requis par les instructions nationales.

Graphique n° 8 : Évolution des délais de traitement (en jours)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNAV pour la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

Ces délais moyens de traitement sont plus élevés que la moyenne nationale, notamment pour les droits dérivés (337 jours contre 275 en 2025). Au total, le taux de pensions de retraite traitées en moins de 90 jours s'établit à 53 %, contre 68 % à l'échelle nationale, tandis que le taux d'ASPA traitées en 90 jours s'établit à 56 %, similaire à la moyenne nationale (57 %).

De façon à maîtriser les délais et à éviter à l'assuré une rupture de ressources, la CGSS met en œuvre depuis 2023 la liquidation provisoire des prestations retraites. Elle a ainsi diminué de moitié le nombre de dossiers en rupture de paiement, bien que 26 % d'entre eux restent concernés. Au-delà des délais de traitement, ces ruptures de paiement s'expliquent également par le dépôt tardif des dossiers.

2.2.1.4 Une qualité de la liquidation en forte dégradation

En 2018, la Cour relevait que plus d'un tiers des pensions mises en paiement en Guadeloupe était affecté par des erreurs financières, soit une fréquence deux à trois fois plus élevée que la moyenne nationale[73]. Si l'indicateur de qualité des procédures retraite (IQPR[74]) s'améliore sur la période contrôlée, il passe en 2025 en dessous du seuil (77 %) fixé dans le CPG. Celui relatif au taux d'incidence financière de ces erreurs (TIF[75]) fluctue beaucoup et se dégrade massivement en 2025 (4,050 %, alors que la cible fixée dans le CPG était de 0,905 %).

[73] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS)*, chapitre X - Les caisses de sécurité sociale en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique : un redressement impératif, octobre 2018.

[74] Part des dossiers retraite payés sans erreur financière – à noter, à compter de 2023, une exclusion dans les modalités de calcul de l'IQPR des erreurs dont l'impact est inférieur à un euro

[75] Coût financier des erreurs constatées (plus ce taux est important, plus l'écart financier entre ce qui aurait dû être versé et ce qui l'a été finalement est important)

Tableau n° 5 : Évolution de la qualité de la liquidation des prestations retraite

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Indicateur de qualité	76,67 %	82,46 %	83,33 %	82,14 %	82,29 %	74,17 %
Taux d'incidence financière	2,512 %	3,860 %	0,588 %	3,394 %	1,572 %	4,050 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

Cette dégradation s'explique par un manque de formation des liquidateurs, et par les retards pris dans le traitement des dossiers, qui impliquent davantage de rappels, susceptibles de générer des erreurs, pour des montants relativement élevés lorsqu'ils concernent l'ASPA. Plusieurs actions engagées par la CGSS (institution de comités de pilotage de la qualité en 2024, organisation plus régulière de comités techniques d'harmonisation des pratiques entre la branche vieillesse et la DCF depuis 2025, systématisation en 2026 sur certains champs du contrôle *a posteriori* qui s'ajoute au contrôle *a priori*) devraient permettre de renforcer la maîtrise du risque financier. Les résultats de la CGSS sont d'ailleurs en amélioration au premier trimestre 2026, semblant confirmer l'efficacité de ces mesures.

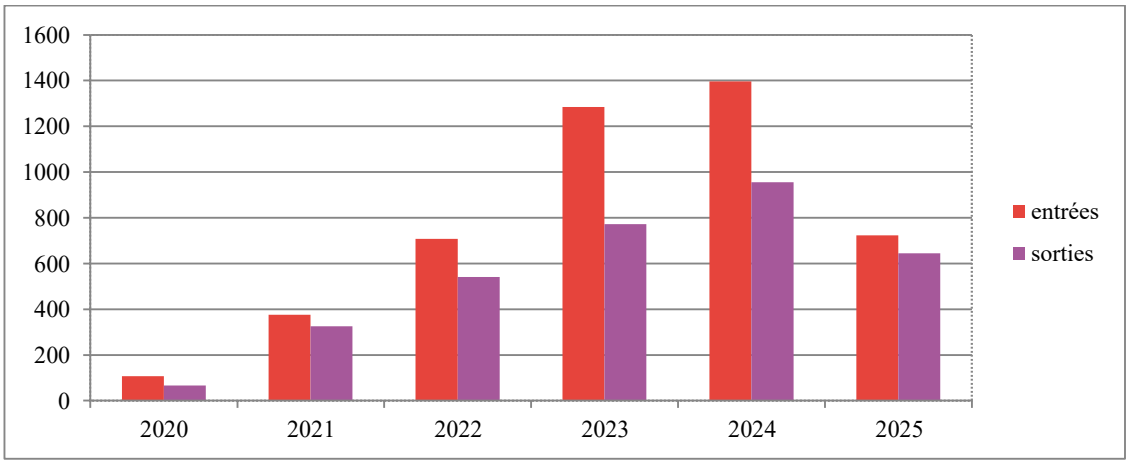
La validation des comptes de la CGSS par les caisses nationales s'accompagne généralement d'observations sur la période sous revue et, alors que son score de validation s'était amélioré entre 2022 et 2024 (passant de 83 % à 86,5 %), il baisse en 2025 à 77,16 %.

2.2.1.5 Des réclamations en hausse

Les assurés qui contestent une décision de la CGSS relative à leur pension de retraite, à l'octroi de l'ASPA, ou encore à la notification d'un indu, peuvent solliciter la commission de recours amiable (CRA), soit directement, soit après saisine de la caisse.

Les réclamations des assurés liées aux dossiers retraite n'ont fait qu'augmenter entre 2020 et 2024, passant de 108 en 2020 à 1 396 en 2024, et ce n'est qu'en 2025 qu'elles connaissent une baisse (724). En 2025, sur les 610 recours en droit reçus par la CGSS, près de la moitié ont fait l'objet d'un désistement des assurés à la suite d'une explication des services, et seulement 19 ont été soumis à la CRA.

Graphique n° 9 : Évolution des réclamations portant sur un dossier de retraite



Source : Cour des comptes, d'après les données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

La CGSS n'étant pas parvenue à traiter autant de dossiers qu'elle en a reçus, les délais de traitement de ces réclamations ont augmenté (passant de 8,7 à 21,4 jours ouvrés entre 2020 et 2024,), avant une légère baisse en 2025 (17,7 jours ouvrés). Ils restent pour autant acceptables, la CGSS traitant 96,7 % des réclamations reçues dans les délais prévus par le CPG, soit davantage que l'objectif fixé à 83 %, et mieux que la moyenne nationale (84 %).

2.2.1.6 Un recouvrement des créances limité

Dès lors qu'un trop-perçu est identifié, l'indu est mis en recouvrement, la phase amiable relevant de la direction comptable et financière, tandis que la phase contentieuse est gérée par la direction retraite. Les faibles ressources des retraités ne permettent pas toujours de récupérer les sommes dues, malgré les échéanciers mis en place ; les mises en demeure sont donc rarement réalisées.

Entre 2020 et 2025, on observe une augmentation de 30 % du nombre d'indus en stock, et de 56 % des indus prescrits (soit, en montant, une augmentation respective de 38 % et 173 %). Par ailleurs, aucun passage en admission en non-valeur (ANV) n'a été traité entre 2018 et 2023. La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) n'a fait figurer un objectif en termes de taux de recouvrement qu'à compter de 2024. En 2025, alors que cet objectif était fixé à 73 % dans le CPG pour la CGSS Guadeloupe, celle-ci ne recouvre que 62,8 % de ses indus, contre un résultat moyen national à 80,3 % (et 70,2 % toutes CGSS confondues).

Le recouvrement unifié des créances mis en place par la DCF à compter de 2025 et la conclusion d'un partenariat avec les commissaires de justice pour faciliter la contrainte devraient permettre d'améliorer ce taux de recouvrement. Les chiffres du premier semestre 2026 sont encourageants en ce sens, la CGSS ayant diminué de 5 points son écart avec le taux de recouvrement national, comparé à 2025.

2.2.2 Une productivité des agents insuffisante, un aller-vers les usagers à renforcer

2.2.2.1 Des plans d'urgence insuffisants

Dans le cadre du contrat pluriannuel de gestion 2018-2022, un plan de maîtrise des stocks de dossiers de droits propres et de droits dérivés a été mis en œuvre de juin à décembre 2021, avec l'appui d'un agent en contrat à durée déterminée pour accélérer l'enregistrement des dossiers, la réalisation d'heures supplémentaires, et une entraide de la CARSAT de Lyon. Ces renforts, associés aux mesures exceptionnelles liées à l'épidémie de covid 19 (moindre exigence sur les documents administratifs, possibilité de récupérer par téléphone l'avis de l'assuré sur un taux minoré plutôt que dans un document signé etc.), ont permis une réduction ponctuelle des stocks et des délais.

La situation de la direction retraite s'est à nouveau détériorée à compter de 2022, ce qu'un audit de la CNAV en 2023 expliquait non seulement par l'augmentation du nombre d'entrées de dossiers, mais également par des retards du département logistique, la mise en place du nouveau logiciel de gestion des carrières SYRCA ou encore un mouvement social. Face à ce constat, une équipe dédiée à la résorption du stock a été mise en place fin 2024, sans toutefois que le nombre d'effectifs total de la direction et leur spécialisation par type de dossiers aient été revus. Même si cette mesure a permis une légère diminution des stocks de dossiers de droits propres en 2025, son effet sur les résultats globaux de la branche vieillesse de la caisse est resté limité. L'entraide apportée par plusieurs CARSAT sur l'ensemble de la période n'a pas non plus été suffisant pour inverser la tendance.

Entraide et mutualisation

Dès 2020, un dispositif d'entraide est mis en place pour les droits propres avec la CARSAT de Lyon, qui se poursuit aujourd'hui, pour un nombre de dossiers fluctuant entre une centaine et près d'un millier (en 2024)[76] selon les années.

En 2024, compte tenu des difficultés persistantes de la CGSS Guadeloupe, l'entraide s'est élargie à la CARSAT de Nancy à raison de 71 dossiers de droits propres, 231 pensions de réversion et 433 dossiers d'ASPA, puis, en septembre 2025, à la CARSAT de Strasbourg pour 1200 dossiers de droits propres.

En matière de mutualisation, les dossiers de droits propres et d'ASPA des travailleurs indépendants (lesquels représentent 5,51 % des retraités pris en charge par la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin) sont depuis 2021 liquidés par la CGSS de la Martinique, dans le cadre d'une convention.

2.2.2.2 Une organisation structurellement fragilisée, à conforter

La direction retraite comptait 85 équivalents temps pleins (ETP) en CDI au 31 décembre 2025. Ce chiffre a peu évolué depuis 2020, et est conforme au cadrage du CPG.

[76] Données CNAV.

Cette direction a connu deux réorganisations, en 2021 et 2025. Celle de 2021, qui a donné naissance à la direction de la retraite et des données sociales (DRDS), s'est accompagnée d'une forte dégradation des indicateurs d'activité. Ceci s'explique par sa structuration très pyramidale, autour de petites équipes très spécialisées, qui ne permettait pas une gestion fluide des dossiers (la liquidation d'un dossier d'ASPA devant attendre celle des droits propres correspondants), ni la continuité de l'activité en cas d'absence.

La réorganisation portée par la nouvelle directrice en 2025 a abouti à la création de la direction de la carrière et de la retraite (DCR), structurée autour de deux pôles au lieu de quatre, l'un chargé des droits des assurés – lui-même composé de quatre unités de production – et l'autre chargé de l'offre de service, de l'accueil et du partenariat. Cette réorganisation a remplacé la spécialisation préexistante par la polyvalence raisonnée des salariés.

Cette nouvelle organisation apparaît pertinente et a contribué au début d'amélioration des résultats observé courant 2025, qui semble se confirmer au premier semestre 2026. Toutefois, cette organisation mettra du temps à redresser la situation préoccupante de la branche vieillesse à la Guadeloupe. A la suite de nombreux départs, 41 % des effectifs de la production sont de nouveaux recrutés. Or le temps de formation nécessaire pour déployer la polyvalence raisonnée est estimé à neuf mois, et le partenariat noué avec la CARSAT de Lyon depuis 2024 n'ouvre que deux formations institutionnelles par an.

2.2.2.3 Un important déficit de productivité des agents au détriment des assurés, à corriger

Au-delà de son organigramme, la direction retraite connaît des difficultés structurelles de productivité des agents, au détriment des assurés. En moyenne, la cible fixée par la CNAV est de trois dossiers par agent par jour pour l'outre-mer (contre cinq en standard national). Or la CGSS n'a traité que 1,33 dossier par agent en 2025[77]. On constate également un fort différentiel entre 45 % des agents qui traitent moins de 100 dossiers à l'année, et 19 % qui en traitent 500 ou plus.

Par ailleurs, la direction retraite pâtit de la répartition de ses effectifs, dont seulement 30 % sont affectés à la production, contre 80,20 % en moyenne nationale. Les meilleurs techniciens ont évolué vers de l'expertise ou vers l'accueil physique (10 agents), où ils ne contribuent plus à la liquidation. Les recrutements en remplacement des futurs départs à la retraite (10 % d'agents ont plus de 67 ans) devront être réorientés vers la production.

Dans l'attente de ces évolutions, afin de permettre à la nouvelle organisation de porter plus rapidement ses fruits, il serait souhaitable de mettre en place une équipe spéciale consacrée à l'apurement des stocks, pour concentrer les efforts sur le flux. Cette équipe pourrait être constituée d'agents de la caisse aujourd'hui positionnés sur du pilotage ou de l'expertise qui seraient ainsi réaffectés à la production, avec l'appui de profils expérimentés, par exemple fraichement retraités de caisses nationales ou mis à disposition par d'autres caisses. Cette solution est à privilégier par rapport à la mobilisation d'autres CARSAT dans le cadre d'un dispositif d'entraide, afin de faciliter le traitement des dossiers en proximité des assurés et de responsabiliser les acteurs locaux.

[77] La CNAV indique que des actions sont en cours pour fiabiliser les données de productivité de la CGSS.

Recommandation n° 6. (CGSS) : Mettre en place au sein de la caisse, de façon transitoire, une équipe affectée à l'apurement des stocks de dossiers retraite.

2.2.2.4 Un renforcement bienvenu de l'aller-vers et des partenariats

Au-delà des difficultés internes, les mauvais résultats de la CGSS s'expliquent par les caractéristiques des dossiers de retraite qu'elle reçoit.

D'une part, les dossiers lui sont transmis tardivement. Seulement 17,3 % des dossiers en droits propres sont déposés au moins 4 mois avant la date de point de départ à la retraite, contre une cible fixée à 30 % dans le CPG. Pour répondre à ce constat, la CGSS participe à la « caravane des droits », dispositif d'aller-vers qui lui permet de faire de la pédagogie auprès des assurés. Elle a également lancé en 2024 une campagne de publicité inspirée d'une recette locale nécessitant du temps de préparation (« *bébélé* ») pour expliquer la nécessité d'anticiper la demande.

Des partenariats ont été conclus avec la caisse d'allocations familiales (CAF) et France travail pour accélérer la gestion des dossiers pour lesquels les délais sont particulièrement prégnants, à savoir ceux des demandeurs d'emploi, des allocataires bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) – ces derniers sont 40 000 en Guadeloupe, et représentent 9,53 % du stock de dossiers de droits propres en attente début 2026. Le partenariat avec la CAF a abouti à diminuer de deux mois à 45 jours le délai de réponse octroyé à celle-ci lorsque la CGSS la saisit pendant l'examen des droits, et à la mise en place d'un accueil commun CGSS-CAF.

D'autre part, les dossiers sont souvent incomplets et la fiabilisation de la carrière est chronophage. Une étude statistique de la CNAV de 2022 souligne qu'en outre-mer, seulement 30 à 40 % des assurés des générations de 1961 à 1964 disposent de plus de 126 trimestres (contre 60 % en moyenne au niveau national). Cela s'explique par la complexité des carrières ultramarines, souvent poursuivies sur des territoires différents. Ces caractéristiques se traduisent par une plus grande difficulté à reconstituer les carrières et à les liquider.

99 % des dossiers nécessitent pendant l'instruction un contact avec l'assuré, les carrières n'étant pas mises à jour avant le départ à la retraite, ce qui induit des délais de relance. La stratégie d'interrogation des assurés mise en place dans le cadre du CPG 2023-2027 pour fiabiliser les données de carrière en anticipation du traitement du droit, doit être approfondie, de même que le traitement différencié des dossiers selon leur typologie (taux minoré, taux plein par durée d'assurance et âge, taux plein par âge sans durée d'assurance requise).

Les assurés ne maîtrisant pas toujours les contacts numériques ou indiquant ne pas recevoir les courriers, des échanges téléphoniques sont nécessaires. Ils ne sont parfois pas suffisants. Or le bâtiment dans lequel se trouvent les liquidateurs ne permet pas d'accueillir du public : les futurs sites de la CGSS comme celui de la Maison de Quartier Nicaise Ako (MQNA) devront prévoir des boxes pour faciliter ces échanges.

2.3 Une branche maladie fragilisée par des difficultés persistantes

Depuis 2022, la population d'assurés de la branche maladie s'érode et s'établit en 2025 à 414 728 assurés. Dans cet ensemble, le nombre de bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire a baissé passant de 122 337 bénéficiaires en 2020[78] à 112 069 bénéficiaires en 2025. Dans son rapport d'activité 2024, la CGSS indique que cette diminution est liée à un phénomène de non-recours à la complémentaire santé solidaire en ligne pour les personnes n'ayant pas de caisse de rattachement, un nombre plus élevé de refus, sortant des foyers du dispositif, ainsi que par des dysfonctionnements techniques ayant entraîné une dégradation des délais de traitement des demandes. Toutefois, le volume de prestations santé prises en charge par la CGSS est en augmentation constante sur période et atteint 1,994 Md€ en 2025.

En Guadeloupe, la population des professionnels de santé libéraux manque de stabilité et s'établit en moyenne à 3 784 praticiens (2020-2025). Les difficultés mentionnées par la CGSS sont une inadéquation des besoins territoriaux avec les demandes d'installation des praticiens, celles-ci se concentrant sur les zones surdotées que sont les bassins de Pointe-à-Pitre et de Baie Mahault, associés à des refus de s'installer dans les zones sous-dotées. Cette population est également marquée par une forte rotation, les professionnels de santé européens venant pratiquer en Guadeloupe ne restant que pour des périodes très courtes.

Tableau n° 6 : Principales données de la branche maladie de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin (2020 à 2025, hors Saint-Martin)

Donnés hors Saint-Martin	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*	*Évolution 20/25*
Population du régime général	414 278	415 268	417 215	416 908	415 087	414 728	0,1%
Bénéficiaires C2S (ex CMU-C-ACS)	122 337	112 523	116 623	116 758	113 347	112 069	*
Bénéficiaires AME	3 273	3 049	4 303	5 076	4 789	4 442	35,7%
Professionnels de santé	3 571	3 371	4 033	3 693	3 816	3 876	14,9%
Prestations santé (en M€)	1 498	1 679	1 769	1 911	1 974	1 994	33%

*Note : * l'évolution n'est pas calculée sur la période en raison des mécanismes de maintien automatique pour une durée de trois mois mis en œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19.*
C2S : complémentaire santé solidaire ; CMU-C : couverture maladie universelle complémentaire ; ACS : aide pour une complémentaire santé ; AME : aide médicale d'État, gérée pour le compte de ce dernier par la CGSS.
Source : Cour des comptes, d'après les rapports d'activité de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

Au sein de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin, la gestion de la branche maladie est confiée à la direction de la branche de l'assurance maladie.

D'un point de vue organisationnel, les agents chargés de la gestion de l'accueil physique et des plateformes téléphoniques de cette branche relevaient de la direction des accueils et des relations avec les usagers avant d'être réintégrés à cette direction en 2024. En considérant cet

[78] À noter que dans le cadre de la crise sanitaire Covid-19, le mécanisme de prolongation autonomique des droits pour une durée de trois mois s'est appliqué pour toutes les personnes dont le droit à la protection complémentaire est arrivé à expiration entre le12 mars et le 31 juillet 2020, puis à nouveau entre le 30 octobre 2020 et le 16 février 2021. Celui-ci a contribué à un maintien du nombre des bénéficiaires sur ces périodes.

ensemble pour la période sous revue, l'effectif total de la direction (hors intégration de la direction régionale du service médical (DRSM) mentionnée dans l'encadré *infra*) a été réduit de 37,4 ETP. Il comprend 278,9 ETP en 2025 contre 316,3 ETP en 2020. Toutefois, un recours plus important aux contrats à durée déterminée (CDD) a permis de limiter la baisse des effectifs (10 ETP de CDD de plus entre 2020 et 2025 pour une baisse de 50 ETP de CDI).

Tableau n° 7 : Effectif de la direction de la branche de l'assurance maladie (2020 à 2025)

Année	Affectation par type		Total général	Variation annuelle effectif total	Part des CDD
	CDI	CDD			
2020	305,81	10,45	316,26		3,3%
2021	268,05	31,20	299,25	-5,4%	10,4%
2022	258,09	22,34	280,43	-6,3%	8,0%
2023	198,02	19,67	217,69	-22,4%	9,0%
2024	260,02	12,16	272,18	25,0%	4,5%
2025	256,32	22,55	278,87	2,5%	8,1%

Source : Cour des comptes d'après les données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin

La direction se compose désormais de cinq départements : le département pilotage et expertise ; le département régulation et offre de santé et du contentieux ; le département des assurés ; le département offre de soins ; le département relation client. La dernière évolution organisationnelle marquante est l'intégration de la direction régionale du service médical.

Intégration de la direction régionale du service médical (DRSM)

La DRSM de Guadeloupe a été intégrée à la CGSS le 1er octobre 2025[79], comme les autres DRSM ultra-marines, conformément à la préconisation d'un rapport de l'IGAS de janvier 2024.

Les 67 agents de la DRSM ont rejoint la direction des affaires médicales (DAM), créée à cette occasion, à l'exception de 16 agents affectés à des fonctions supports qui ont été répartis dans les services correspondants. Un directeur coordinateur de la gestion des risques a également été nommé, en la personne du directeur de la DAM, auquel une cellule dédiée est rattachée.

Ce transfert a reçu un avis positif du comité social et économique, et un accord de transition a prévu l'octroi de cinq points de compétences complémentaires aux agents, pour compenser le niveau moindre des œuvres sociales au sein de la CGSS.

Cette intégration permet de faire de la CGSS l'unique interlocuteur pour les professionnels de santé, de rapprocher l'activité administrative de l'activité médicale au sein de la branche maladie et de renforcer les liens avec les autres branches. L'efficacité de cette nouvelle organisation devra être mesurée à trois ans, pour vérifier que la performance de la DRSM de la Guadeloupe (première de France en termes d'atteinte des objectifs du contrat pluriannuel de gestion en 2025) a bien été préservée.

[79] Décret n° 2025-599 du 30 juin 2025 relatif à l'organisation du service du contrôle médical.

Malgré une amélioration globale de ses résultats sur la période, la branche de l'assurance maladie peine à résoudre les difficultés pesant sur la gestion de la population d'assurés pour lesquels les délais de traitements sont éloignés des objectifs. Les dysfonctionnements rencontrés dans la gestion des courriers peuvent entraîner des pics d'activité dans le traitement des feuilles de soins papier et des dossiers de complémentaire santé solidaire, auxquels la direction fait difficilement face. Les baisses de productivité constatées en fin de période tendent à aggraver les stocks de dossiers à traiter. La chaîne de traitement des prestations santé est également négativement affectée par la faible qualité de gestion de la commission de recours amiable.

Si début 2026, la gestion des prestations santé s'inscrit dans une reprise en main de la maîtrise des risques, celle-ci doit s'accompagner d'un renforcement du pilotage et de la productivité de la direction de la branche de l'assurance maladie pour atteindre des résultats probants.

2.3.1 Des résultats contrastés avec des difficultés concentrées sur la population d'assurés

Les résultats de la branche maladie marquent globalement des améliorations sur l'ensemble de la période tout en restant systématiquement en retrait de ceux de l'ensemble des CGSS, sauf pour l'axe « efficience interne et maîtrise des activités » à partir de 2023.

L'axe pour lequel la progression est la plus lente et la plus fragile est celui de la « qualité de service » qui regroupe les indicateurs liés à la relation clients (cf. *supra*) ainsi que ceux relatifs à la gestion des prestations aux assurés.

Tableau n° 8 : Taux de réussite de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin sur les axes de performance 2021 à 2025 définis par les contrats pluriannuels de gestion pour les périodes 2018 à 2022 et 2023 à 2027

Libellé de l'axe (2018-2022 et 2023-2027)*	Organisme	2021	2022	2023	2024	2025**
Qualité de service	Guadeloupe	55,6%	51,7%	64,5%	56%	62%
	Ensemble des CGSS	63,0%	62,5%	75,2%	71,7%	
Accessibilité du système de soins / accès aux soins et prévention	Guadeloupe	29,6%	60,0%	69,0%	78,9%	87,6%
	Ensemble des CGSS	48,8%	67,7%	75,2%	81,6%	
Efficience du système de santé / transformation et efficience du système de soins	Guadeloupe	56,6%	62,0%	71,2%	71,5%	45,7%
	Ensemble des CGSS	66,0%	72,8%	77,7%	73,8%	
Efficience interne et maîtrise des activités	Guadeloupe	48,9%	62,8%	88,2%	90,0%	86,9%
	Ensemble des CGSS	70,8%	65,8%	77,7%	82,4%	
Transition numérique	Guadeloupe	74,2%	63,7%			

*Notes : * les dénominations des axes de performance ont été modifiées pour le contrat pluriannuel de gestion 2023 à 2027 et sont matérialisées en bleu, les indicateurs contenus dans ses axes ont également pu évoluer, il s'agit d'une représentation de données de périodes indépendantes ne permettant pas d'analyse en ligne.*

*** Résultats à octobre 2025.*
L'exercice 2020 n'est pas présenté en raison de son atypie liée aux adaptations induites par la crise du covid 19.
La rupture entre 2022 et 2023 caractérise le changement de CPG.
Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNAM.

Au sein de ces axes, les indicateurs relatifs aux délais de traitement des prestations de santé demeurent éloignés des objectifs et contribuent à la constitution de stocks de dossiers en attente de traitement.

Entre 2020 et 2025, seul le délai de remboursement des feuilles de soins électroniques (FSE) reste relativement maîtrisé avec de faibles dépassements par rapport à l'objectif de traitement en 7 jours, en 2022 et 2024. Si les feuilles de soins papier ne représentent qu'un pour cent des feuilles de soins reçues en 2025, les délais de traitement sont erratiques sur la période et augmentent de nouveau en 2025, atteignant près de 28 jours de traitement contre un objectif fixé à 17 jours.

Tableau n° 9 : Principales données relatives aux remboursements des feuilles de soins par la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin (2020 à 2025)

En pourcentage	2020	2021	2022	2023	2024	2025
*Flux électronique sécurisé**	76,84%	74,92%	72,56%	71,81%	71,59%	70,50%
Flux électronique dégradé	20,97%	23,13%	25,69%	26,67%	27,13%	28,48%
Télétransmission	**97,81%**	**98,05%**	**98,25%**	**98,48%**	**98,72%**	**98,98%**

En pourcentage	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Flux papier	2,18%	1,95%	1,75%	1,52%	1,28%	1,02%	
Stock en décembre	2 489	5 097	7 866	1 725	8 750	9 661	
Délai de remboursement FSE	*6,7*	*6,8*	*7,7*	*6,6*	*7,7*	*6,6*	*Objectif 7 jours*
Délai de traitement FSP	*13,4*	*13,8*	*20,5*	*27,7*	*20,5*	*27,8*	*Objectif 17 jours*

*Note : * La télétransmission d'une feuille de soins électronique à l'assurance maladie est effectuée en flux sécurisé par le professionnel de santé lorsque l'échange est réalisé en présence simultanée de la carte Vitale du patient et la carte professionnelle du praticien. Si l'une des cartes est manquante, le flux est dégradé.*
FSE : feuille de soins électronique ; FSP : feuille de soins papier.
Source : Cour des comptes, d'après les données de la CGSS Guadeloupe.

La principale cause avancée par la direction de la branche de l'assurance maladie réside dans les difficultés techniques de traitement rencontrées par la plateforme de flux entrant de courriers. Entre 2020 et 2024, des pics de plus de 10 000 feuilles de soins papier en stock ont pu être constatés avec des retours à la normale relativement rapides. Au 1er janvier 2025, 8 828 feuilles de soins papier étaient en attente de traitement dont certaines datées d'août 2022. Cette situation de gestion dégradée a perduré jusqu'en mars 2025 avec un stock constitué de 17 290 feuilles de soins papier, avant de voir s'engager un mouvement résorption mais qui demeure inabouti. En novembre 2025, le stock était de 9 661 feuilles de soins papier à traiter.

Pour leur part, les stocks de dossiers de complémentaire santé solidaire (CSS) augmentent également en fin de période. Alors que ce stock s'établissait à 464 dossiers en fin d'année 2023, il a été multiplié par 10 en fin d'année 2025 pour atteindre 4 749 dossiers restant à traiter.

Tableau n° 10 : Principales données relatives à la complémentaire santé solidaire de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin de 2021 à 2025

	2021	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*	*Objectif 2025/ moyenne**
Nombre de bénéficiaires ACS-C2S	*112 523*	*116 623*	*116 759*	*113 259*	*116 758*	*115 520*
Taux de demande C2S dématérialisée			*61,0%*	*67,5%*		*45%*
Délai d'instruction des demandes C2S en jours (9ème décile)	*33,3*	*43*	*22,8*	*26*	*22,75*	*17*
Stock à traiter au 31/12/N	*1 453*	*2 962*	*464*	*2 328*	*4 749*	*2 391,2**
Semaines d'entraide reçues	*20*	*11*	*15*	*3*	*9*	*11,6**

Notes : les résultats atteignant l'objectif annuel sont présentés en vert, les résultats non conformes sont matérialisés en rouge.
Les indicateurs relatifs à la complémentaires santé solidaire n'ont pas été suivis en 2020 en raison de la mobilisation sur l'épidémie de covid 19.
Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNAM pour les indicateurs et de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin pour les autres données lorsqu'elles sont disponibles.

Pour la gestion des dossiers de complémentaire santé solidaire, la direction de l'assurance de la branche maladie bénéficie d'un appui continu du programme PHARE de près de 12 semaines de traitement en moyenne annuelle.

Le recours à l'entraide du réseau ne s'accompagne pas d'efforts internes pour atteindre les objectifs fixés pour les délais de traitement. Au contraire, il est noté une baisse de la productivité des agents de la CGSS de 8 % en 2025 par rapport à 2024.

En définitive, si l'impact sur les assurés peut être considéré comme limité car l'absence de réponse de la CGSS à la demande de complémentaire santé solidaire dans un délai de deux mois vaut accord implicite, cette situation demeure insatisfaisante et de nature à accroître les difficultés d'accès aux soins de la population fragile.

Tableau n° 11 : Répartition des dossiers de complémentaire santé solidaire entre la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin et l'appui du réseau de l'assurance maladie

En nombre de dossiers	2024	2025	Évolution 24/25
Total des dossiers traités	78 431	77 123	-2%
Dossiers traités par la CGSS	72 217	66 775	-8%
Dossiers traités par l'entraide	6214	10 348	+67%
Taux de dossiers traités par l'entraide	8%	13%	+5 points

Source : Cour des comptes, d'après les données de la CGSS de la Guadeloupe.

Enfin, le délai de traitement des indemnités journalières reste supérieur à l'objectif en fin de période bien qu'il ait fortement baissé passant de plus de 70 jours à près de 48 jours, pour un objectif de 38 jours. Pour cette gestion, la CGSS de la Guadeloupe bénéficie d'une aide continue d'autres caisses primaires d'assurance maladie dans le cadre du programme PHARE. Cette aide représente sept semaines de traitement en moyenne annuelle.

Tableau n° 12 : Délais de traitement des indemnités journalières (IJ) de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin (2020 à 2025, en jours)

Indicateur	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*	*Objectif 2025*
Délai moyen de règlement de la première IJ AS+AT/MP non subrogé (+ bonus régional)	*38,6*	*39,85*	*33,9*				
Délai moyen de règlement de la première IJ AT/MP non subrogée				*63,3*	*70,2*	*47,6*	*38 jours*

Note : les résultats sous ou égaux à l'objectif annuel sont matérialisés en vert, les résultats dépassant l'objectif annuel sont présentés en rouge.
Source : Cour des comptes, d'après les données de la CNAM pour 2020 à 2024 et CGSS pour 2025.

Dans l'ensemble, la constitution de stocks de dossiers à traiter engendre des risques pour la population d'assurés de renoncement aux soins, en cas de retard de paiement de leurs feuilles de soins ou de difficultés d'accès ou de retard dans le renouvellement de leur complémentaire santé solidaire (CSS).

2.3.2 Une commission de recours amiable en difficulté

Tout assuré ou professionnel de santé peut, dans un délai de deux mois, contester une décision de la CGSS ou solliciter une remise grâcieuse en cas d'indus devant la commission de recours amiable, émanation du conseil d'administration. À réception d'un dossier complet, la commission dispose d'un délai de deux mois pour rendre sa décision. La notification de celle-ci ouvre un délai de recours devant le tribunal judiciaire pour le demandeur. Il dispose également de cette possibilité en cas de silence de la commission qui vaut rejet implicite de la demande.

Au sein de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin et jusqu'en 2023, la gestion administrative de la commission de recours amiable pour la branche maladie était rattachée au service de lutte contre la fraude et du contentieux intégré d'abord au cabinet du directeur puis au secrétariat général. En 2024, cette commission a rejoint la direction de la branche de l'assurance maladie au sein du département de régulation de l'offre de soins et du contentieux. De 2020 à 2024, une seule personne était affectée à cette gestion. Selon la CGSS, cela a engendré des difficultés relationnelles avec les services gestionnaires des prestations, la constitution d'un stock de dossiers non traités et une faible qualité de gestion. Par ailleurs, l'outil national de gestion des créances n'était pas déployé. Or, celui-ci facilite tant la gestion que la supervision de ce processus, notamment en termes de délais.

En 2025, la CGSS a indiqué avoir mis en place une cellule composée de deux rédacteurs juridiques sous la supervision de la responsable du contentieux et de son adjointe et avoir mis à disposition l'outil national de gestion des créances. Mais elle souligne que son utilisation demeure difficile, faute de formation des agents.

En termes de procédure, la caisse a établi un *« guide d'accueil des nouveaux agents de la commission de recours amiable »*. Si celui-ci détaille l'ensemble des tâches à effectuer de la réception du recours à la notification de la décision, leur répartition entre les gestionnaires et les responsables du processus n'est pas suffisamment explicite. Les délais encadrant chaque tâche et les modalités de leur supervision ne sont pas détaillés. Aucune action compensatoire n'est prévue en cas de non-respect des délais.

Alors que la caisse a précisé tenir généralement une séance de la commission par mois, ce qui devrait permettre d'étudier une trentaine de dossiers, une seule à six au maximum commission se sont tenues selon les années. Ce rythme insuffisant génère automatiquement un stock de dossiers en attente de traitement.

De plus, l'analyse des données montre des incohérences, notamment dans le suivi des stocks de dossiers non traités, mal repris d'une année sur l'autre[80]. Par ailleurs, le service tend à considérer les dossiers en attente de présentation en commission comme sortis des stocks, même sans tenue effective de ladite commission. Pour la période sous contrôle, la CGSS n'a pas appliqué la règle du rejet implicite des demandes. Il est donc relevé qu'un dossier ne devrait être considéré comme sorti qu'à la date de notification de la décision de la commission, or celle-ci n'est pas tracée. En conséquence, ces documents ne permettent pas de déterminer l'état des dossiers en attente de traitement comme celui de ceux réellement traités.

[80] Par exemple, en 2025, le stock 2024 des dossiers restant à traiter n'est pas repris, ce qui rend incohérent le nombre de dossiers réglés (46) par rapport au nombre de dossiers en gestion (six).

En septembre 2025, la mission nationale de contrôle de la direction de la sécurité sociale a demandé la suspension des commissions en raison du blocage de leurs procès-verbaux du premier semestre. Sur cette période, un stock antérieur a été réintégré dans les statistiques portant celui-ci de 67 à 504 dossiers en attente. Début 2026, la reprise des dossiers en attente n'étant pas finalisée dans l'outil national de gestion des créances, la direction de la branche admet n'avoir aucune donnée fiable en la matière.

Enfin, depuis le 30 mars 2026, la CGSS a confié à une agente la mission de redresser la situation de la commission de recours amiable. Celle-ci a produit en juin 2026 un diagnostic ainsi qu'un plan d'action devant conduire à la reprise de l'activité.

La bonne conduite de ce plan d'action devra être dûment supervisée afin de rétablir la situation de manière pérenne.

2.3.3 Un comité technique de maîtrise des risques important mais insuffisant sans action forte de la direction de la branche de l'assurance maladie

S'inscrivant dans une nouvelle dynamique, la direction comptable et financière a engagé la reprise en main de la maîtrise des risques au sein de la caisse et du fonctionnement de son comité de pilotage. Dans ce cadre, début 2026, ont été mis en place des comités techniques de maîtrise des risques par branche. Pour la branche maladie, la note portant cadrage de ce comité a été co-signée le 26 janvier 2026 par les directions comptable et financière et de la branche de l'assurance maladie[81].

Ce comité pour l'assurance maladie doit se réunir pour étudier chaque macro-processus : la gestion des revenus de substitution et de compensation (indemnités journalières, rentes) ; la gestion des frais de santé (dont les fiches de soins et les paiements multiples réalisés par les professionnels ou établissements de santé) ; la gestion du dossier client (dont la complémentaire santé solidaire). Il devra établir un plan de maîtrise des risques, un suivi des procédures de gestion, des plans d'action spécifiques et transverses et rendre compte de ses avancées à travers des rapports périodiques de suivi.

Dans ce contexte, il est également attendu une mise en œuvre effective du recouvrement unifié des créances sous la responsabilité de la direction comptable et financière prévu par le protocole signé en octobre 2025 par le directeur général et la directrice comptable et financière.

En conséquence, si des motifs exogènes à la direction de la branche de l'assurance maladie ont un impact négatif sur la gestion des prestations, au premier rang desquelles les défaillances de la plateforme des flux entrants de courriers, il demeure qu'une part importante de la sous-performance trouve son origine dans une insuffisance du pilotage des activités et la sous-productivité des services de cette direction. L'impact et la durée des dysfonctionnements, parfois profonds comme celui de la commission de recours amiable, démontrent une implication insuffisante de la direction en soutien des managers de proximité. Celle-ci doit se

- [81] Cette note porte un diagnostic partagé des limites de la gestion de la branche qui sont pour les principales : *« une approche trop centrée sur la détection et la sanction, qui ne parvient pas à modifier durablement les pratiques ; des observations récurrentes relatives à la validation des comptes, traduisant une fragilité persistante ; une transmission irrégulière des résultats de contrôle compromettant la régularité du suivi ; une progression régulière des anomalies avec incidences financières ; des procédures obsolètes ou inexistantes ; l'absence de plans d'action structurés pour améliorer la qualité des traitements ».*

remobiliser autour d'objectifs clairs et en définissant un plan d'actions séquencé et supervisé pour les atteindre. En ce sens, la CGSS a indiqué avoir lancé, en mai 2026, des plans d'action pour améliorer la gestion de la complémentaire santé solidaire, des indemnités journalières et des feuilles de soins papier, les premiers résultats montrant une évolution favorable des indicateurs concernés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La relation avec les usagers de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint-Martin est en deçà des attentes, pénalisée par l'hétérogénéité des organisations des sites d'accueil, leur cloisonnement par branche et leur ouverture réduite. Malgré les mécanismes d'entraide dont elle bénéficie dans de nombreux domaines, la CGSS peine à s'adapter aux évolutions des besoins de ses usagers. Il en résulte une dégradation du service rendu et une accumulation de dossiers non traités (feuilles de soins papier ou retraites, par exemples).

Se traduisant par des délais de traitement allongés des dossiers et des retards de paiement aux assurés, ces difficultés trouvent d'abord leur origine dans des dysfonctionnements organisationnels et des défaillances de pilotage. Une mobilisation collective est nécessaire pour restaurer durablement la productivité, sensiblement inférieure aux moyennes nationales et même inférieures aux cibles réduites pour les organismes ultramarins dans le domaine des retraites. Elle doit s'accompagner d'actions ciblées visant à améliorer l'efficience opérationnelle et atteindre les objectifs fixés par les caisses nationales.

3 D'IMPORTANTES CARENCES DANS LE RECOUVREMENT DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

Le nombre de cotisants de la CGSS, 56 519 en 2026, a diminué de 15 % depuis 2020. Outre la multiplication par trois des liquidations d'entreprises, la gestion d'une partie croissante des cotisations a été transférée à d'autres organismes de sécurité sociale[82]. À l'inverse, le nombre de micro-entreprises croît fortement (+12,35 % en 2025), les travailleurs indépendants représentant aujourd'hui les deux-tiers des cotisants (68,35 %).

Dans ce contexte, la direction du recouvrement ne parvient pas à mobiliser les moyens nécessaires à un recouvrement performant (3.1). Des pratiques inadaptées et non prévues par les textes en vigueur illustrent les difficultés de la CGSS à recouvrer les créances qu'elle détient sur les cotisants (3.2). Ainsi, fin 2025, l'objectif relatif à l'indicateur de synthèse des actions du

[82] Outre les entreprises versant en lieu unique (VLU) à un autre organisme du recouvrement (pour 15 M€), ont été transférés en 2021 la gestion des employeurs de personnel de maison, des praticiens et auxiliaires médicaux (PAM), relevant depuis 2023 de la Réunion, et celle des assurés volontaires et comptes PUMA depuis 2025.

contrat pluriannuel de gestion 2023-2027 (83,18 %) n'était que partiellement atteint, situant la CGSS à l'avant-dernière place de l'ensemble du réseau du recouvrement[83] (3.3).

3.1 Une organisation qui ne permet pas à la direction du recouvrement de tirer profit des soutiens dont elle bénéficie

Outre le fait que la direction du recouvrement a été marquée par la succession de trois directeurs en cinq ans, son organisation n'aboutit pas à un fonctionnement performant.

3.1.1 Un management encore insuffisamment efficace

L'organisation de la direction du recouvrement est apparue défaillante aux yeux de plusieurs observateurs depuis 2020. Un audit réalisé par l'ACOSS faisait alors état d'une fonction « *qui ne repose pas sur un schéma organisationnel répondant aux attentes du recouvrement* ». Un nouvel audit conduit en 2022 sur la gestion des partenariats avec les huissiers, conduisait l'ACOSS à s'interroger sur la capacité des CGSS des Antilles et de Guyane « *à maintenir un système de recouvrement performant* ». En 2025, le nouveau directeur général considérait que cette direction n'assurait pas le niveau de maîtrise attendu.

Arrivé en 2025, le nouveau directeur du recouvrement soulignait « *des risques en termes de ressources affectées et des incohérences dans leurs organisations* ». Au sein des moyens affectés à l'activité de recouvrement (163 ETPMA[84]), 120 personnes relèvent de la direction du recouvrement, effectif stable et décorrélé de la chute du nombre de comptes à gérer. Surtout, moins de 70 % de cet effectif (environ 80 ETP) est réellement affecté à la production. On dénombre plusieurs experts et managers (17 ETP) ainsi que plusieurs services, mobilisant 17 autres ETP, dont la contribution à la performance du recouvrement n'est pas avérée.

Deux exemples illustrent l'organisation défaillante de cette direction. Ainsi, les instances de pilotage ne se sont pas réunies de manière régulière en 2025 et ne donnent pas lieu à l'élaboration de compte-rendu formel. Plus préoccupant, le document définissant la politique du recouvrement de la CGSS n'est pas à jour. Largement encadrée par le code de la sécurité sociale[85] et les objectifs du contrat pluriannuel de gestion, l'activité de recouvrement doit faire l'objet d'une déclinaison locale sous la forme d'un document précisant les modalités de recouvrement, qui doit être intégré dans le système d'information. Celui en vigueur à la CGSS date de 2016, et est par ailleurs lacunaire sur le suivi des créances et la gestion des assignations. Alors qu'il aurait dû évoluer à plusieurs reprises, sa mise à jour n'a été entamée que fin 2025. Il reste par ailleurs à concrétiser en s'articulant complètement avec le modèle national, qui contient une déclinaison adaptée aux organismes ultramarins.

[83] Calculé par l'ACOSS pour l'ensemble des organismes du réseau du recouvrement, cet indicateur synthétique est composé des résultats atteints par la CGSS sur l'ensemble des engagements du CPG : délai de la réponse téléphonique, délai de la réponse courriel, taux de réclamation traitées dans les délais, etc.
[84] ETPMA : employés à temps plein en moyenne annuelle.
[85] En particulier les livres I (art. L.130-1, L.133 et s.) et II (L.213 et s., L.216 et s., L.242 ; L243 et s.) pour la partie législative.

3.1.2 Des refus réitérés de validation des comptes par l'ACOSS

La validation des comptes (VDC) des caisses locales par l'ACOSS constitue le socle local de l'exercice annuel de certification des comptes combinés de l'activité de recouvrement du régime général de sécurité sociale par la Cour des comptes. Elle repose sur un travail collectif porté en particulier par la direction comptable et financière (DCF), qui joue alors un rôle crucial, en particulier en s'assurant de l'application des processus par l'ensemble des directions de la CGSS[86].

Or, les résultats de la validation des comptes de l'activité de recouvrement de la CGSS sont faibles, et ont baissé de près de 13 points entre 2022 et 2024. En 2024 et 2025, l'ACOSS a par ailleurs refusé de valider les comptes de la CGSS de la Guadeloupe.

L'absence de validation des comptes a conduit à l'élaboration de plans d'actions, qui n'ont été que partiellement mis en œuvre par la direction du recouvrement. Ainsi, en 2024 (pour les comptes 2023), seules 75 % des actions avaient été menées à bien, laissant en particulier de côté la sécurisation des créances.

En 2025, le refus par l'ACOSS de valider les comptes 2024 de la CGSS s'est appuyé sur des constats tout aussi préoccupants : un dispositif de maîtrise des risques insuffisant, une mise en œuvre de plans d'action relatifs aux risques résiduels les plus élevés « à renforcer », un niveau d'atteinte limité de l'objectif de sécurisation des créances (75,5 % au lieu de 80 %), des stocks de dossiers trop anciens et une régularité perfectible du suivi des commissaires de justice

En 2026, le score[87] de l'organisme pour l'année 2025 a progressé de 12 points (66,55 %), tout en classant la CGSS dernière des 23 organismes du réseau, six points en dessous de la moyenne des CGSS (72,3 %). L'ACOSS a refusé pour une troisième fois de valider les comptes de l'activité de recouvrement pour 2025, « *en raison du nombre de constats relevés portant notamment sur les cycles 'cœur de métier' cotisations et recouvrement* ».

Tableau n° 13 : Scores de la validation des comptes de l'activité Recouvrement depuis 2022

Exercice 2022	Exercice 2023	Exercice 2024	Exercice 2025
67,20 % Comptes validés	58,10 % Comptes non validés	54,60 % Comptes non validés	66,55 % Comptes non validés

Source : Cour des comptes, à partir des données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

Réitérés, ces refus et constats confirment la difficulté de la direction du recouvrement à prendre en compte les consignes de l'ACOSS en dépit de la vigilance de la direction comptable et financière de l'organisme.

[86] Co-pilote de la démarche de maîtrise des risques, la DCF dispose de plusieurs leviers d'actions transversales susceptibles de contribuer à l'amélioration des performances en matière de recouvrement, parmi lesquels la mise en œuvre de plans de contrôle unifiés (PCU), dans le cadre d'un plan conjoint. Les vérificateurs de la direction comptable et financière sont par ailleurs amenés à invalider des actions de la direction du recouvrement lorsqu'elles ne sont pas en conformité avec les textes ou les instructions nationales.

[87] Pour chaque point de la validation des comptes, un score VDC est calculé par l'ACOSS. Rapporté au score maximal, le score total constitue le taux d'atteinte des objectifs de la validation des comptes.

3.1.3 Un soutien national important qui peine à compenser les carences de la CGSS

À l'instar des autres organismes du réseau, la Guadeloupe bénéficie d'un accompagnement étroit et prolongé de l'ACOSS. Pour les CGSS spécifiquement, il a pris la forme en 2021 de la création par l'ACOSS d'une direction consacrée au recouvrement outre-mer (DROM), dont l'action s'adapte à la situation critique de la Guadeloupe.

Jusqu'en juillet 2024, la DROM avait structuré son accompagnement en déployant deux plans d'action consacrés à la gestion des cotisants et au recouvrement amiable et forcé. Des ateliers de pilotage ont été déployés dans des domaines où la mise en œuvre des politiques nationales posait des difficultés ou nécessitait des adaptations ultramarines. À chaque thématique a été associée une URSSAF d'appui afin de partager les bonnes pratiques.

Le bilan établi en 2024 a fait apparaître des résultats mitigés, indiquant que « *les actions des plans DROM1 et DROM2 étaient effectivement déployées à la CGSS de la Guadeloupe mais à un rythme insuffisant pour permettre l'atteinte des objectifs fixés* ». C'est la raison pour laquelle la DROM a élaboré en 2025 un plan d'urgence propre à la Guadeloupe sur le traitement des crédits, les demandes de délais, l'enregistrement des revenus des travailleurs indépendants et l'appui au pilotage de la production. La CGSS a également bénéficié d'un soutien massif de plusieurs organismes du réseau du recouvrement.

Par ailleurs, la CGSS a fait l'objet de plusieurs audits thématiques conduits par l'organisme national. Leur lecture montre une absence d'effet visible, imputable à un certain nombre de freins locaux. Pour y répondre, l'ACOSS a mis en œuvre en avril 2025 un dispositif d'accompagnement personnalisé du pilotage de l'activité de recouvrement en détachant un agent de direction pendant deux mois auprès de la CGSS. Alors que cette mission a permis d'identifier 27 actions prioritaires, ses préconisations n'ont débouché sur aucun plan d'amélioration par la direction du recouvrement de la CGSS.

Ce soutien continu de la CGSS par les organismes du recouvrement mobilise des ressources importantes du réseau, tout en produisant des effets limités sur les performances de la direction du recouvrement. Le maintien de ce dispositif de plus en plus individualisé doit par conséquent être évalué par l'ACOSS.

3.2 Deux opérations illustrant les carences de la CGSS et conduisant à des pertes de ressources pour la sécurité sociale

À l'origine de la décision dans un cas, puis dans un cadre national contraint, la CGSS a mené, en 2024 et 2025, deux opérations qui soulignent ses failles en matière de recouvrement.

3.2.1 Une suspension du recouvrement forcé qui a contribué à déstabiliser la CGSS

En novembre 2024, face à la mobilisation des entreprises de l'île et à la demande du conseil d'administration, le directeur par intérim de la CGSS (après le départ brutal du directeur général en septembre 2024) a suspendu le recouvrement forcé des créances. Cette décision unilatérale a constitué l'aboutissement de tensions croissantes, provoquées un an plus tôt par

l'arrêt des moratoires de paiement des cotisations non respectés par les entreprises. Suivie par le départ du directeur du recouvrement en février 2025, elle a contribué à déstabiliser encore plus la CGSS.

La suspension du recouvrement forcé[88] s'est traduite par l'interruption de l'envoi d'une partie des contraintes aux entreprises et travailleurs indépendants, ainsi que des saisies sur contraintes, hors travail illégal et actions d'interruption de la prescription, en contrepartie du renforcement des actions de recouvrement amiable. Au mois de décembre, le directeur de la CGSS a planifié la reprise des actions (en particulier l'envoi des contraintes aux cotisants), en lien avec la caisse nationale. À la suite du déplacement du directeur de l'ACOSS en Guadeloupe en février 2025, la DROM et la CGSS ont élaboré conjointement une feuille de route commune visant à organiser cette reprise sur les 12 mois suivants, situation extrême qui illustre la forte dépendance vis-à-vis de la caisse nationale.

Les points de situation fournis par la CGSS montrent que plusieurs actions ont été réalisées depuis 2025[89]. Ce plan a mobilisé des ressources humaines supplémentaires (en particulier le recrutement de quatre CDD, alors que les effectifs de la direction du recouvrement sont déjà importants). Les résultats constatés un an après ne mettent toutefois pas en évidence son efficacité sur le niveau de paiement spontané ni sur celui des restes à recouvrer.

3.2.2 Une opération exceptionnelle d'admission en non-valeur pilotée par l'ACOSS

En application d'un décret de juin 2025[90], l'ensemble des organismes du réseau du recouvrement a pu admettre en non-valeur (ANV) de façon exceptionnelle des créances antérieures au 1er janvier 2020 considérées comme prescrites, pour un montant total au niveau national de 5,7 Md€, dont 4 Md€ pour les seuls travailleurs indépendants.

La part incombant aux organismes d'outre-mer a représenté 2,4 Md€ (soit 41 % du total national), dont la moitié pour la seule CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin. Située juste après l'Île-de-France en valeur, la Guadeloupe a ainsi admis en non-valeur plus d'un million de créances prescrites[91], les plus anciennes datant de la création de la caisse en 1947 (pour 36 M€). Ces créances concernaient plus de 90 000 cotisants, dont plus de 63 % de travailleurs indépendants.

La part des créances de la CGSS dans cette opération exceptionnelle (22 %) est sans comparaison avec son poids dans le total des produits recouvrés par le réseau au niveau national (0,25 %).

[88] Le recouvrement forcé (mise en demeure, dernier avis avant poursuite puis contrainte avec demande d'accusé de réception voire recours aux commissaires de justice) intervient après que le recouvrement amiable (courriers simples et contacts téléphoniques) a échoué.

[89] Reprise de l'envoi des mises en demeure et des contraintes, relance de l'accompagnement des entreprises en difficulté, octroi de délais de paiement, signature d'une convention avec les commissaires de justice en 2026.

[90] Décret n° 2025-578 du 25 juin 2025 relatif aux règles d'admission en non-valeur et au relèvement des seuils de mise en recouvrement.

[91] Pour rappel, en 2024, la CGSS avait admis en non-valeur un total de créances de 61,64 M€, en hausse de 134 % par rapport à 2023 (32,3 M€).

Cette opération a été largement pilotée par la caisse nationale, sans que cela puisse exonérer de toute responsabilité les dirigeants locaux[92]. Dans ses échanges avec la Cour, l'ACOSS porte d'ailleurs un regard critique, constatant, de la part de la CGSS, une « *gestion carencée de la sécurisation de la prescription avant 2020* ».

L'analyse de ces créances fournit une illustration de la responsabilité de la CGSS dans cette opération. Elle a en effet admis en non-valeur 7 300 créances sur des administrations et collectivités territoriales, pour un montant supérieur à 15 M€, alors même que ces organismes ne sont pas exposés au même niveau de risque financier que les entreprises. Dans une moindre mesure, la CGSS a également constaté la ruine d'au moins 267 créances, toutes catégories confondues, pour lesquelles les actions nécessaires effectuées avant la date de prescription[93] auraient autorisé une mise en recouvrement pour un montant de 0,27 M€.

3.3 Malgré quelques progrès, un recouvrement encore insuffisant

Alors que le taux de couverture immédiat (TCI) des cotisations a progressé favorablement en cinq ans, il demeure inférieur à celui des autres organismes ultramarins. Il a ainsi évolué de 62 % en 2020 à 80 % en 2025, alors que la moyenne des CGSS était proche de 85 %. Cette situation laisse donc perdurer un taux encore très élevé de cotisations restant à recouvrer (RAR).

Tableau n° 14 : Cotisations appelées, recouvrées et restant à recouvrer depuis 2020 en Md€

Cotisants du régime général	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*
Cotisations appelées	1,27	1,32	1,35	1,35	1,45	1,47
Cotisations recouvrées	0,93	1,03	1,06	1,13	1,28	1,30
Cotisations restant à recouvrer	0,34	0,29	0,29	0,22	0,17	0,17

Source : Cour des comptes, à partir des données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin

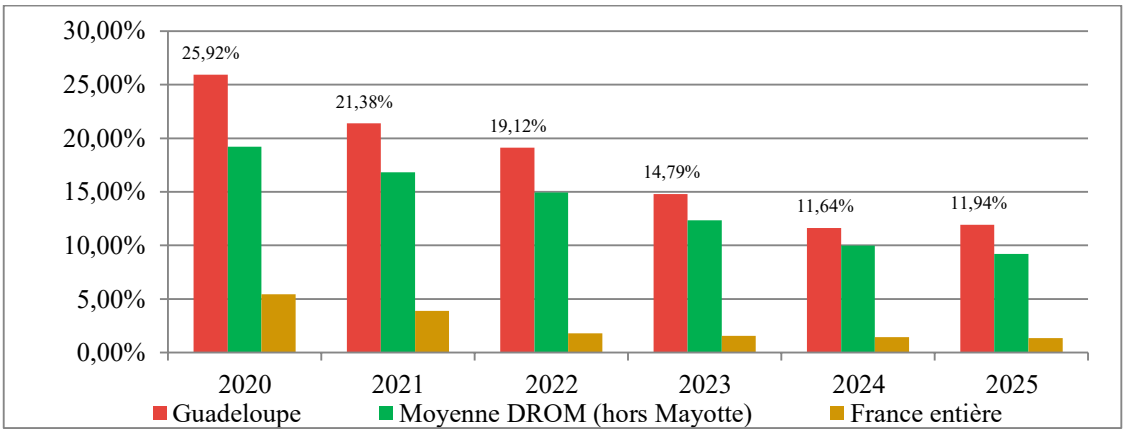
3.3.1 Un taux de restes à recouvrer des cotisations encore élevé

Après avoir appelé 1,47 Md€ de cotisations et contributions sociales en 2025, la CGSS a recouvré en réalité 1,3 Md€. Même si le montant des cotisations encaissées a progressé, le taux des restes à recouvrer a atteint donc quasiment 12 % en 2025.

[92] Ainsi, l'article 2 du décret de juin 2025 prévoit qu'« *une admission en non-valeur peut être prononcée, à titre exceptionnel, par le directeur et le directeur comptable et financier de l'organisme concerné, après avis du directeur et du directeur comptable et financier de l'organisme mentionné à l'article L. 225-1 du même code* [ACOSS]».

[93] Envoi d'une mise en demeure ou d'une contrainte avec une preuve de réception reçue par la CGSS avec une date postérieure à 2025.

Graphique n° 10 : Baisse des restes à recouvrer (RAR) depuis 2020



Source : Cour des comptes, à partir des données ACOSS.

Dans le même mouvement que les autres CGSS, le taux des cotisations restant à recouvrer (RAR) dans l'année par la Guadeloupe a bien été divisé par deux depuis 2020 (année marquée par des restes à recouvrer particulièrement élevés du fait des délais accordés pendant la crise sanitaire). Pour autant, ce niveau demeure plus élevé que dans les autres CGSS, et près de dix fois supérieur au niveau national. En janvier 2026, 39 % des employeurs privés restaient d'ailleurs débiteurs, même si cette proportion était de 42 % fin 2023. Cette situation reste d'autant plus alarmante que le taux de RAR de la CGSS est reparti à la hausse en 2025.

Alors que la part des cotisations des travailleurs indépendants représente moins de 10 % des cotisations appelées (137,3 M€), le niveau des restes à recouvrer les concernant (77,28 M€) demeure très important (50,27 % fin 2025), et le total des créances à leur encontre s'élève à près de 220 M€.

Si le taux de RAR du secteur public est plus modéré en pourcentage (5,28 %), son évolution et la situation en volume fin 2025 sont préoccupantes. D'une part en effet, le niveau a bondi de près de 180 % en volume depuis 2024. Mais, surtout, 76 % des employeurs publics sont débiteurs auprès de la CGSS. Le total des créances sur les administrations et collectivités territoriales approche par ailleurs 70 M€ (dont 7 M€ de cotisations salariales). Dans cette catégorie, le montant des dettes des établissements publics de santé s'élève à plus de 40 M€. Cette situation est d'autant plus préoccupante que ces structures bénéficient d'une situation qui les prévient de toute cessation d'activité.

3.3.2 Un recouvrement des cotisations salariales qui reste difficile

Comme dans les autres départements et régions d'outre-mer, les employeurs bénéficient en Guadeloupe d'importantes exonérations de cotisations patronales, réduisant très fortement

le niveau de prélèvement social. Les cotisants ont la possibilité de solliciter des délais de paiement, qui ne peuvent être accordés qu'après avoir réglé les cotisations salariales[94].

Informée de pratiques différentes de la part de la CGSS de la Martinique[95], l'ACOSS avait dû rappeler cette règle en mars 2024. La Guadeloupe avait pris l'habitude elle aussi d'accorder des délais de paiement contenant des cotisations salariales[96]. Alors même que les consignes de l'ACOSS ont été diffusées en Guadeloupe, la direction du recouvrement ne les a appliquées que tardivement. Au moins jusqu'en novembre 2025, elle a ainsi accordé 220 délais pour un montant total de près de 15 M€, dont au moins 4,7 M€ de cotisations salariales.

Si l'ACOSS indique qu'entre 2024 et 2025 les volumes de délais accordés par les CGSS contenant des cotisations salariales ont été réduits de 46 % en valeur, elle a établi plus précisément que, pour 2025, *« 79,9 M€ d'échéanciers ont été accordés comportant 1,4 M€ de parts salariales (dont 0,9 M€ à l'initiative des caisses)* », ajoutant que « *la CGSS porte une large part des parts salariales incluses dans les plans depuis le 1er juillet 2024, jusqu'au 2nd trimestre 2025* ». En effet, la CGSS détient auprès des employeurs des créances composées pour un tiers de cotisations salariales, à hauteur de 94 M€.

Constatant que « *la problématique des dettes de cotisations salariales [*entrave*] significativement le déploiement des plans d'apurement au bénéfice des entreprises en difficulté* », l'ACOSS a introduit fin 2025 un assouplissement prévoyant la possibilité pour un cotisant de bénéficier d'un moratoire pouvant aller jusqu'à 60 jours pour régler les cotisations salariales. La caisse nationale précise que cette décision, prévue par la convention d'objectifs et de gestion (COG), entre dans le cadre du pouvoir d'appréciation de son directeur. Dans la mesure où il est impossible à distinguer d'un délai juridiquement interdit[97], l'accord d'un tel moratoire pourrait être analysé comme un contournement du code de la sécurité sociale. Cette dérogation bénéficie de surcroît aux seules entreprises ultra-marines, en contradiction avec les dispositions chargeant la caisse nationale d'« *assurer l'application homogène des lois et des règlements relatifs aux cotisations et aux contributions de sécurité sociale recouvrées par les organismes de recouvrement*[98] ».

3.3.3 Un risque de prescription qui subsiste, un préjudice financier très significatif

La sécurisation des créances n'était pas une priorité pour la CGSS avant 2020 ; elle ne le devient que lentement. Ainsi, un audit conduit par l'ACOSS en 2024 a montré que, fin 2023,

---

[94] L'art R 243-21 du code de la sécurité sociale stipule que « *Le directeur de l'organisme chargé du recouvrement des cotisations a la possibilité d'accorder des échéanciers de paiement et des sursis à poursuites pour le règlement des cotisations et contributions sociales, des pénalités et des majorations de retard. L'échéancier ou le sursis prévu à l'alinéa précédent doit être assorti de garanties du débiteur qui sont appréciées par le directeur de l'organisme chargé du recouvrement des cotisations. Les dispositions du présent article s'appliquent aux cotisations dont sont redevables les employeurs à la condition qu'ils aient procédé au reversement intégral des cotisations salariales dues* ».

[95] Cour des comptes, La caisse générale de sécurité sociale de la Martinique, octobre 2024.

[96] Cette situation expose à ce que des droits ouverts soient accordés aux salariés sans que le versement des cotisations prévu par la législation ne soit effectif, ce qui correspond à un manque important pour le financement de la sécurité sociale. En effet, à titre d'illustration, la règlementation prévoit que les droits d'assurance vieillesse sont ouverts en fonction des cotisations prélevées sur les salaires.

[97] Ce risque de confusion est d'autant plus fort que dans les documents de la CGSS les termes « délai », « échéancier » et « moratoire » sont employés indistinctement.

[98] Art. L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

plus de 12 000 créances de la CGSS étaient en voie de prescription, pour un enjeu financier de près de 30 M€. En 2025, la CGSS n'a d'ailleurs sécurisé que 75 % des créances risquant la prescription (pour un objectif de 80 %), après avoir atteint 86,6 % en 2024 (et 62,6 % en 2023).

En janvier 2026, 1,6 % des cotisants (soit moins de 1 000 entreprises) étaient à l'origine de 56 % de la dette totale, ayant chacun plus de 100 000 € de dette auprès de la CGSS. Des actions doivent être réalisées de manière structurée sur ce volume réduit de cotisants à fort enjeu. Pour autant, le suivi des principaux débiteurs reste dispersé, alors que rien ne s'opposerait à ce que la CGSS assure le suivi de manière harmonisée des créances les plus importantes vis-à-vis des entreprises du régime général et des administrations publiques.

À titre d'illustration, la CGSS a mis en place à la fin de l'année 2025, à la demande de l'ACOSS, un « comité de suivi des gros débiteurs » (CSGD). Censé se réunir au moins tous les trois mois, son objectif est d'améliorer les taux de reste à recouvrer et le taux de récupération des créances à un an. Cette organisation fait apparaître une composition incomplète en ce qu'elle n'associe ni la direction comptable et financière, ni le statisticien de la direction du recouvrement ni la cellule d'appui au pilotage.

Dans la même logique, l'ACOSS fournit depuis 2025 un outil de suivi des principaux débiteurs, qui doit être enrichi des modalités de suivi par la CGSS. L'analyse des états depuis septembre 2025 montre que cet outil n'est utilisé que de manière incomplète. Ainsi, en mars 2026, seules 19 % des créances faisaient l'objet d'un suivi tracé, écartant près de 4 000 créances pour un montant de 32,78 M€, soit près de 75 % du total. La même requête montre que le recouvrement de plusieurs créances importantes risquant la prescription en 2026 n'était toujours pas priorisé par la CGSS[99].

Outre les cotisations antérieures à 2020, admises exceptionnellement en non-valeur fin 2025, la Cour a procédé à l'analyse de créances frappées de prescription entre 2020 et 2025. Sur cette période, plus de 173 000 créances ont ainsi été frappées par la prescription, à l'encontre de 27 084 cotisants, pour un montant cumulé de 326,6 M€.

Tableau n° 15 : Créances prescrites entre 2020 et 2025 (en nombre et en montant)

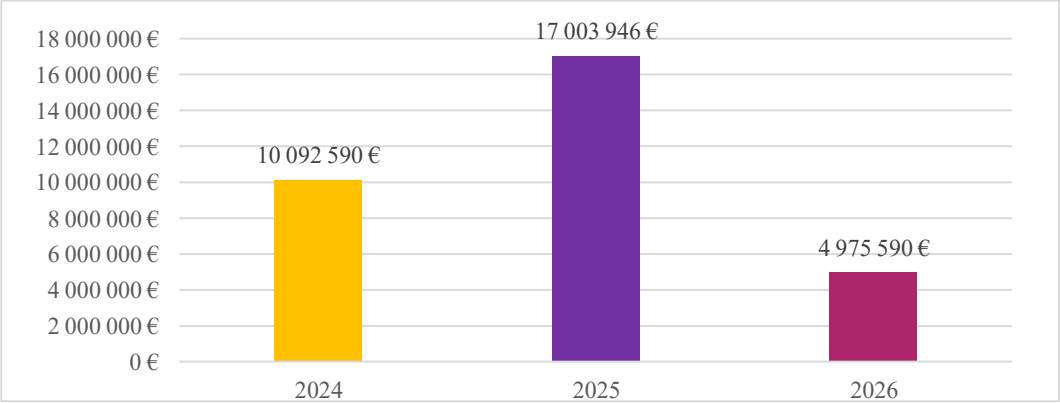
Créances prescrites de 2020 à 2025	*Nombre de créances*	*Montant des cotisations dues*	*Dont cotisations salariales*
Nombre de créances prescrites et enjeu financier	173 936	326,6 M€	212,4 M€
Dont créances indiquées « sans action »	347	1,9 M€	1,1 M€
Dont créances indiquées « CO/RETOUR »	438	2 M€	1,2 M€

Note : CO/RETOUR correspond à un dossier resté en l'état à l'issue du retour sans effet d'une contrainte
Source : Cour des comptes, à partir des données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

Sur la seule période de 2024 à fin mars 2026, près de 16 500 créances ont été prescrites, pour un montant total de 32 M€, y compris à l'encontre de cotisants dont la pérennité n'est pas menacée (établissements publics, hôpitaux ou établissements de santé).

[99] Dont une créance de 570 315 € prescrite en juillet 2026, et une créance supérieure de 710 477 € prescrite en octobre 2026, apparaissent dans l'outil de l'ACOSS et qui ne font l'objet d'aucune action de suivi par la CGSS.

Graphique n° 11 : Montant des créances de la CGSS prescrites de 2024 à mars 2026 (en €)



Source : Cour des comptes, à partir des données de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin.

La Cour constate ainsi qu'en dépit de l'accompagnement renforcé par l'ACOSS, la CGSS ne parvient toujours pas à mettre en œuvre les mesures lui permettant de répondre au risque de prescription des créances, pour des montants cumulés significatifs.

3.3.4 Une utilisation insuffisante de l'ensemble des actions en recouvrement forcé

Le taux de récupération des créances reste particulièrement bas en Guadeloupe, par comparaison avec les URSSAF comme avec les autres CGSS. Fin 2025, il était de 51,55 % pour les entreprises du régime général, et de 34,8 % pour les travailleurs indépendants.

Tableau n° 16 : Taux de récupération des créances (TRC) par CGSS au 31/12/2025 (régime général)

TRC au 31/12/2025	*Guadeloupe*	*Martinique*	*Guyane*	*Réunion*	*Moyenne des URSSAF*
	51,55%	51,52%	59,54	75,01%	91,65%

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'ACOSS

La CGSS n'est pourtant pas démunie face à l'inaction de débiteurs récalcitrants. En premier lieu, elle peut faire appel à des commissaires de justice, qui constituent des acteurs majeurs du processus de recouvrement[100]. Le suivi de leur performance est d'ailleurs une priorité de la branche, portée par l'ACOSS et concrétisée notamment par la mise en place d'un outil commun (THEMIS). Or, autant du fait des différentes crises et décisions locales en matière de recouvrement que de ses carences organisationnelles, la CGSS n'a pas obtenu de résultats satisfaisants de la part des huit commissaires de justice avec lesquelles elle a signé une convention. Ainsi, le nombre et les montants recouvrés par le biais des saisies attributions font apparaître une évolution erratique depuis 2020, suivie d'une inflexion significative en 2024.

[100] Les relations avec les commissaires de justice font partie des piliers de la feuille de route encadrant la reprise du recouvrement en 2025.

Tableau n° 17 : Évolution des saisies-attributions depuis 2020 (en nombre et en M€)

	2020	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*
Nombre de saisies-attributions	4 496	498	152	2 876	11 293	20 072
Montant recouvrés	1,9 M€	0,8 M€	1,1 M€	3,9 M€	11,1 M€	3,1 M€

Source : Cour des comptes, à partir des données de la CGSS.

L'ACOSS[101] confirme par ailleurs la possibilité de transmettre des demandes en paiement à une collectivité territoriale, à l'encontre de laquelle peut être utilisé l'art. L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, permettant d'activer les pouvoirs du comptable public via le Préfet de la Guadeloupe.

De la même façon, la CGSS doit mettre en œuvre les dispositions prévues par l'art. L. 6145-3 du code de la santé publique à l'encontre des établissements hospitaliers, par le biais de l'agence régionale de santé (ARS). Ces différentes démarches sont d'ailleurs susceptibles de favoriser la conclusion d'un accord de paiement au profit de la CGSS.

Par ailleurs, pour recouvrer des cotisations d'entreprises ou organismes, la CGSS est fondée à appliquer les dispositions du code civil en matière de compensation lorsqu'elle-même doit verser des prestations à ces mêmes entreprises ou organismes. Les caisses de mutualité sociale agricole effectuent appliquent déjà cette pratique lorsque les exigences du code sont remplies[102].

En analysant la situation de six principaux débiteurs de la CGSS pour une dette cumulée de 39,53 M€ (dont 7,8 M€) en mars 2026, la Cour a pourtant fait le constat que la majorité d'entre eux ne faisait toujours pas l'objet de plans de paiement ni de mesures de recouvrement forcé. Elle constate par ailleurs que la CGSS n'a engagé en 2025 que sept assignations en redressement judiciaire, pour un montant de 3,4 M€.

Les constats faits par la Cour appellent une remise en ordre rapide et significative du recouvrement des prélèvements sociaux à la Guadeloupe, en traitant de manière spécifique la gestion et le recouvrement des administrations publiques, confiés à un autre organisme du réseau. A l'occasion de l'exercice de la contradiction, l'ACOSS a indiqué ne pas souscrire à la recommandation visant à transférer l'activité de recouvrement des prélèvements sociaux des administrations publiques à une autre URSSAF. Elle précise qu'une expérimentation de même nature a débuté en Guyane et à Mayotte, ajoutant qu'il convient selon elle d'en tirer d'abord les enseignements. La CGSS de la Guadeloupe et de St Martin considère elle aussi que cette recommandation n'est pas pertinente, indiquant que la direction « *agit pour améliorer le recouvrement des dettes sociales des collectivités du département* ».

La Cour considère toutefois que la situation particulièrement alarmante des créances de prélèvements sociaux sur les administrations publiques justifie une telle réorganisation.

[101] Socle des actions de recouvrement amiable et forcé défini par l'ACOSS (DROM), octobre 2025.
[102] L'ACOSS a indiqué à la Cour examiner avec les services de l'État les modalités de mise en œuvre de cette compensation.

Recommandation n° 7. (ACOSS) Transférer dès 2027 la gestion et le recouvrement des prélèvements sociaux des administrations publiques à une URSSAF et en tirer les conséquences en termes d'effectifs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation de l'activité de recouvrement est très préoccupante et appelle un redressement rapide et structuré, au regard des pertes auxquelles exposent les carences constatées dans ce domaine. Les pratiques non conformes aux textes (pour les cotisations salariales) doivent cesser.

CONCLUSION

La Cour fait le constat de graves dysfonctionnements au sein de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin, tant en matière de gestion des prestations, de respect des obligations en termes de recouvrement des cotisations, que de pilotage des ressources. Les résultats ne sont pas à la hauteur des besoins des assurés de ce territoire ultra-marin marqué par la précarité.

Le directeur, en fonction depuis un an, doit désormais, au regard des constats dressés, s'attacher à rétablir sans délai la qualité de service. Sa priorité doit être l'amélioration de la productivité de la caisse et le retour à un fonctionnement normal, en lien avec le conseil d'administration récemment renouvelé.

Les caisses nationales doivent assurer une tutelle resserrée de la CGSS, qui doit se traduire dans les futurs recrutements de cadres et l'adaptation des objectifs et des ressources figurant dans le prochain contrat pluriannuel de gestion (CPG) 2028-2032.

ANNEXES

Annexe n° 1. Comptes consolidés de la CGSS 77
Annexe n° 2. Principaux indicateurs relatifs à la relation client de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin de 2021 à 2025 81
Annexe n° 3. Composition du bassin de vie et offre de services des sites d'accueil de la CGSS en Guadeloupe en 2025 82

Annexe n° 1. Comptes consolidés de la CGSS

Tableau n° 18 : Compte de résultat simplifié et consolidé 2020 – 2025 (en €)

En €	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*
Charges techniques	3 831 143 322	4 135 885 755	4 699 400 241	4 662 393 887	4 804 762 205	6 028 572 713
Dont prestations sociales	*2 106 371 905*	*2 301 764 208*	*2 423 695 535*	*2 603 445 599*	*2 728 356 656*	*2 791 032 776*
Charges gestion courante	90 367 035	90 039 948	94 630 937	93 263 944	97 047 537	1 369 280 982
Total charges	**3 921 725 070**	**4 228 796 905**	**4 794 031 439**	**4 755 657 868**	**4 901 810 294**	**7 397 853 696**
Produits techniques	3 828 908 303	4 132 655 763	4 698 906 743	4 661 191 556	4 803 945 425	7 289 944 256
Produit gestion courante	89 552 085	92 479 950	94 303 426	94 458 613	97 846 437	107 720 928
Produits financiers	632	536	383	8 297	18 431	189 070
Produits exceptionnels	2 766 530	3 266 550	2 766 530			-
Total produits	**3 921 227 550**	**4 228 402 801**	**4 793 210 552**	**4 755 658 467**	**4 901 810 294**	**7 397 854 255**
Résultat net	**- 497 521**	**- 394 104**	**- 820 886**	**599**	**-**	**559**

Tableau n° 19 : Comptes d'achats détaillés de 2021 à 2025 (en € TTC)

Comptes	Libellé	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 21/25
606	Achats courants	850 310	777 849	922 497	850 031	867 549	2%
613+614+615+616	Charges immobilières	3 858 439	2 785 989	2 754 102	2 573 256	2 985 089	-23%
626	Frais postaux et télécommunication	1 361 282	1 214 237	1 123 030	1 126 072	1 107 078	-19%
622	Rémunération d'intermédiaires et honoraires	277 151	233 623	305 905	529 963	521 732	88%

Comptes	Libellé	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 21/25
625	Déplacements, missions et réception	329 641	1 084 515	1 060 995	1 277 936	1 394 333	29%*
628	Divers autres services extérieurs	3 024 791	3 036 990	3 244 408	3 236 777	3 099 686	2%
617+618+621+623+624+627	Autres comptes de dépenses courantes	432 398	526 379	421 687	414 969	428 459	-1%
	Totaux	**10 134 012**	**9 659 582**	**9 832 623**	**10 009 004**	**10 403 926**	**3%**

Note : le format d'extraction de la balance générale de l'exercice 2020 n'est pas exploitable.
** L'évolution des dépenses de « déplacements, missions et réception » exclue l'année 2021, l'année étant atypique en raison de la pandémie de covid 19.*
Source : Cour des comptes d'après les balances générales de la CGSS Guadeloupe (comptes 2020 indisponible sous format exploitable).

Entre 2020 et 2025, les dépenses d'achats et d'autres charges externes de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin sont relativement stables et s'établissent autour de 10 millions d'euros.

Toutefois, cette stabilité masque un changement des dynamiques de dépenses au sein de la caisse avec une absorption des économies réalisées sur les dépenses contraintes par une augmentation sensible des dépenses mieux pilotables. Ainsi, les charges immobilières et les frais postaux et de télécommunication diminuent globalement de 22 %, entre 2021 et 2025, passant d'environ 5,3 M€ à 4,1 M€. Tandis que les frais de déplacements, de missions et de réception augmentent de 29 % (entre 2022 et 2025) pour atteindre près 1,4 M€ en 2025. Ces frais correspondent pour plus de la moitié aux remboursements au personnel des déplacements effectués pour cause de mutation ou de congés administratifs des salariés encadrés par le protocole d'accord du 26 janvier 2010 relatif au personnel des organismes de sécurité sociale des départements d'outre-mer. Les dépenses de rémunérations d'intermédiaires croissent de 88 % (entre 2021 et 2025) et s'établissent à 521 732 € en 2025. Ils correspondent essentiellement à des frais de justice et de prestations de conseil en la matière, des frais de formation et des prestations d'assistance à la commande publique ou de travaux.

Les divers autres services extérieurs bien que stables sur la période (+ 2 %) demeurent élevés (environ 3,1 M€ en 2025). Leur évolution est tributaire de la politique immobilière (cf. *infra*) de la CGSS puisqu'ils comprennent principalement les dépenses de gardiennage et de nettoyage des sites de la CGSS (respectivement 1 039 980 € et 948 998 € en 2025).

Tableau n° 20 : Bilan consolidé

En €	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*
Actif immobilisé	**56 621 012,99**	**51 623 741,97**	**54 935 580,23**	**50 677 914,56**	**46 556 068,63**	**43 420 758,65**
Actif circulant	**804 192 108,27**	**789 919 637,87**	**749 572 584,26**	**772 073 545,12**	**730 852 078,26**	**744 838 300,49**
Dont fournisseurs…	65 274 209,71	59 430 823,40	52 323 112,64	55 354 471,75	70 532 317,52	70 976 425,61
-dont créances	733 377 655,64	726 765 699,63	691 407 498,10	712 098 849,10	655 357 464,70	669 962 067,67
-dont trésorerie	2 570 335,33	994 137,93	4 782 532,21	2 450 115,23	2 686 394,51	1 702 538,76
Dont comptes transitoires (47X)	964 841,77	1 171 547,10	689 058,12	1 317 259,02	1 304 360,59	793 857,11
Total actif (net)	**860 813 121,26**	**841 543 379,84**	**804 508 164,49**	**822 751 459,68**	**777 408 146,89**	**788 259 059,14**
Fonds propres	- 164 059,36	885 320,55	1 852 395,68	11 853 287,38	871 872,42	769 971,55
Dont résultat	- 497 520,91	148 472,45	148 472,45	148 472,45	148 472,45	148 472,45
Provisions	106 728 299,96	117 887 683,72	112 178 327,90	130 082 545,53	125 958 318,79	143 470 410,18
Dettes financières	52 364 937,25	53 188 251,19	53 293 059,33	48 973 122,40	44 922 539,57	41 889 130,46
Dettes non financiers	701 883 943,41	669 582 124,38	637 184 381,58	631 842 504,37	605 610 770,62	602 129 546,95
Total passif	**860 813 121,26**	**841 543 379,84**	**804 508 164,49**	**822 751 459,68**	**777 408 146,89**	**788 259 059,14**

S'agissant du résultat net, en 2020, la caisse a enregistré un déficit d'exploitation de 497 520,91 € relevant de la gestion action sociale et maladie des travailleurs indépendants qui a été neutralisé en 2021. En 2021, est enregistré un déficit à 148 492,04 €, relevant de la branche agricole.

Selon la CGSS et au cours de la période sous contrôle, la baisse de l'actif net résulte d'une diminution des créances d'exploitations (-7,38 % ; - 59 353 808 €) et dans une moindre mesure de la baisse de l'actif immobilisé (23,3 % entre 2020 et 2025 ; -13 200 254 €).

La valorisation des immobilisations corporelles est en baisse sur la période, principalement sur le compte 213 (-21 % ; - 10 642 456 €). En élément d'explication, il peut notamment être mis en avant que les entées d'actifs ont été limitées sur la période et se sont plutôt concentrées sur le début de période (acquisition de Quatr'Ailes en 2020 pour 3,8 M€ et de Providence 1 en 2022 pour 5,8 M€).

Concernant les créances d'exploitation, la baisse la plus significative porte sur le compte Clients cotisants et comptes rattachés (- 0,38 % ; - 160 126 804 €), qui concerne essentiellement la branche recouvrement.

Les créances d'exploitation se composent principalement :

- des dotations à recevoir au titre des dépenses de prestations légales ;
- des restitutions de dotations et d'avances reçues au titres des dépenses de gestion administrative et des dépenses extra légales ;
- des dépenses payées par l'organisme de base pour le comptes des autres organismes obligatoires d'assurance maladie et qui seront régularisées au niveau national ;
- des divers prélèvements effectués sur les prestations au titre des cotisations (CSG, CASA, CRDS) qui sont transférés au niveau national.

Les niveaux élevés de trésorerie constatés en fin d'année sont dus aux conditions de gestion du recouvrement et du régime agricole.

Annexe n° 2. Principaux indicateurs relatifs à la relation client de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin de 2021 à 2025

	Indicateur	Branche / régime	2021		2022		2023		2024		2025	
			Objectif	Résultats	Objectif	Résultats	Objectif	Résultats	Objectif	Résultats	Objectif	Résultats
Satisfaction usagers	Taux de satisfaction globale des assurés (mails)	Maladie	88,0%	**81,29%**	90,0%	**73,68%**	82,5%	**74,1%**	84,0%	**71,7%**	87,0%	**76,2%**
	Taux de satisfaction globale des retraités	Vieillesse	92,0%	**93,0%**	92,0%	**92,0%**	87,0%	**75,6%**	87,0%	**81,2%**	87,0%	**NC**
	Taux de satisfaction	Agricole	83,00%	**78,0%**	84,0%	**79,0%**	80,0%	**77,0%**	82,0%	**82,0%**	85,0%	**NC**
	Taux de satisfaction globale des professionnels de santé	Maladie	87,0%	**60,0%**	87,0%	**61,7%**	82,5%	**57,4%**	82,5%	**53,8%**	83,0%	**58,7%**
Qualité contact téléphonique	Taux de décroché	Maladie	60,0%	**55,8%**	60,0%	**70,3%**	75,0%	**56,7%**	80,0%	**58,0%**	84,0%	**75,8%**
	Taux d'appels téléphoniques entrants aboutis (techniciens + SVI)	Vieillesse	85,0%	**76,9%**	85,0%	**89,6%**	80,0%	**72,6%**	80,0%	**87,0%**	84,0%	**77,5%**
	Taux d'appels aboutis (hors TI)	Recouvrement	88,0%	**61,0%**	88,0%	**NC**	non suivi					
Qualité contact par courriels	Taux de courriels traités dans les 48 heures	Maladie	70,0%	**65,04%**	80,0%	**72,9%**	80,0%	**76,5%**	82,0%	**86,8%**	83,0%	**86,8%**
	Taux de courriels traités dans les délais (2 jours ouvrés)	Vieillesse	70,0%	**69,0%**	80,0%	**82,5%**	80%	**57,6%**	82,0%	**71,6%**	83,0%	**89,4%**
	Taux de réponse aux mails dans un délai de 48h	Agricole	85,0%	**68,70%**	85,0%	**63,9%**	80%	**81,40%**	85,0%	**90,1%**	85,0%	**98,6%**
	Taux de courriels traités dans les délais (10 j) RG	Recouvrement	85,0%	**91,4%**	90,0%	**89,4%**	non suivi					
	Taux de courriels traités de bout en bout (15 j)	Recouvrement									70,0%	**62,0%**

Source : Cour des comptes d'après les résultats des indicateurs du contrat pluriannuel de gestion de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin

Annexe n° 3. Composition du bassin de vie et offre de services des sites d'accueil de la CGSS en Guadeloupe en 2025

	Sites d'accueil	Marie-Galante	Sainte-Rose	Port-Louis	Moule	Basse-Terre	Capesterre	Pointe à Pitre et alentours
Composition du bassin de vie	Bénéficiaires du RG	9 264	35 648	16 875	61 393	43 180	25 374	156 376
	Retraités du RG	2 016	5 541	3 167	10 604	7 718	4 330	22 795
	Établissements employeurs	371	850	435	1 541	1 198	616	8 469
	Travailleurs indépendants	808	2 577	1 137	4 536	2 667	1 632	15 304
	Exploitants agricoles	1 055	552	762	1 321	292	366	630
Offres de services	**Accueil fixes**	Maladie	Maladie	Maladie	Maladie	Maladie Retraite	Maladie	Maladie Retraite
	Permanences	Retraite MSA Recouvrement	Maladie Action Sociale MSA	Action Sociale MSA	Action Sociale MSA Retraite	Action Sociale MSA Recouvrement	MSA Action Sociale Recouvrement	Néant
	Services manquants	Action sociale	Recouvrement Compensés par Pointe Noire	Retraite Recouvrement Compensés par Pointe Noire	Recouvrement	**Néant**	Retraite	Recouvrement Action sociale MSA Compensé par Jarry, Boisripaux, Gopal
Offres de services des points	**Site de Jarry**							Urssaf
	Site de Boisripaux							Maladie Permanence Action Sociale

	Sites d'accueil	Marie-Galante	Sainte-Rose	Port-Louis	Moule	Basse-Terre	Capesterre	Pointe à Pitre et alentours
d'accueil d'appui	**Site de Gopal**							MSA Retraite Permanence Action Sociale
	Site de Saint-François				Permanence Maladie Permanence MSA Permanence Retraite			
	Site de Pointe Noire		Permanence Maladie Permanence Action Sociale Permanence Recouvrement Permanence MSA Permanence Retraite					

Source : Cour des comptes d'après la cartographie territoriale de la CGSS de la Guadeloupe et de Saint Martin