

**S2020-0052**

DEUXIEME CHAMBRE

PREMIERE SECTION

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

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

# **LE GRAND PORT MARITIME DE LA GUADELOUPE**

**Exercices 2012 et suivants**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 6 janvier 2021.

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





2.1.4 Un régime d'exploitation du terminal à conteneurs à redéfinir.....	39
2.2 Un développement incertain de la croisière maritime.....	40
2.2.1 Une activité en croissance sur la décennie .....	40
2.2.2 Une absence de statistiques fiables sur le tourisme.....	41
2.2.3 Une mobilisation croissante et importante de moyens en faveur de la croisière .....	42
2.2.4 Une valeur qui se crée sur les territoires et non sur le port .....	42
2.2.4.1 Les contraintes limitant le développement de la croisière en Guadeloupe .....	43
2.2.4.2 La nécessité de renforcer la collaboration entre tous les acteurs concernés par le développement de la croisière .....	44
2.3 Le nautisme : un potentiel limité qui ne constitue toujours pas un relais de développement .....	47
2.3.1 Une marina aux équipements vieillissants et en litige permanent avec le GPM .....	47
2.3.2 Les enjeux de nautisme, une éventuelle opportunité d'offre de services .....	49
2.4 Une organisation de la sûreté et de la sécurité portuaires à fiabiliser .....	49
2.4.1 Une capitainerie marquée par des réorganisations et départs successifs.....	49
2.4.2 Une amélioration du niveau de sûreté qui doit être poursuivie .....	50
2.4.3 Une sécurité portuaire qui se structure progressivement.....	51
3 UNE GESTION INTERNE COMPLEXE ET À MODERNISER .....	54
3.1 Une situation financière à surveiller.....	54
3.1.1 Une organisation administrative affaiblie .....	54
3.1.2 Le bilan.....	54
3.1.2.1 Une augmentation significative des immobilisations corporelles .....	55
3.1.2.2 À compter de 2015, une hausse des dettes financières .....	55
3.1.2.3 Une politique de dividendes déterminée annuellement .....	56
3.1.3 Le compte de résultat .....	56
3.1.3.1 Une progression inégale des produits d'exploitation.....	56
3.1.3.2 Des charges d'exploitation à maîtriser .....	58
3.1.4 Une situation financière fragile antérieurement à la crise sanitaire.....	60
3.1.5 Les dispositifs de contrôle.....	61
3.1.5.1 La qualité des comptes du point de vue du commissaire aux comptes.....	61
3.1.5.2 Un comité d'audit à professionnaliser .....	62
3.1.5.3 Un dispositif de maîtrise des risques à compléter .....	63
3.1.5.4 Le recours à des centres de résultats, une initiative intéressante .....	64
3.2 Des ressources humaines caractérisées par des coûts salariaux élevés et un dialogue social exigeant .....	64
3.2.1 Des effectifs à l'ancienneté élevée appelés à décroître .....	64
3.2.2 Une gestion des ressources humaines complexe et sensible .....	64
3.2.2.1 Un personnel régi par la CCNU et son protocole d'accord local .....	64
3.2.2.2 Un temps de travail des agents du port en-dessous de la durée légale .....	65
3.2.2.3 Une grande attention portée au climat social, non sans contrepartie financière .....	67
3.2.3 Des dépenses de personnel en augmentation .....	69
3.2.3.1 Une progression quasi-automatique des salaires du fait de la CCNU .....	69
3.2.3.2 Des primes nombreuses aux fondements juridiques parfois incertains .....	69
3.2.3.3 Un faible encadrement des frais de mission .....	70
3.2.4 Un effort de maîtrise de la masse salariale et de modernisation de la gestion des ressources humaines à souligner et consolider.....	71
3.2.4.1 Une récente amélioration de la maîtrise salariale à poursuivre .....	71

3.2.4.2	Une dynamique pour faire évoluer la gestion des ressources humaines à concrétiser .....	72
3.3	Une commande publique qui se professionnalise progressivement.....	72
3.3.1	Un cadre réglementaire en évolution.....	72
3.3.2	Une fonction achats davantage axée sur les procédures que sur la stratégie...	73
3.3.2.1	Les instances consultatives mises en place.....	73
3.3.2.2	Un service des achats en réorganisation constante mais toujours dépourvu de vision d'ensemble.....	74
3.3.3	Une professionnalisation de l'achat renforcée mais encore inachevée .....	76
3.4	Une gestion domaniale clarifiée et désormais prioritaire .....	77
3.4.1	Des interventions des différents services à préciser .....	78
3.4.2	Des règles de publicité qui doivent être respectées .....	79
3.4.3	La valorisation domaniale, un axe de développement retardé par des incertitudes foncières et l'absence d'une stratégie foncière .....	80
3.4.4	Un risque d'enrichissement sans cause réelle et vérifiable à prévenir .....	81
	CONCLUSION .....	83
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>84</b>



## SYNTHÈSE

*Créé en 2012, le grand port maritime de la Guadeloupe (GPMG) constitue une infrastructure de transport majeure pour l'archipel, tant au titre de l'approvisionnement de marchandises et d'accueil de croisiéristes que du transport de passagers au sein de l'archipel. Tout dysfonctionnement touchant le port, qu'il s'agisse de facteurs endogènes ou exogènes, peut ainsi rapidement se répercuter sur l'approvisionnement et l'économie de la Guadeloupe.*

### ***Une gouvernance fragile qui handicape la mise en œuvre d'une stratégie ambitieuse***

L'établissement n'aura connu qu'une brève période de stabilité dans sa gouvernance depuis 2012. Le conseil de surveillance a en effet été marqué par d'importantes tensions et par une longue période d'intérim. Le directoire fonctionnait, lors de l'instruction du présent rapport, avec un seul membre sur trois. Cette fragilité de la gouvernance prive le GPM d'une stratégie de long terme solide et partagée, alors que des choix d'investissements structurants ont été faits et que la conduite de certains dossiers nécessitait un soutien du conseil de surveillance. De plus, la commission des investissements n'a pas été mise en place et le comité d'audit apparaît en retrait. Ne disposant pas forcément de toutes les expertises requises, le GPM, qui met en œuvre son second projet stratégique, butte sur une inertie à plusieurs niveaux. Les questions foncières soulèvent de nombreuses difficultés à l'image du transfert des biens de l'État au GPM ou du pilotage insuffisant de la délégation de service public de la marina de Bas-du-Fort. La coordination interportuaire ne fonctionne pas et les nombreux chantiers ouverts n'avancent pas au rythme annoncé initialement, ce qui donne l'image d'un établissement qui n'a pas la maîtrise de nombreux enjeux et dont la gouvernance nécessite d'être revitalisée.

### ***Une activité à plusieurs facettes, exercée dans un cadre contraint***

Transbordement, et dans une moindre mesure croisière et nautisme constituent trois relais de développement d'un établissement qui ambitionnait notamment de devenir un *hub* de transport central dans l'arc caribéen. Les fondamentaux restent inchangés : le développement du conteneur est freiné par la taille du marché domestique et l'absence de concurrence sur ce segment, les potentialités de la croisière comme de la grande plaisance dépendent de facteurs qui échappent en grande partie au port. Ses missions de sûreté et de sécurité, qui ont fait l'objet d'importants efforts d'investissement sur la période considérée, subissent les conséquences d'une capitainerie en sous-effectifs et doivent faire l'objet d'une attention accrue.

### ***Une gestion interne en quête de modernisation***

Avant la pandémie, dont les effets durables concernent notamment les activités de croisière, le GPM présentait une situation financière favorable. Il a bénéficié d'une

augmentation des actifs corporels à la suite d'une politique de valorisation des immobilisations. En 2018, le résultat net a toutefois été négatif et l'établissement est désormais engagé dans un cycle d'investissements importants, financés pour partie par l'emprunt. Dans ce contexte, le comité d'audit doit jouer un rôle encore plus important à l'avenir.

L'organisation interne du GPMG est marquée par des refontes successives du périmètre des différents services, ce qui n'a pas permis à certaines directions de monter en compétences. La fonction achat apparaît ainsi dépourvue de vision stratégique, la gestion domaniale doit gagner en performance et le contrôle interne demeure insuffisant à bien des égards. La gestion des ressources humaines se caractérise quant à elle par un temps de travail bien en-dessous de la durée légale et par un dialogue social complexe, particulièrement dans le cas des portiqueurs.

La gestion interne doit par conséquent être modernisée, ce qui suppose une stabilité de la gouvernance.

Les observations définitives résultent d'un contrôle mené par la Cour portant sur les exercices 2012 à 2019 pour la gestion de l'établissement public. Les constats formulés sont donc antérieurs à la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et n'abordent pas ses impacts sur les activités, les résultats et les modifications de projets du grand port maritime de la Guadeloupe.

## RECOMMANDATIONS

Recommandation n° **1** : (DGITM) Renforcer la participation croisée entre les conseils de surveillance du grand port maritime de la Guadeloupe et de la société aéroportuaire Guadeloupe Pôle Caraïbes lors du prochain renouvellement.

Recommandation n° **2** : (GPMG, Préfet de région) Renforcer la capacité de sélection et de pilotage des investissements, notamment en créant sans délai la commission des investissements.

Recommandation n° **3** : (GPMG) Se doter d'un outil de suivi et de pilotage des coûts de passage portuaire.

Recommandation n° **4** : (GPMG, DGITM) Inclure des indicateurs de performance dans les contrats d'exploitation du terminal conteneurs.

Recommandation n° **5** : (GPMG, DGITM) Veiller à la préservation des intérêts financiers de l'établissement public dans la gestion de la marina.

Recommandation n° **6** : (GPMG) Mettre fin au versement des primes et indemnités sans fondement juridique.

Recommandation n° **7** : (GPMG) Renforcer les règles et le contrôle encadrant les frais de mission et de réception.

Recommandation n° **8** : (GPMG) Donner au service achats marchés un véritable rôle de supervision des marchés et le doter d'un système d'information unifié.

Recommandation n° **9** : (GPMG) Interdire à l'avenir de sous-louer les autorisations d'occupation du domaine public.



## INTRODUCTION

Le port de la Guadeloupe a été transformé en grand port maritime (GPM) par la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 réformant les ports d'outre-mer et les décrets n° 2012-1102 et n° 2012-1103 du 1<sup>er</sup> octobre 2012. Sa marque déposée en 2012 est « Guadeloupe Port Caraïbes ». Il était auparavant le seul port autonome relevant de la compétence de l'État en outre-mer. Sa transformation en GPM soulevait donc moins de difficultés que s'agissant des ports dont la gestion était confiée aux chambres de commerce et d'industrie. Ce basculement a eu lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Situé dans un archipel, le GPMG comprend cinq sites. La circonscription administrative, inchangée depuis 1982, correspond au périmètre à l'intérieur duquel le GPM a vocation à intervenir et où il exerce les missions attribuées par l'article L. 5312-2 du code des transports, parmi lesquelles : la réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes ; la police, la sûreté et la sécurité ; la gestion et la valorisation du domaine du port ; la gestion et la préservation du domaine public naturel ; la construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire ainsi que des voies et terminaux de desserte terrestre et enfin l'aménagement et la gestion des zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire.

La quasi-totalité des marchandises à destination ou en partance de l'archipel transite par le port. Le trafic du port s'est établi en 2019 à 3,6 millions de tonnes, dont 230 000 conteneurs en équivalent 20 pieds (EVP) et 1,3 millions de passagers. Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, les ports ultramarins occupent une place particulière dans le réseau de transport et l'économie générale. Le GPM assure en effet l'approvisionnement énergétique ainsi que l'importation des matières premières, des produits intermédiaires et de la plupart des produits de consommation ainsi que l'exportation des productions guadeloupéennes. Dans ces conditions, les enjeux du coût du passage portuaire et l'importance stratégique d'acheminement des matériaux et produits dans un archipel confronté à des risques naturels élevés sont supposés constituer un point d'attention permanent pour l'État et les collectivités territoriales.

Au-delà de la transformation de l'établissement public et la mise en œuvre des nouvelles dispositions introduites par la réforme de 2012, notamment dans le domaine social, le GPMG a été particulièrement mobilisé par la conduite du projet de grand port. Ce dernier, qui a donné lieu au premier débat public organisé en Guadeloupe, porte exclusivement sur les trafics de conteneurs et ne constitue que l'un des volets des projets stratégiques adoptés successivement par le GPM entre 2014 et 2019. La performance du port dépend de sa gouvernance et de la manutention portuaire dans un contexte difficile, marqué par un marché domestique captif, un faible potentiel de développement, une vulnérabilité du port confronté à des stratégies évolutives du client principal et dans une zone géographique où investissements et productivité des ports concurrents restent soutenus. Le directoire, dont la composition n'est pas stabilisée, doit pouvoir mener de front et sous le contrôle du conseil de surveillance plusieurs chantiers de modernisation.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013.

# 1 UNE GOUVERNANCE FRAGILE QUI HANDICAPE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE AMBITIEUSE

## 1.1 Une gouvernance difficile

Transformé par la loi du 22 février 2012 en grand port maritime, l'ancien port autonome a changé de statut au 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>2</sup> avec une nouvelle gouvernance composée d'un conseil de surveillance (17 membres) et d'un directoire (trois personnes), en lieu et place de l'ancien conseil d'administration (27 membres) et d'un directeur général. La continuité n'a pas été remise en cause avec 14 membres du conseil de surveillance siégeant déjà dans l'ancien conseil d'administration. Le principal volet de la réforme en 2012<sup>3</sup> concerne la gouvernance, en introduisant notamment une différence dans les attributions dévolues auparavant au conseil d'administration et celles désormais exercées par le conseil de surveillance.

### 1.1.1 Une mise en place difficile des instances depuis 2013

#### 1.1.1.1 Un conseil de surveillance dont la composition, contestée au départ, reste une source de difficultés

Les différentes instances prévues dans un grand port maritime, dont la réforme entrain en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, ont été mises en place rapidement. Toutefois, la gouvernance de l'établissement public soulève plusieurs difficultés perceptibles dès l'adoption de la réforme portuaire en outre-mer. En effet, l'article L. 5312-7 du code des transports prévoit une composition du conseil de surveillance différente de celle ayant cours en métropole, en prenant en compte la spécificité du mode de gestion antérieur à la loi du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et en assurant une représentation et une influence accrue des collectivités territoriales. Saisi par la chambre de commerce et d'industrie de région des îles de Guadeloupe, le Conseil constitutionnel a validé cette spécificité.

Le fonctionnement du conseil de surveillance a été perturbé du fait de plusieurs désaccords. Suite à un conflit interne à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) en 2012, le conseil de surveillance a changé de président. En 2016, la désignation du nouveau président en remplacement du titulaire atteint par la limite d'âge<sup>4</sup> a donné lieu à un affrontement entre le nouveau président du conseil régional et un représentant de la CCI, ce dernier étant élu grâce aux quatre voix des représentants de l'État. À la suite des élections à la CCI des 20 octobre et 2 novembre 2016, plusieurs représentants de la chambre n'ont pas été réélus et les élections ont

<sup>2</sup> En raison d'un retard dans la parution des décrets d'application de la loi n° 2012-260 du 22 fév. 2012. Le port aurait dû passer en statut de GPM en août 2012. La déclaration au greffe du tribunal de commerce mentionne, par erreur, le statut d'établissement public industriel et commercial. Les rapports des commissaires aux comptes qualifient le port d'EPIC. La doctrine considère pour sa part que les GPM sont désormais des établissements publics administratifs (R. Rezenhel, JurisClasseur, fasc. 408-50 : Ports maritimes).

<sup>3</sup> L'autre volet de la réforme en métropole, concernant l'exploitation des terminaux, ne s'applique pas en outre-mer.

<sup>4</sup> L'intéressé avait bénéficié d'une autorisation du ministre dont la Cour n'a pu obtenir copie.

été annulées le 14 février 2017 par le tribunal administratif. La CCI n'a pas été en mesure de proposer trois représentants au conseil de surveillance alors que le président et le vice-président de la chambre y siégeaient<sup>5</sup>. Le conseil de surveillance s'est donc tenu pendant deux ans (sur un mandat de cinq ans) sous la présidence du doyen d'âge du conseil voire du doyen d'âge parmi les membres participants à un conseil<sup>6</sup>. Depuis septembre 2018, la CCI est représentée par trois membres mais l'une des personnalités qualifiées en est également membre élue.

Le conseil de surveillance du GPM ne comporte aucun représentant de la société aéroportuaire de Guadeloupe Pôle Caraïbes (SAGPC), autre infrastructure majeure du transport sur le territoire, ni du comité du tourisme des îles de Guadeloupe, acteur central du développement économique de l'archipel<sup>7</sup>. Leur participation pourrait se justifier au regard des enjeux partagés à l'échelle du territoire, notamment en matière de développement de la croisière. Une telle approche a d'ailleurs été retenue dans le cas de la société aéroportuaire de Marseille dont le conseil de surveillance comprend depuis juillet 2014 la présidente du directoire du GPM de Marseille.

Le conseil de surveillance de l'établissement public n'est pas tenu par son règlement intérieur d'organiser au moins une fois par an une évaluation de son propre fonctionnement. Cette pratique pourrait être mise en place compte-tenu des difficultés rencontrées dans la gouvernance et relevées par plusieurs observateurs.

La surveillance nécessite notamment une information suffisante<sup>8</sup>. A l'occasion de la transformation de l'établissement public en 2013, les décisions du directoire n'ont pas été présentées régulièrement à chaque conseil de surveillance. S'il appartient donc au conseil de surveillance de contrôler le directoire<sup>9</sup>, il ne lui appartient pas d'intervenir dans la gestion de l'établissement. Par exemple, la Cour n'a pas eu de réponse à ses interrogations concernant le sens de la mission confiée par la présidente du conseil à un cadre de direction depuis octobre 2019. Selon les termes de la fiche de mission, cette mission consiste à contribuer à la structuration des relations, notamment budgétaires et financières entre le GPM, les pouvoirs publics et les acteurs institutionnels, à la mise en œuvre du projet stratégique et à assister la présidente et le vice-président dans la promotion de la stratégie. La fiche prévoit également qu'au titre de la transition avec ses fonctions précédentes, la chargée de mission actualise et formalise les conditions générales d'attribution des titres d'occupation du domaine et assure la gestion administrative du patrimoine foncier. Bien que le cadre exerce ses missions sous l'autorité du directeur de la communication et des relations institutionnelles, cette situation contrevient aux règles de gouvernance fixées par le code des transports, en excédant les prérogatives du conseil de surveillance et remet en cause la réorganisation engagée dans la gestion domaniale.

Sous réserve de veiller à la prévention d'éventuels conflits d'intérêts, la participation du président du directoire de la société aéroportuaire de Guadeloupe Pôle Caraïbes contribuerait à la recherche d'une meilleure coordination de la stratégie du port et l'aéroport, notamment en

---

<sup>5</sup> L'ancien président du conseil de surveillance aurait continué à signer des courriers au titre du GPM selon un représentant du personnel s'exprimant en conseil de surveillance. Le président du directoire a indiqué prendre conseil auprès des présidents passés du conseil de surveillance.

<sup>6</sup> Conseil de surveillance du 28 juin 2017.

<sup>7</sup> Ce dernier est toutefois vice-président du conseil de développement.

<sup>8</sup> Séance du 18 mars 2016. Cette situation a conduit par exemple le contrôleur d'État à demander à ce que le rapport trimestriel du directoire soit davantage détaillé

<sup>9</sup> Article L. 5312-5 du code des transports.

matière de croisière. Cette solution pourrait être envisagée à l'occasion du renouvellement d'une personnalité qualifiée en nommant par exemple le président du directoire de la SAGPC

**Recommandation n° 1. (DGITM) Renforcer la participation croisée entre les conseils de surveillance du grand port maritime de la Guadeloupe et de la société aéroportuaire Guadeloupe Pôle Caraïbes lors du prochain renouvellement.**

#### 1.1.1.2 Un directoire isolé et fragilisé

Le directoire se distingue de celui d'autres grands ports maritimes par des votes ponctuellement divergents<sup>10</sup>, mais surtout par le fait qu'il n'a pas fonctionné au complet<sup>11</sup> et a connu sur la période quatre présidents dont deux par intérim. Le choix du président du directoire, soumis à un avis conforme du conseil de surveillance, constitue pourtant un enjeu. Le premier président du directoire a cessé ses fonctions brutalement en novembre 2013 au moment du lancement du grand projet de port (GPP) et le second président du directoire, bien que renouvelé en octobre 2018 avec l'accord unanime du conseil de surveillance, est parti moins d'un an après dans un contexte de défiance d'une partie du personnel et de certains membres du conseil de surveillance.

Alors qu'il aurait été nécessaire que la période de vacance soit la plus limitée possible<sup>12</sup>, elle s'est prolongée jusqu'à juin 2020<sup>13</sup>. Or, ce n'est pas la première fois que cet établissement public souffre d'une telle absence. À cette vacance, s'ajoute celle depuis mai 2019 du directeur financier, qui assurait également les fonctions d'agent comptable et était membre du directoire. Le code des transports prévoit qu'il est pourvu au remplacement de tout membre du directoire démissionnaire ou empêché dans les conditions de sa nomination pour la durée restant à courir de son mandat. Cette situation n'est ni régulière ni conforme à l'esprit de la réforme portuaire (article R. 5319-29 du code des transports).

#### 1.1.1.3 Des instances nécessitant une plus forte implication de toutes les parties prenantes

L'installation du conseil de développement a tardé, puisqu'elle n'a eu lieu qu'au dernier trimestre de 2013. La fréquence des réunions du conseil de développement n'a par ailleurs pas respecté l'article R. 5312-39 du code des transports en 2016. Il peut également paraître surprenant que la présidente du conseil de développement n'ait jamais été, sur la période considérée, invitée à présenter les travaux de cette instance devant les membres du conseil de surveillance, pratique pourtant courante dans d'autres grands ports maritimes et qui mériterait d'être rappelée<sup>14</sup>. Le règlement intérieur du conseil de développement prévoit la possibilité de

<sup>10</sup> À quatre reprises pendant la période sous revue.

<sup>11</sup> En 2016, deux membres sur trois.

<sup>12</sup> Lors de son précédent contrôle, la Cour avait déjà souligné le caractère anormal de l'absence de directeur général pendant treize mois en 2008-2009.

<sup>13</sup> Décret du 10 juin 2020 portant nomination du président du directoire du GPMG.

<sup>14</sup> Lors de la séance du 29 mars 2017, le président du directoire a proposé aux membres du conseil de surveillance d'inviter le conseil de développement à restituer l'état d'avancement de ses démarches.

se faire représenter par un autre membre du même collège. Une telle pratique apparaît illégale au regard des textes en vigueur<sup>15</sup>. Certains représentants des collectivités territoriales ne sont venus qu'une seule fois en cinq ans au conseil de développement et le quorum n'a pas été atteint en 2015, conduisant à l'organisation d'une nouvelle séance. L'activité est portée dans les faits par les représentants des premier et quatrième collèges (participation au conseil et aux deux ateliers). La commission des investissements, introduite en 2016, n'a pas été mise en place.

Enfin, le conseil de développement n'a pas créé, à la différence d'autres grands ports, de commissions permanentes. Il a eu recours à deux ateliers, l'un sur le développement économique et l'autre sur l'environnement, le risque et l'aménagement du territoire. Le conseil de développement s'est ainsi distingué par le lancement d'une démarche prospective « Guadeloupe Port Caraïbe 2040 ». Quant à la commission de remorquage portuaire, elle s'est réunie entre 2012 et 2019 à quatre reprises, l'arrêté préfectoral renouvelant la composition de la commission ayant été pris tardivement en 2018<sup>16</sup>. Il ressort des entretiens avec des acteurs de la place portuaire que le rôle de la commission est partiellement perçu, faute probablement d'une communication adéquate des instances compétentes alors que les besoins de remorqueurs adaptés aux nouveaux navires opérés ont été signalés notamment par CMA CGM.

### 1.1.2 Des décisions réglementaires qui doivent être rendues publiques

L'activité réglementaire de la gouvernance du GPM donne lieu à des actes pris par le conseil de surveillance ou le directoire. Ces actes constituent des documents mis à la disposition du public au siège du GPM comme prévu par l'article R. 5312-35 du code des transports et publiés par voie électronique depuis l'intervention du décret n° 2017-423 du 28 mars 2017 portant application de la loi pour l'économie bleue les actes réglementaires. Cette disposition n'est pas mise en œuvre par le GPM de Guadeloupe. Au demeurant, la liste des décisions réglementaires prises par le conseil de surveillance ou le directoire n'est pas à jour depuis le premier semestre 2019<sup>17</sup>.

Au total, la gouvernance du GPM nécessiterait d'être revitalisée pour permettre une meilleure mobilisation et faire face aux enjeux.

---

<sup>15</sup> Ce qui remet en cause le quorum de la séance du 25 juin 2015.

<sup>16</sup> Les membres de la commission avaient été nommés par arrêté préfectoral du 5 novembre 2014 pour une durée de trois ans. Le nouvel arrêté a été pris le 31 décembre 2018. La commission ne s'est pas réunie en 2017 pour cette raison alors que la société Caraïbe Remorquage a lancé un projet de construction d'un nouveau remorqueur de 55 tonnes livré en 2018. Contrairement à la Guyane ou au Havre, l'union maritime et portuaire n'est pas membre de la commission.

<sup>17</sup> Constat effectué au 25 mai 2020. Le site internet n'est d'ailleurs pas systématiquement actualisé puisque la rubrique grand public ne mentionne que l'ancien projet stratégique qui s'est achevé en 2018.

## 1.2 Une stratégie ambitieuse confrontée au principe de réalité

### 1.2.1 L'élaboration et la mise en œuvre des projets stratégiques successifs : une amélioration de la projection du grand port maritime dans le moyen-terme

Les projets stratégiques ont été introduits à l'occasion de la réforme portuaire de 2008 en métropole. Ils sont obligatoires pour les GPM ultramarins créés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le premier projet stratégique, qui a constitué le premier document de pilotage à être rendu public, a été débattu à plusieurs reprises. Dévoilé pour la première fois en avril 2013, puis à nouveau en juin et juillet 2013, une nouvelle version a été présentée en septembre puis adoptée le 27 novembre 2013 sous réserve de la position rendue par l'autorité environnementale. Il a fait l'objet d'une modification en avril 2015. Le projet stratégique utilisé par la suite pour la conduite de projet est finalement daté de novembre 2015<sup>18</sup>, ce retard s'expliquant par la mise au point du plan de financement du grand projet de port et la défaillance d'un prestataire pour terminer l'évaluation environnementale.

Le nouveau projet stratégique, adopté le 21 janvier 2019 en vue de sa transmission à l'autorité environnementale, puis définitivement le 28 juin 2019, a bénéficié d'un effet d'apprentissage et gagné en réalisme. Formellement, il s'inscrit bien dans les grandes orientations de la stratégie nationale de développement de l'économie bleue en outre-mer, tracée par le Comité interministériel de la mer (CIMER) depuis 2017 en fixant notamment des objectifs en matière de développement de la croisière maritime, la création de plateformes de transbordement, en renforçant la filière nautique et les ports de plaisance et en veillant à consolider le marché unique antillais. Toutefois, sa présentation soulève quelques observations. Le projet est en retrait sur la transition écologique et la compétitivité.

S'agissant de la transition écologique, il mentionne comme le précédent projet les enjeux environnementaux sans pour autant s'inscrire en profondeur dans les enjeux de la transformation écologique des ports. Ainsi, il n'y est pas fait état d'une réflexion sur le renforcement des exigences en matière de pollution atmosphérique des navires de croisière. Les actions en matière d'économie circulaire sont limitées<sup>19</sup>. Il n'y a pas d'actions spécifiques aux enjeux numériques.

Enfin, en matière de compétitivité, le projet stratégique ne mentionne pas l'observatoire des prix du passage portuaire, comme au demeurant le précédent projet. Malgré un effort réel d'évaluation socio-économique des retombées du GPM<sup>20</sup>, la stratégie ne fixe pas assez comme priorité la maximisation de la valeur ajoutée de l'établissement et incidemment de la place portuaire. Le projet stratégique ne recherche donc pas une performance portuaire en soi<sup>21</sup>. Il ne comprend pas d'indicateurs de performance qui seraient propres à l'établissement, et qui pourraient trouver leur place dans le contrat pluriannuel, si celui-ci existait. Il ne comprend pas non plus d'indicateurs d'impact sur la place portuaire et les territoires. Les actions sont

<sup>18</sup> Les grands ports maritimes adoptent des pratiques différentes sur la computation des cinq ans : pour les uns, il convient de partir de la date des travaux d'élaboration, pour les autres, le délai court à compter de l'adoption formelle du projet.

<sup>19</sup> Les chiffres de l'économie circulaire en Guadeloupe ne sont pas connus au demeurant.

<sup>20</sup> La dernière étude disponible date de 2019. Elle concluait que le GPMG représentait 7 200 emplois directs et indirects. En intégrant les impacts induits dans l'ensemble des secteurs économiques de l'archipel, le GPMG serait à l'origine de 12 000 emplois, soit 10 % de l'emploi en Guadeloupe, et 930 M€ de valeur ajoutée.

<sup>21</sup> Le port a obtenu plusieurs récompenses dont le prix du meilleur port polyvalent « CSA Multi Purpose Award 2017 », lors de la 47<sup>e</sup> édition du meeting annuel de la *Caribbean Shipping Association*.

seulement dotées d'indicateurs de ressources, de réalisation et de résultats, sans qu'un comité de suivi ait été mis en place, action qui va de pair avec l'amélioration de la gestion de la relation avec le client, ce qui devrait donner lieu à l'établissement d'indicateurs de pilotage. Le projet stratégique 2019-2023 a bénéficié également d'un travail de réflexion à plus long terme avec le concours d'un consultant, reposant sur trois *scenarii* dont il ressort des incertitudes durables sur la capacité de développement de l'archipel, en raison notamment de la démographie et des limites de développement de la croisière, et des inquiétudes environnementales, comme une élévation du niveau de la mer entraînant une submersion des sites de Jarry.

La mise en œuvre du projet stratégique est remise en cause par la crise sanitaire. Après un repli constaté en 2019 en ce qui concerne la croisière, la pandémie bouscule les perspectives du secteur de la croisière. Le GPM doit par conséquent réévaluer la nature et le calendrier de ses investissements dans un contexte d'incertitudes qui restent encore à lever.

## 1.2.2 Une coordination interportuaire Antilles-Guyane balbutiante

La loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer a institué un conseil de coordination interportuaire entre les grands ports maritimes de Guadeloupe, Martinique et Guyane. Ce conseil est chargé d'adopter un document de coordination relatif aux grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissements et de promotion des ports avec une possibilité de mutualisation des moyens<sup>22</sup>.

La stratégie nationale portuaire en outre-mer de 2016 précitée a présenté cette coordination sous la forme d'un échange d'informations notamment commerciales, de la prospection commune, la mise en place d'offres en commun voire de partenariats formels et le partage des compétences. Dans leur réponse à la Cour<sup>23</sup>, les ministres avaient fait état de ce conseil comme cadre pertinent d'élaboration d'une stratégie partagée par les ports de Martinique et de la Guadeloupe. Le premier projet stratégique en avait fait un axe spécifique, le prérequis étant l'adoption d'un document de coordination relatif aux grandes orientations en matière de développement, de projets, d'investissements et de promotion des ports avec possibilité de mutualisation des moyens. Le second projet stratégique a repris cet objectif en étant moins ambitieux. De quatre actions pour le premier, le GPM a retenu une action qui se limite à l'identification et la mise en place d'actions ou services mutualisés.

Dans les faits, le conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane a été installé tardivement, sa première réunion ayant eu lieu le 2 juin 2016 alors que l'ordre du jour avait été proposé par les trois grands ports maritimes dès septembre 2015. Trois axes de développement communs ont été identifiés en 2017 : la recherche d'une marque commune<sup>24</sup>, la modernisation de la manutention et la création d'un observatoire économique commun. La seconde réunion ne s'est tenue que le 8 février 2019, alors que l'article D. 5312-42 du code des transports stipule qu'il se réunit au moins deux fois par an. Deux autres axes ont été rajoutés aux premiers, dans une perspective fixée à cinq ans : la coordination des grandes orientations en matière de

<sup>22</sup> Un comité de préfiguration a été mis en place par un accord signé le 5 décembre 2011 entre les trois directeurs de port afin de créer dans un premier temps un cadre informel d'échange et de concertation.

<sup>23</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel, 2013, « Le port autonome de la Guadeloupe : une dynamique de progrès ».

<sup>24</sup> Qui s'inspire de la marque HAROPA pour l'axe Seine. Il existe désormais une marque commune « Banane de Guadeloupe & Martinique ».

développement et de projets d'investissement et de stratégie commune ainsi que la mutualisation des moyens.

À ce jour, le document de coordination mentionné à l'article L. 5713-1-2 du code des transports n'a pas été adopté alors que les trois grands ports maritimes ont établi leur nouveau projet stratégique ou sont sur le point de le faire<sup>25</sup>. Une feuille de route a toutefois été rédigée et actualisée à l'occasion de la seconde réunion organisée en février 2019. Aucune logique n'est établie avec le document stratégique du bassin maritime des Antilles élaboré à la même époque<sup>26</sup>. L'État n'est donc pas parvenu à ce stade à organiser une stratégie partagée entre les trois ports. Les projets de développement des terminaux de conteneurs, assez similaires, des GPM de la Guadeloupe et de la Martinique ont donc été conduits en 2012-2013 sans aucune concertation, contrairement à l'objectif fixé par la loi de 2012, ce que n'a pas d'ailleurs manqué de relever l'autorité environnementale<sup>27</sup>. Il en est de même pour ce qui est des nouveaux projets stratégiques.

Au-delà de la coordination, se pose la question de la mutualisation de certaines fonctions support, qui passe probablement avant tout par la mise en commun d'outils informatiques performants limitant le nombre d'interfaces ou la mise en place de formations communes. L'idée d'une étude de faisabilité d'un système d'information comptable et financière commun aux trois GPM n'a pas été retenue en 2019. Une alternative proposée par le grand port maritime de la Guadeloupe n'a pas abouti. La constitution d'une agence comptable unique aurait pu être l'occasion de revoir par ailleurs l'organisation financière du GPM avec une direction financière aux capacités techniques renforcées.

Ce projet de coordination peine donc à aboutir : au-delà d'une insuffisante implication de la tutelle, exercée conjointement par la DGOM et la DGITM, l'État n'est pas en mesure de clarifier l'opportunité ou non de prioriser un axe Antilles, compte tenu des particularités propres à la Guyane. Le pôle antillais, avec 7 millions de tonnes de trafic, 1,8 M de passagers et un outillage de manutention, ne présente pas forcément les mêmes enjeux que la Guyane qui repose sur un port continental d'Amérique du Sud de 850 000 tonnes sans outillage de manutention. La question d'une coordination est pourtant nécessaire compte-tenu de la similitude de certains projets : ainsi le grand port maritime de la Guadeloupe envisage un aménagement d'un pôle de réparation navale, alors qu'un tel chantier a déjà été développé en Martinique.

### 1.2.3 Une tutelle en retrait

La constitution de grands ports maritimes et de projets stratégiques confirme la volonté de l'État de désigner les points forts du territoire national, mais sans aller jusqu'au bout de la démarche. Le principe d'en faire un établissement public national en 2012 peut trouver sa

---

<sup>25</sup> La DGOM a indiqué que le document cadre de coordination et la feuille de route détaillant de manière opérationnelle les actions de coordination devraient être adoptés lors d'un conseil organisé début 2020, reporté en raison de la pandémie de Covid-19.

<sup>26</sup> Les objectifs stratégiques sont soit flous (« développer l'intelligence économique, avec comme indicateur de suivi la mise en place de nouveaux outils ») ou non partagés avec ceux du conseil de coordination « améliorer la fluidité et l'efficacité de la chaîne logistique au sein du marché unique antillais »).

<sup>27</sup> Avis 23 oct. 2013 : « ainsi les questions de l'articulation, de la complémentarité ou, éventuellement, de la concurrence entre ces projets (Martinique et Guadeloupe) ne sont pas étudiés ». Repris à l'occasion de son avis sur le projet stratégique, 23 sept. 2015. Avis du 22 mai 2019 à l'occasion du nouveau projet stratégique 2018-2023.

justification dans l'article L. 5312-1 du code des transports<sup>28</sup>, toutefois, le cadre général n'est pas formalisé à ce jour. Le schéma directeur des ports qui aurait dû naître de la loi du 4 février 1995 n'a jamais vu le jour. Le projet stratégique 2019-2023, comme son précédent lors de son ajustement en novembre 2017, n'évoque à aucun moment la stratégie nationale portuaire en outre-mer de 2016 qui comprend cinq axes<sup>29</sup> et 22 actions et pour laquelle les services du GPM avaient produit des éléments. Le ministère chargé des ports n'a pas été en mesure au demeurant de présenter un bilan formalisé de cette stratégie nationale et notamment de la mise en œuvre des actions identifiées à cette occasion.

Alors que les grands ports maritimes ultra-marins se sont vus fixer un objectif de mise en place d'un projet stratégique en 2012, soit quatre ans après les grands ports de l'Hexagone, le ministère chargé des ports pourrait contribuer à une amélioration de cet exercice en fournissant des orientations écrites sur l'élaboration d'un tel projet, nourries des premières expériences en la matière. Aucune démarche de ce type n'a été conduite à ce jour. Un guide d'élaboration des projets stratégiques, s'appuyant sur les bonnes pratiques constatées dans les différents GPM par exemple, pourrait pourtant être utile.

Par ailleurs, le code des transports disposait jusqu'à 2017<sup>30</sup> que chaque grand port maritime devait conclure un contrat pluriannuel avec l'État. Ce contrat avait pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre du projet stratégique dans leurs domaines de compétences respectifs. Il portait également sur la politique de dividendes versés à l'État. Il avait vocation à constituer, à côté du projet stratégique, un outil de pilotage et de suivi de la réforme portuaire. Ce contrat pluriannuel n'a pas été envisagé et donc signé.

Enfin, le président du directoire n'a jamais été destinataire d'une lettre de mission ou d'une lettre d'objectifs, à la différence de certains de ses homologues dans les grands ports maritimes de la métropole. La lettre de mission correspond à la durée probable d'affectation du directeur ; la lettre d'objectifs est quant à elle annuelle. Prévue par la circulaire précitée du 26 mars 2010, la première est supposée être complétée par la seconde ainsi que par une lettre annuelle signée de la ministre à l'occasion de la notification de la subvention pour charges de service public. Les priorités fixées par les lettres d'objectifs sont ainsi adressées au président du directoire, au préfet et au contrôleur général et au commissaire du gouvernement<sup>31</sup>.

La tutelle n'a donc pas utilisé les possibilités offertes en matière d'orientation stratégique pour accompagner le président du directoire dans ses missions, ce qui ajoute à l'isolement avéré de ce dernier dans un contexte tendu et marqué par de nombreuses incertitudes, liées notamment au recours à l'emprunt, aux modifications du statut fiscal ou encore aux relations avec CMA CGM.

---

<sup>28</sup> « Lorsque l'importance particulière d'un port le justifie au regard des enjeux de développement économique et de l'aménagement du territoire ».

<sup>29</sup> L'adaptation des ports outre-mer aux mutations du transport maritime, l'amélioration de la compétitivité portuaire, la préservation de la qualité environnementale de la mer et du littoral, le soutien au développement économique régional et la promotion du dialogue social.

<sup>30</sup> Disposition abrogée par le décret n° 2017-432 du 28 mars 2017. C'est à l'occasion du débat parlementaire que l'exigence d'un tel contrat a été formalisée, en raison du non-respect des engagements de l'État en matière de dragage : un amendement a transformé le « peut conclure » en « le grand port maritime conclut un contrat pluriannuel avec l'État ». A l'occasion de la codification, cette disposition a été déclassée en disposition réglementaire

<sup>31</sup> Le décret n° 2017-870 du 9 mai 2017 relatif à la rémunération de certains dirigeants ne s'applique pas au GPM, qui relève implicitement du décret n° 53-707 du 9 août 1953 modifié relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales.

## 1.3 Des investissements importants supportés principalement par le GPMG au profit du territoire

Le GPMG s'est engagé durant la décennie passée dans d'importants investissements qui concernent des secteurs volatiles, dont le rendement financier est limité pour le port mais les enjeux socio-économiques sont stratégiques pour le territoire.

### 1.3.1 Des modalités d'approbation à conforter

#### 1.3.1.1 Un cadre de programmation insuffisant

Il n'existe pas de stratégie nationale en matière d'investissements. La stratégie nationale portuaire de 2013 ne fournit ainsi pas d'orientation et mentionne seulement la nécessité de concentrer les investissements sur des projets générateurs de croissance, d'emplois et d'innovations pour les ports. Celle de 2016 pour les ports d'outre-mer préconise d'identifier les investissements dans les projets stratégiques et entend les soutenir dans le cadre du CPER 2015-2020. Le Livre bleu des outre-mer, publié en juin 2018, est également pris en considération.

La stratégie d'investissements repose toutefois essentiellement sur le directoire du GPM pour plusieurs raisons. Le projet stratégique établit une liste d'axes de développement mais n'établit pas une hiérarchie entre les différents projets. Une fois adopté par le conseil de surveillance, ce dernier n'est sollicité que pour les investissements supérieurs à un million d'euros. Quant à une éventuelle coordination avec le GPM de la Martinique, si les orientations prévues par le document de coordination s'imposent à un projet stratégique, les deux établissements n'ont pas un calendrier homogène entre eux.

L'insuffisante articulation entre un projet stratégique et le CPER est également de nature à porter atteinte à la visibilité de la programmation des investissements, les crédits d'un projet étant susceptibles d'être réaffectés sur un autre projet et le CPER pouvant être amendé<sup>32</sup>.

Enfin, dans une circonscription particulièrement exposée aux conditions climatiques, la programmation des investissements de maintenance et de renouvellement doit reposer sur une cartographie des risques régulièrement mise à jour<sup>33</sup>. A l'image de l'état visuel des ouvrages, les services du port sont confrontés à un problème de gestion des actifs et à de réelles difficultés de maîtrise des consommations de fluides liées aux activités. Ainsi, en 2018, une surconsommation d'eau provenant d'une fuite sur le réseau principal a coûté 150 000 € à l'établissement.

---

<sup>32</sup> Le projet stratégique court de 2019 à 2023, le CPER de 2015 à 2020 et le schéma régional de développement économique va de 2015 à 2020. Le premier indique qu'il « constitue le point de rencontre entre le cap fixé par le port et les priorités contenues dans les programmes de l'État et de la Région ».

<sup>33</sup> Le grand port maritime de Dunkerque a mis en place une méthode élaborée par le CEREMA dite des visites simplifiées comparées, qui vise à cartographier l'état des infrastructures et à identifier les besoins de renouvellement ou de modernisation du patrimoine. Au GPM de la Guadeloupe, le plan d'action interne prévoit une action qui était en cours.

### 1.3.1.2 Des modalités de décision et d'évaluation à renforcer

#### 1.3.1.2.1 Une prise de décision à clarifier

Le conseil de surveillance approuve le projet stratégique, qui comprend une trajectoire financière et les choix d'investissement, et est compétent pour les investissements supérieurs à un seuil fixé à un million d'euros. Dans les faits, la politique des investissements ne paraît pas suffisamment débattue<sup>34</sup>. En effet, si le comité d'audit, émanation du conseil de surveillance, se prononce sur le projet stratégique, sur le projet de budget, voire sur le financement d'un marché, il ne ressort pas des pièces que ce comité soit associé au processus de suivi de l'exécution des projets d'investissement et procède systématiquement à une réelle évaluation des projets significatifs. Il n'y a pas d'évaluation *ex ante* ou *ex post* d'un projet lorsqu'il est significatif ni d'analyse financière poussée de type taux de rentabilité interne (TRI) à l'appui des projets présentés par les services. Ces derniers devraient être en mesure de présenter au comité d'audit et donc au conseil de surveillance les projets avec leurs TRI suivant leurs options de réalisation, ainsi que des variantes de financement.

Bien qu'obligatoire, la commission des investissements, commission permanente du conseil de développement introduite à l'occasion de la loi n° 2016-816 pour l'économie bleue en 2016<sup>35</sup> n'a pas été mise en place. Présidée par le président du conseil régional<sup>36</sup>, elle est composée théoriquement de deux collèges comportant le même nombre de membres : un pour les investisseurs publics et un pour les investisseurs privés. Elle est supposée rendre un avis sur le projet stratégique et la trajectoire financière qui accompagne le programme d'investissements de ce projet, ainsi que sur les investissements publics d'infrastructures d'intérêt général à réaliser sur le domaine portuaire. La notion d'infrastructure doit être entendue au sens large, neuves ou existantes, matérielles ou immatérielles, dès lors que ces projets sont à réaliser sur le domaine portuaire et à inclure dans le projet stratégique. Le conseil de développement, qui doit être obligatoirement saisi des projets d'investissement public d'infrastructures d'intérêt général mentionnés à l'article L. 5312-11, ne l'a pas été.

Le conseil de surveillance ne s'est pas non plus prononcé formellement sur le plan pluriannuel d'investissement. Ainsi, lors de l'approbation du projet stratégique en avril 2015, le dossier remis aux administrateurs ne comprenait en effet pas ce plan<sup>37</sup>. Les services du port considèrent pourtant que le projet stratégique a été approuvé avec la mention d'un PPI à 131 M €.

#### 1.3.1.2.2 Une évaluation socio-économique à renforcer

L'établissement public a tardé à disposer d'une comptabilité analytique, qui aurait permis de prioriser les investissements les plus rentables. C'est désormais le cas. Les décisions prises en matière d'investissements de développement justifient le recours à une évaluation

---

<sup>34</sup> Le rapport annuel du CGEFi 2014 commence son analyse de la politique d'investissement par l'interrogation suivante : « Quel programme d'investissement ? ».

<sup>35</sup> Article 23 de la loi, modifiant l'article L. 5312-11 du code des transports.

<sup>36</sup> La région est devenue depuis le 1<sup>er</sup> janv. 2014 autorité de gestion des fonds européens.

<sup>37</sup> PV du conseil de surveillance du 9 avr. 2015, p. 5.

socio-économique en raison de la place de cette infrastructure dans l'archipel, aux retombées directes et indirectes qui sont connues.

Dans le cas du GPP, cette obligation d'une évaluation socioéconomique *ex ante* d'un investissement public n'a pas été respectée<sup>38</sup>. Le projet doit notamment être déclaré à l'inventaire des projets à l'étude. Pour les projets les plus importants, dont le financement dépasse 100 M€, le commissariat général à l'investissement (CGI) pilote une contre-expertise indépendante de l'évaluation socioéconomique *ex ante* réalisée par le porteur de projet. Une instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport s'applique explicitement aux GPM, remplaçant l'instruction-cadre du 24 mars 2004 relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport. Or, ces dispositions réglementaires s'appliquent à tous les projets n'ayant pas connu de début de réalisation avant le 27 décembre 2013. L'enquête publique a été menée du 3 février 2014 au 7 mars 2014. L'autorisation des travaux a été prise par arrêté préfectoral le 16 juillet 2014. L'arrêté de composition du comité de pilotage des travaux a été signé le 17 octobre 2014. Les arrêtés complémentaires relatifs aux transplantations des coraux et des herbiers sont datés du 31 décembre 2014. Selon plusieurs documents recueillis, le lancement de la période de préparation des travaux de dragage remonte à septembre 2014. Les dossiers de demande de subventions faisant état des différentes règles à respecter ne mentionnent pas cette obligation.

Au-delà de ces obligations, certains investissements mériteraient une analyse socio-économique plus poussée. Ce constat n'est pas propre au GPM de la Guadeloupe<sup>39</sup>. La nature de certains investissements portuaires justifie de distinguer la rentabilité socio-économique et la rentabilité financière. Ainsi la rénovation du port de Basse-Terre, qui a représenté au total 6 M €<sup>40</sup>, doit être rapportée aux retombées de l'activité maritime du site. Ces investissements ont été menés avant que le besoin d'une réflexion collective sur le développement du port ne prenne forme en 2018 et avant que le GPM ne dispose d'une comptabilité analytique permettant de constater le rendement des principales activités et sites portuaires. Les investissements engagés ou envisagés en matière de développement du trafic de conteneurs doivent être envisagés sous un angle socio-économique pour deux raisons : d'une part, en l'état actuel du régime d'exploitation du terminal, l'armateur ne prend pas de risque d'acquisition de superstructures, qui relèvent de la compétence du GPM à la différence des ports de l'Hexagone<sup>41</sup>. D'autre part, le développement du trafic de conteneurs est supposé contribuer à la réduction des coûts de la vie locale<sup>42</sup>. Le développement de la croisière constitue également l'exemple d'un investissement qui doit être évalué sous l'angle socio-économique. Alors que le GPM s'inquiète, avec raison, d'une remise en cause à moyen terme faute d'adaptation des infrastructures, ces investissements justifient de renforcer l'évaluation socio-économique.

Sans recourir à une telle évaluation, certaines décisions d'investissement n'ont pas été accompagnées de toutes les analyses requises. Ainsi, la mise en place d'un « bus de mer », service de navettes maritimes reliant Jarry, Pointe-à-Pitre et Gosier avec six haltes, à l'initiative du conseil régional, a conduit le grand port maritime à réaliser les aménagements terrestres situés dans sa circonscription pour un coût de 540 000 € HT. Mis en place en décembre 2017,

<sup>38</sup> L'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 déc. 2012 a créé une obligation d'évaluation socioéconomique préalable, le décret n° 2013-1211 du 23 déc. 2013 a fixé cette obligation pour les projets dont le financement apporté par l'État et ses établissements publics est supérieur à 20 millions d'euros

<sup>39</sup> Voir le rapport du COI, « Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir », 2018, p. 98.

<sup>40</sup> Nouvelle gare maritime et réaménagement du poste roulier.

<sup>41</sup> L'extension du quai 12 a fait l'objet d'une étude de rentabilité de type socio-économique.

<sup>42</sup> Coûts de transaction, de transport, de temps de transport.

la convention d'occupation n'a été conclue qu'en mai 2019 et l'expérimentation de la ligne a débuté en novembre 2019 sur un parcours restreint. En effet, la halte prévue à hauteur de l'université a nécessité de recueillir un accord obtenu en octobre 2019 retardant la mise en place du ponton nécessaire à cette halte. La halte du Gosier, aménagement relevant de la ville, n'a quant à elle pas été organisée. Lorsque la Cour a demandé aux services du grand port l'évaluation économique de ce projet, ces derniers ont indiqué qu'ils devaient la demander aux services de la région. Ce projet n'a donc pas fait l'objet d'une expertise préalable de leur part.

Les services du GPMG n'exploitent pas tous les outils d'élaboration, de choix et de suivi des investissements. La comitologie (commission des investissements, comité d'audit, restitution devant le conseil de surveillance) doit être davantage mobilisée afin d'exercer son rôle.

**Recommandation n° 2. (GPMG, Préfet de région) Renforcer la capacité de sélection et de pilotage des investissements, notamment en créant sans délai la commission des investissements.**

#### 1.3.1.2.3 L'impossibilité de se prononcer sur le projet d'infrastructure de la décennie passée

Faute d'éléments suffisamment cohérents pour évaluer le coût réel du projet « grand projet de port » (GPP) / « port nouvelle génération » (PNG), il est impossible de se prononcer sur la conduite du projet de la décennie. La Cour relève au demeurant une difficulté à suivre l'exécution de la programmation budgétaire des investissements au vu des pièces mises à disposition pendant l'instruction.

Bien que limitée en termes d'enjeux financiers, la question du chenal d'atterrissage témoigne de certains errements. Le grand projet de port a donné lieu au dragage d'un nouveau chenal, aujourd'hui nécessaire pour les porte-conteneurs mais dont le tracé est contesté par le principal armateur. Il a été nécessaire de conserver l'ancien chenal et d'en créer un troisième, pour tenir compte des critiques émises à leur tour par des compagnies de croisière maritime en raison de la limitation des rayons de courbe à l'entrée du chenal. Le GPM dispose donc désormais de trois chenaux, qu'il convient d'entretenir et de surveiller.

### 1.3.2 Un établissement public qui peine à mobiliser des crédits de l'État et des collectivités territoriales

Les parts de cofinancement sont limitées et variables selon les projets soutenus. Le premier PO FEDER 2007-2013 a permis la mobilisation de crédits sur deux axes, l'axe 6.2, destiné à l'infrastructure portuaire avec 21 M€ pour un investissement de 57 M€ et l'axe 1, en lien avec le tourisme, pour 1,6 M€ pour un investissement de 3,4 M€<sup>43</sup>. Ainsi, les engagements

---

<sup>43</sup> Un audit ex-post (MAEX) du SGAR a donné lieu à une correction financière sur la dépense déclarée de 2,1 M € soit une réduction du financement FEDER de 622 630,19 €.

pris par l'État dans les GPM ultra-marins ont un montant quasi identique alors que les engagements globaux ne le sont pas.

**Tableau n° 1 : Engagements CPER pour 2015-2020 (en M€)**

	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane
<i>Engagements globaux par port</i>	147,9	36,1	59,3	32,1
<i>Engagements de l'État par port</i>	13,9	13,9	12,2	12

Source : Cour des comptes.

La première phase du projet de port de nouvelle génération, d'un montant de 32,35 M€ a ainsi nécessité un financement par voie d'emprunt, à hauteur de 18 M€, les financements de l'État et de la région Guadeloupe ayant été en retrait par rapport aux montants attendus alors que cette dernière est devenue autorité de gestion des fonds européens depuis 2014. La seconde phase, d'un montant de 54,92 M€, a été financée pour plus de la moitié par le GPMG (28,4 M€ par l'emprunt et l'autofinancement). Les financements externes (FEDER, État, région pour 21 M€ prévus initialement), tardant à être versés en raison de délais d'instruction prolongés des dossiers, ont obligé l'établissement à céder les créances en Dailly.

### 1.3.3 Des décisions marquées par divers aléas

S'inscrivant dans des programmes pluriannuels d'investissement avant la réforme de 2012, la politique d'investissement repose désormais sur la trajectoire financière fixée par le projet stratégique du GPM. Sur la période sous revue, la politique d'investissements est particulièrement soutenue en raison du GPP. L'importance financière de ce projet a eu pour effet de modifier le financement des investissements, qui étaient jusqu'à présent assurés pour grande partie sur fonds propres, pour recourir désormais à l'emprunt.

L'activité de conteneurs représente plus de la moitié des trafics en tonnage. Le développement des infrastructures et superstructures se justifie donc. Le projet de port nouvelle génération représente en effet le premier projet de travaux de grande ampleur avec un montant total d'investissements prévus de 94 M €. Revu, le projet a été lancé en 2015. La première phase d'un montant de 32,35 M € a consisté en un dragage du chenal pour des navires de 2 800 EVP et différents aménagements. Une deuxième phase a consisté au dragage nécessaire pour accueillir des navires de 4 500 EVP, ce qui a été réalisé en juin 2016, et à l'aménagement de deux hectares de terre-pleins avec construction de digues et comblement, ces travaux ayant connu d'importants retards. Le projet s'est accompagné de mesures compensatoires environnementales s'élevant initialement à 6,5 M€<sup>44</sup>. Au premier semestre 2019, le dragage du chenal a dû être repris pour permettre l'accès des navires de 6 900 EVP. Le deuxième investissement significatif concerne l'acquisition du portique H4 pour 6,2 M€. Ce portique avait été commandé en 2016, donnant lieu à deux versements successifs de 3,3 M€ et 5,2 M€ mais le constructeur espagnol PACECO a déposé le bilan en janvier 2018. Le port a donc récupéré l'ouvrage dans son état de construction, déclaré sa créance en Espagne sans parvenir

<sup>44</sup> 4,1 M € ont été dépensés sur trois ans.

à être inscrit parmi les créanciers privilégiés, ce qui a donné lieu à une provision pour créance douteuse, et il a dû lancer un nouveau marché pour procéder à l'achèvement de l'installation par un autre opérateur, pour un surcoût total de 4,9 M €. Ce quatrième portique est entré en service en juillet 2019. L'opération de construction de ce portique aura coûté au total 13,9 M€ HT, ce qui est supérieur au prix du marché. Au vu des pièces disponibles, la Cour n'a pas été en mesure de porter une appréciation sur cette opération.

Les décisions d'investissement fluctuent de manière infra annuelle. C'est le cas de la modification en mai 2012 du programme annuel d'investissements avec le report de l'extension de la gare de Bergevin au profit d'autres activités. Les décisions d'investissement tiennent compte également de la dispersion des sites du port et de certaines activités qui ne sont pas liées au transport maritime au sens strict. L'exécution de la politique d'investissement est parfois confrontée à des aléas techniques tenant soit à des événements imprévisibles comme les épisodes cycloniques de 2017, soit à la conduite des opérations, qui ont donné lieu à des reports significatifs comme en 2016. C'est le cas de la deuxième phase du port de nouvelle génération avec le marché concernant le nouveau terre-plein de deux ha, qui a pris deux ans de retard sans que le titulaire du marché se voit sanctionné par des pénalités pourtant prévues au marché. De même, plusieurs lots ont été déclarés infructueux sur des marchés de travaux comme celui de la gare maritime de Basse-Terre. Enfin, l'établissement est confronté à des défaillances de maîtrise d'œuvre retardant certaines opérations. Le taux de réalisation des dépenses s'en ressent.

**Tableau n° 2 : Les dépenses d'investissements du GPM (2012-2018), en M€**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Prévisions d'investissements</i>	12,3	14,3	15,9	66,3	15,2	12,5	22,8	16,5
<i>Investissements réalisés</i>	13,5	12,2	9,8	64,8	10,2	10,4	24,7	16,8
<i>Taux de réalisation en %</i>	109	85	61	97	67	83	108	101

Source : Cour des comptes à partir de données GPM<sup>45</sup>.

La conférence régionale de l'investissement public mise en place en 2015 et supposée faciliter la coordination des différents acheteurs publics ne s'est pas réunie depuis 2015. Le livre bleu de l'Outre-Mer invite à remettre en place ce type de consultation. Ces difficultés dans la gestion des investissements ont donné lieu à des points d'observation du commissaire aux comptes pour deux d'entre eux : les mesures environnementales du port nouvelle génération et le plan de gestion des espaces naturels, nécessitant ainsi en 2018, 8 M€ de correction d'écritures comptables. La contrainte financière et les interrogations sur la rentabilité de certains projets ont pu conduire aussi à des réajustements du programme pluriannuel des investissements comme en 2016.

<sup>45</sup> Les données du CGEFI (rapport annuel) diffèrent parfois de manière significative des données communiquées par le GPMG. Ainsi, en 2012, le rapport annuel fait état de 15 M€ d'investissement prévu, en 2013, 17,1 M€. En 2016, le rapport annuel fait état de 13,5 M d'investissement réalisé.

## 1.4 Une politique environnementale en essor

Comme tous les grands ports maritimes, celui de la Guadeloupe doit tenir compte des enjeux environnementaux. Il s'agit probablement de l'un des GPM les plus concernés en matière de biodiversité, de fragilité des milieux naturels et du fait de la dispersion des sites de l'établissement.

### 1.4.1 Un cadre contraignant qui n'est pas encore exhaustivement mis en œuvre : l'exemple des déchets

Prévu par une directive européenne<sup>46</sup>, le plan de réception et de traitement des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison du grand port maritime de la Guadeloupe a été approuvé par l'arrêté préfectoral n° 2014-209 du 25 août 2014. Ce plan prévoyait un contrôle annuel effectué par la direction du contrôle interne. Interrogés sur ce point, les services du GPM ont indiqué qu'il n'y avait pas eu de contrôle depuis 2012. De même, le plan prévoit l'organisation d'une réunion annuelle par l'AIPP avec les consignataires de navires et les prestataires pour examiner les éventuelles améliorations à apporter. Le plan est en cours de révision. L'article R. 5312-90 du code des transports prévoit pourtant qu'il est établi tous les trois ans<sup>47</sup>.

Le plan de gestion des sédiments, prévu au schéma départemental de l'assainissement et de la gestion des eaux de la Guadeloupe est en cours d'élaboration et repose sur de nombreux enjeux tant au regard de la douzaine de projets d'aménagement du port que des procédures de dragage, d'immersion et de traitement à terre des sédiments.

La politique de déchets à terre témoigne également des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des processus. Un audit externe a souligné les manquements dans la collecte et le transport des déchets. Outre son coût élevé<sup>48</sup>, l'examen du marché de collecte et des contrats passés par le GPMG soulève plusieurs points d'attention en définissant des obligations de résultat, des pénalités mais aussi un suivi amélioré par les services du grand port (signatures des bons d'enlèvement, manque de concordance des bons d'enlèvement et des bons de réception, déchets d'entreprises mélangés avec ceux du GPMG).

### 1.4.2 Une politique environnementale ambitieuse à mener à bien

Le GPMG s'est engagé depuis une dizaine d'années dans un programme d'actions spécifique avant l'adoption des projets stratégiques, appelé programme du développement durable (PDD), mobilisant un million d'euros entre 2008 et 2014. L'établissement a ainsi engagé dès 2010 un premier diagnostic des émissions de gaz à effet de serre (GES), alors qu'il

<sup>46</sup> Directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison.

<sup>47</sup> L'autorité environnementale, à l'occasion de son avis sur le GPP, relevait en 2013 que ce plan de réception arrêté le 28 juillet 2009 devait être « actualisé en 2012 », ce qui sera fait finalement en 2014.

<sup>48</sup> Le coût global de la gestion des déchets a été évaluée à 268 € par tonne alors qu'il s'élève pour les collectivités de Guadeloupe à 188 € par tonne.

n'était pas soumis à une obligation de bilan réglementaire. Certaines actions menées n'ont qu'un lien indirect avec l'activité du port<sup>49</sup>. La participation, généralement financière, de l'établissement a eu pour effet de contribuer à faire du port un acteur environnemental de référence en Guadeloupe, au risque parfois de donner le sentiment de manquer d'une stratégie et d'une priorisation des actions.

L'établissement est certifié ISO 14001 depuis janvier 2013.

En 2015, en relation avec CDC Biodiversité, le GPM a mis en place un plan de gestion des espaces naturels<sup>50</sup>, dénommé Càyoli, qui a valu au GPM la remise du trophée Biodiversité et Entreprise. Avec le nouveau projet stratégique, la politique environnementale du port apparaît davantage structurée, avec cinq axes d'actions formalisés : la mise en œuvre du plan de gestion des espaces naturels, la stratégie Air-Climat-Énergie, la mise en œuvre du projet d'écologie industrielle et territoriale, le monitoring environnemental de l'activité et le suivi environnemental des projets.

Le quatrième et le cinquième volets du projet stratégique 2014-2018 ont été soumis à évaluation de l'autorité environnementale conformément à l'article R. 122-7 du code de l'environnement. Il en a été de même pour le second projet stratégique qui comprend trois axes relevant des aspects environnementaux dont l'axe 10 « Adapter le port au changement climatique », qui repose sur une multitude d'actions d'inégale importance et sans toujours de lien direct avec l'objectif stratégique.

Malgré l'effort avéré de structuration, la succession des deux projets stratégiques appelle quelques observations. Le dispositif de suivi existe et ne se distingue pas davantage des autres grands ports maritimes avec des indicateurs génériques, sans précision des paramètres mesurés, des unités utilisées, de la fréquence d'acquisition des données. À la différence, par exemple, du GPM de Nantes-Saint-Nazaire, il n'y a pas d'objectifs quantitatifs ou qualitatifs à atteindre. Ainsi, le second projet stratégique vise une réduction des GES de 15 % dans les trente ans à venir, mais il n'y a pas d'objectifs à l'échéance du projet et donc de stratégie à l'appui d'une telle trajectoire. Cette durée peut apparaître quelque peu irréaliste dans la mesure où les mutations du transport maritime sont particulièrement fortes dans le domaine des propulsions alternatives, à commencer avec les nouvelles normes OMI entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le plan d'actions de maîtrise de la demande en énergie pourrait faire l'objet de la même observation. Au demeurant, l'autorité environnementale a regretté les insuffisances du bilan environnemental du premier projet stratégique. Les modalités de publication et de communication des informations du suivi sont absentes ou peu détaillées même si le programme Càyoli repose sur des actions détaillées avec des indicateurs et des mesures. Certaines données sont insuffisantes, notamment sur des espaces écologiques sensibles ou anciennes (les données fournies sur les GES datent de 2013, celles sur le bruit sous-marin datent de 2011). Des volets sont encore insuffisamment connus malgré le premier avis de l'autorité environnementale. Tel est le cas des enjeux relatifs aux besoins en eau potable et au traitement des eaux résiduaires.

Le développement de la croisière maritime n'a pas fait l'objet de mesures spécifiques, alors que ces activités ont des conséquences sur le développement urbain, la qualité de l'air et le bruit. Le développement de la croisière soulève donc la question des nuisances sonores et des

<sup>49</sup> Une action qualifiée de mécénat au profit de l'ONF a été financée dans le cadre du financement de plusieurs projets pour la préservation des forêts.

<sup>50</sup> Convention sur 15 ans pour un montant de 6 M€.

émissions dans l'air, conduisant notamment à des initiatives prises par les collectivités territoriales dans l'Hexagone. Le marché de la Caraïbe n'échappe pas à une évolution éventuelle de la réglementation. Sur un marché aussi volatile, le port doit être en mesure de s'adapter rapidement à cette évolution en renforçant ce volet. Les récentes modifications introduites dans le code des transports vont dans ce sens<sup>51</sup>. Enfin, si les projets stratégiques mentionnent les mesures prises en matière de cyclone et de risque sismique<sup>52</sup>, le risque de submersion marine n'est pas suffisamment avancé. Le site de Jarry, qui constitue la zone économique la plus importante du GPM et qui mobilise la majeure partie des investissements réalisés, y est pourtant particulièrement exposé.

## 1.5 Une clarification à poursuivre en matière de tarifs

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait pointé les insuffisances de la politique tarifaire de l'établissement public.

### 1.5.1 Une politique tarifaire à consolider

Les tarifs pratiqués par le GPMG comprennent les droits de port, les redevances d'usage et domaniales. Les droits de ports, qui constituent la moitié des ressources de l'établissement, portent sur les navires, les marchandises, les passagers et le stationnement des navires. Ils sont recouverts par les services des Douanes, ce qui est une source récurrente de difficultés pour le port, en raison d'incertitudes qui pèsent sur le recouvrement effectif et peuvent modifier le résultat de l'entreprise d'une année à l'autre. Ils se caractérisent par leur variabilité.

La politique tarifaire, formalisée par une délibération du conseil de surveillance, fait l'objet de remarques récurrentes de certains membres du conseil de surveillance, qui s'inquiètent des effets de la hausse des tarifs sur la vie locale. Dans les faits, la revalorisation annuelle repose seulement sur les évolutions de l'indice des prix de l'INSEE en Guadeloupe. A l'exception des exercices 2014 et 2015, la croissance des tarifs est en deçà du niveau de l'inflation.

A partir de 2018, les services du GPMG ont engagé, avec l'appui d'un consultant, une étude pour définir les évolutions tarifaires, en écartant toutefois les redevances domaniales, soit 25 % des recettes de l'établissement.

---

<sup>51</sup> Le décret n° 2020-488 du 28 avr. 2020 portant diverses dispositions relatives aux ports maritimes prévoit que les résidents des communes situées dans ou à proximité de la circonscription du GPM soient désormais associés aux mesures environnementales envisagées dans un projet stratégique.

<sup>52</sup> Le département de la Guadeloupe est classé en zone de sismicité forte (décret n° 2010-1255 du 22 oct. 2010 portant délimitation des zones de sismicité du territoire français). L'autorité environnementale considère pour sa part que le risque sismique est insuffisamment pris en compte.

Tableau n° 3 : Évolution des tarifs du GPMG

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Évolution tarifaire globale (en %)	+ 1,7	+ 1,3	+ 1	+ 1	+ 1	+ 1,2	+ 1,2

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

La politique tarifaire pourrait être améliorée de deux façons : d'une part en tenant compte davantage de la comptabilité analytique mise en place en 2016 et l'exploitation des données des centres de résultats, sources d'enseignements pour certaines activités déficitaires, d'autre part, en insistant sur la valorisation des services rendus par le port. Le GPM a ainsi tardé à mettre en place certaines tarifications. Ce n'est qu'en 2017 qu'ont été établis les tarifs pour les câbles de télécommunication, les tarifs d'entrée sur le port des cars de tourisme et ceux pour l'utilisation des installations portuaires pour les navettes d'excursion maritime ; la redevance pour le dépôt de déchets non autorisé, celle du transport de véhicule accompagné ou la redevance sur les opérations de soutage à quai n'ont été mises en place de leur côté qu'en 2018.

Enfin, la politique tarifaire doit tendre à une optimisation des espaces exploités : les espaces libres représentant environ 9 ha. A moyen terme, le port ne doit pas s'interdire d'imaginer une politique tarifaire environnementale, notamment dans le domaine de la croisière et des normes d'émission, pour tester le marché.

### 1.5.2 La connaissance et la communication sur le coût du passage portuaire, des enjeux paradoxalement perdus de vue

À dix ans d'intervalle, entre l'avis de 2009 de l'Autorité de la concurrence<sup>53</sup> et celui de 2019<sup>54</sup>, le marché guadeloupéen présente les mêmes caractéristiques d'étroitesse, d'isolement et de dépendance à l'égard de la métropole s'agissant des échanges commerciaux, ainsi que de disparités de revenus., sans pour autant qu'une analyse précise et exhaustive ne soit menée sur le coût du passage portuaire.

Les enjeux qui y sont associés ne sont pourtant pas méconnus. L'un des arguments évoqués à l'appui du grand projet de port, avec l'accueil de navires plus importants, était la possibilité d'obtenir des produits moins coûteux. Pendant le débat public organisé pour le GPP, des données ont été communiquées à l'appui du risque de « feederisation »<sup>55</sup>, de l'ordre de 500 € par an pour les ménages à l'horizon 2025 sur la base d'une étude d'un consultant datant initialement de 2009. Régulièrement, les réunions du conseil de surveillance sont l'occasion de débats sur l'impact supposé du coût du passage portuaire. Ces enjeux tranchent avec l'absence de communication régulière de données solidement établies. Malgré son importance, ce coût ne fait l'objet que d'un suivi ponctuel. Au niveau national, la dernière étude de l'observatoire des coûts du passage portuaire date de 2014 pour des données de 2013 et ne comprend pas de

<sup>53</sup> Avis n° 09-A-45 du 8 sept. 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer.

<sup>54</sup> Avis 19-A-12 du 4 juil. 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer.

<sup>55</sup> Transbordement des marchandises entre des grands navires de ligne et de plus petits navires pour les acheminer vers des ports de plus petite taille.

données pour l'outre-mer. En l'absence d'expertise poussée ou plus vraisemblablement de communication, le directoire peine à justifier devant le conseil de surveillance les demandes d'évolutions de sa politique tarifaire, parfois limitées à celle de l'inflation<sup>56</sup>.

La connaissance du coût du passage portuaire revêt également un autre enjeu. Créé en mai 2007, l'observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) a pour mission « *d'analyser le niveau et la structure des prix et des revenus et fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution* »<sup>57</sup>. L'article 3 de la loi du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État dispose que « *chaque observatoire public annuellement des relevés portant sur le niveau et la structure des coûts de passage portuaire* ». Le projet stratégique 2014-2018 prévoit au demeurant que le GPM contribue à la publication des relevés portant sur le niveau et la structure des coûts de passage portuaire. Seul l'OPMR de La Réunion s'est engagé dans un travail approchant cet objectif. L'OPMR de la Guadeloupe n'a pas publié depuis 2012 de relevés annuels sur le niveau et la structure des coûts du passage portuaire. Il ressort de l'instruction qu'un groupe de travail a été mis en place en 2015 et que des échanges ont eu lieu plus récemment, sans pour autant que l'ensemble des acteurs susceptibles de contribuer à cette mission<sup>58</sup> ne se réunissent régulièrement, sur la base d'un programme de travail établi. Le président de l'observatoire confirme que les moyens réglementaires mis à disposition ne lui permettent pas d'assurer les missions imparties.

Contrastant avec la loi de 2012 précitée, le livre bleu de l'outre-mer ne mentionne pas les enquêtes de l'Autorité de la concurrence sur le transport maritime dans la politique de lutte contre la vie chère et les surcoûts liés aux situations de rente et de monopole, donnant le sentiment qu'il ne s'agit pas d'un enjeu majeur.

De manière plus générale, l'établissement public ne dispose pas d'une connaissance fiable des flux économiques. Le GPM ne s'est pas associé à la plateforme dématérialisée de type *Cargo Community System* (PCS) permettant le suivi des procédures administratives et douanières à l'import/export ainsi qu'au transbordement pour les modes maritime et aérien. Le système, mis en place à l'initiative de l'union maritime et portuaire (UMEP) de Guadeloupe, est géré par la société CEI.BA (centre d'échanges informatisés branche Antilles). Ce n'est qu'en 2016 qu'a été développé un outil pour la connaissance des droits de port marchandises qui représentent 50 % du chiffre d'affaires du port. Auparavant, il était impossible pour l'établissement public de vérifier les sommes à percevoir. Les GPM du Havre ou de Marseille, par exemple, participent aux conseils de surveillance des sociétés exploitant ces PCS, une prise de participation étant rendue possible par l'article L. 5312-3 du code des transports.

Alors que les GPM sont invités à évoluer vers le « smart port », et que le projet stratégique du grand port ambitionne d'augmenter la valeur ajoutée attendue des clients du port, l'établissement public ne dispose pas des données pertinentes et dépend donc, pour les obtenir, des services des douanes et d'une société privée.

---

<sup>56</sup> Un plan d'action interne prévoyait la création d'un observatoire des coûts du passage portuaire et filières vracs et nautisme sous la responsabilité du conseil de développement qui devait être lancé en 2016.

<sup>57</sup> Article L. 910-1 A et suivants du code de commerce.

<sup>58</sup> OPMR, SGAR, DIECCTE, direction de la mer, CCI, INSEE, IEDOM et conseil régional.

**Recommandation n° 3. (GPMG) Se doter d'un outil de suivi et de pilotage des coûts de passage portuaire.**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La gouvernance du GPM constitue un point de fragilité pour l'établissement. Privé de continuité depuis plusieurs années, le GPM doit pourtant conduire d'ambitieux projets d'investissement et porter une stratégie d'envergure auprès de ses partenaires dans un contexte portuaire régional concurrentiel. Une gouvernance optimale est d'autant plus nécessaire que la soutenabilité des investissements et la conduite des projets constituent des points d'attention. Les investissements d'un GPM doivent être générateurs de capacité d'autofinancement, ce qui implique des apports des différentes collectivités. Or, après un cycle d'investissements voué au traitement des conteneurs, où le port s'est entièrement substitué aux acteurs privés, s'ouvre avec le nouveau projet stratégique un cycle d'effort sur la croisière, reposant sur l'interface ville-port. Il apparaît impératif pour accompagner ce nouveau cycle de renforcer la gouvernance de l'établissement et de mettre fin à l'écart observé par la Cour entre les textes et la pratique sur plusieurs sujets, à l'instar de la mise en place du conseil de développement.*

*L'impact de la crise sanitaire notamment sur les activités de croisière nécessite de procéder à une révision du projet stratégique et du cycle d'investissement envisagé.*

---

## **2 UNE ACTIVITÉ MULTIDIMENSIONNELLE EXERCÉE DANS UN CONTEXTE DIFFICILE**

L'activité du port étant majoritairement tournée vers le marché guadeloupéen, ses perspectives d'évolution y sont donc étroitement liées. Le développement des importations dépend de la croissance de la consommation, qui est conditionnée par des facteurs sociodémographiques défavorables. La production locale est limitée à l'export<sup>59</sup> et fragilisée par la concurrence et les aléas climatiques<sup>60</sup>. La hausse des trafics correspond donc aux évolutions du marché local. Dans le cas du transbordement et de la croisière, deux relais de croissance déconnectés du marché local, les résultats sont inférieurs aux ambitions affichées.

---

<sup>59</sup> Voir annexe n° 2.

<sup>60</sup> 2 500 conteneurs en moins sur une année pour l'export de banane suite à des aléas climatiques.

## 2.1 Le transbordement, des ambitions impossibles à réaliser en l'état

L'activité de transbordement, seul secteur réellement indépendant de l'économie locale, est devenu un objectif principal du premier projet stratégique et constitue pour la CCIAG l'une des deux activités prioritaires. S'il demeure un axe du second projet stratégique, les ambitions ont été revues à la baisse.

### 2.1.1 Des ambitions successives du GPMG soutenues par les pouvoirs publics et les collectivités territoriales

Le transbordement repose sur l'existence de plusieurs lignes transatlantiques avec double escale hebdomadaire et deux terminaux interconnectés entre la Guadeloupe et la Martinique fonctionnant avec les mêmes opérateurs. Disposer de deux terminaux interopérables distants seulement de 188 km constitue un relais utile en cas d'aléas sur l'un des deux. Les Antilles françaises disposent actuellement de services réguliers et fréquents.

En 2003, ce trafic représentait 8 000 EVP, en 2008, 39 500 et en 2011, 31 500. Le projet stratégique 2014-2018 s'était fixé comme objectif en fin de période 108 000 EVP, le Port Nouvelle Génération se donnait pour sa part comme objectif 75 000 EVP en 2020. En 2018, le nombre de conteneurs en transbordement a atteint 67 711 EVP soit une progression de 7 925 EVP par rapport à 2014. Soutenue par l'État et les collectivités territoriales, l'évolution du grand projet de port montre la révision successive des ambitions, ce qui a conduit à revoir significativement le dimensionnement du projet initial tout en recherchant une amélioration des capacités, notamment pour la gestion des conteneurs vides.

### 2.1.2 Les conditions du développement du transbordement

Des terminaux de conteneurs donnent forcément lieu à une activité de transbordement. Pour autant, faire de la Guadeloupe un hub de transbordement régional, tel qu'annoncé en 2012, semble peu probable.

Plusieurs ports sont déjà engagés dans cet objectif avec le nouveau port de Mariel à Cuba, les ports de Freeport aux Bahamas, Kingston en Jamaïque, Caucedo en République dominicaine, Limon au Costa Rica, Colon, Cristobal et Balboa au Panama et enfin Carthagène en Colombie. CMA CGM a obtenu en 2015 une concession de terminal à conteneurs à Kingston, position centrale pour asseoir un hub régional Panama / Caraïbes. CMA CGM opère de nombreux services régionaux sur un marché de niche pour le groupe. Pour autant, la stratégie de l'armateur dans ce marché concurrentiel ne donne pas de garanties au GPM. Si dans les faits, CMA CGM, héritière d'une présence aux Antilles-Guyane remontant à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, a clarifié les modalités de desserte, elle l'a tardivement formulée concernant le nombre de rotations entre les ports de la Martinique et de la Guadeloupe<sup>61</sup>. Le premier semestre 2019 a apporté la confirmation de l'arrivée de navires de plus grande taille. La fusion des lignes mères

---

<sup>61</sup> Ainsi, à l'occasion d'un entretien dans la presse locale, le directeur central des lignes Nord Sud et Mercosud de CMA CGM entendait en avr. 2019 massifier davantage sur l'un des deux sites portuaires et reconnaissait ne pas avoir pris de décision.

entre l'Europe et les Amérique centrale et du Sud a réduit le nombre de lignes, de cinq à trois, permettant l'exploitation de navires plus grands, qui passent à 3 500 EVP en février 2019, pour la ligne Europe du Nord et à 6 900 EVP en juillet 2019 pour la ligne Méditerranée.

Ensuite, les activités de transbordement génèrent des flux de trafic dont l'importance statistique doit être nuancée. En effet, le conteneur est compté une première fois au débarquement du navire principal, puis une seconde fois lors de l'embarquement sur le navire *feeder*. Au retour de sa destination finale, le navire *feeder* le débarque. Le navire principal finit par l'embarquer pour un quatrième mouvement. Il s'agit par conséquent d'une activité favorable aux statistiques portuaires et à l'amortissement des frais fixes mais sans retombées socioéconomiques pour le territoire. A cet égard, l'argument selon lequel le développement du transbordement aurait un effet sur le coût de la vie n'a pas été démontré.

Le développement du transbordement doit enfin tenir compte de l'organisation de la manutention portuaire. Les entreprises de manutention se sont engagées dans une démarche de mutualisation des moyens à partir de 1995. CMA CGM est le principal manutentionnaire avec sa filiale GMG (Générale de Manutention Guadeloupe). En 2010, les deux groupements d'intérêt économique ont fusionné : le GIE AREMA est détenu à 72 % par la filiale de CMA CGM. A cette unicité de la main d'œuvre, s'ajoute celle de l'entretien des engins de manutention assuré par la société Technika dont le capital est détenu à majorité par CMA CGM. Quant à la gestion du terminal conteneurs de Jarry, la SAS Opéra mise en place en 2004 vise à offrir une gestion collective des espaces de manutention (gestion informatique des mouvements sur le terminal et relations avec les transporteurs). Le GPMG détient une participation, limitée, dans cette SAS afin d'assurer l'équité entre les partenaires<sup>62</sup>.

Si la manutention portuaire n'a pas connu de grève depuis 2004, la question de l'efficacité de son organisation est posée. L'organisation de la manutention verticale relève de la compétence du GPM. Le phénomène de concentration des escales, notamment en fin de semaine, soulève un problème de manutention avec le refus de travailler la nuit ou de manquer de flexibilité horaire avec les équipes de la manutention horizontale<sup>63</sup>. Enfin, il n'existe pas de service de réparation de conteneurs à l'exception des électrotechniciens intervenant sur les conteneurs frigorifiques (*reefers*).

### 2.1.3 Faute de régulation, une stratégie portuaire vis-à-vis de CMA CGM à clarifier

Le port constitue l'unique point d'entrée des produits de grande consommation pour l'archipel guadeloupéen. Il n'existe aucune alternative ni aucun substitut au transport maritime qui représente 95 % des flux de marchandises.

L'organisation du transport maritime n'est pas concurrentielle. Les deux lignes principales en termes de volume transporté à destination de la Guadeloupe sont la ligne Europe du Nord – Antilles françaises et Europe du Sud – Antilles françaises. La première est assurée par trois compagnies maritimes : CMA CGM, Maersk et Marfret, liées par un accord de location

<sup>62</sup> GIE GMG (45 %), SCT-Manutention (SOGUAMA, filiale de l'armateur Marfret, 16,4 %), société SGCM (15,6 %), société Transcaribes (6,3 %), société Somacotra (1,7%) et GPMG à hauteur de 15 %.

<sup>63</sup> Il avait été proposé de commencer les opérations d'exploitation à 6 h 30 mais le GPM a décidé unilatéralement, selon les acteurs locaux, de commencer à 7 h 00, ce qui, toujours selon certains acteurs locaux, déboucherait sur un déficit de 244 jours d'activité.

d'espace<sup>64</sup>. Trois autres armateurs se sont retirés respectivement en 2009 (Horn Line), en 2014 (WEC Lines) et en 2018 (Geest Line<sup>65</sup>). Les engagements adoptés en 2013<sup>66</sup> ont pris fin en 2018. Dans le cas de la liaison Europe du Sud – Antilles françaises il s'agit, selon les termes de l'autorité de la concurrence<sup>67</sup>, d'un monopole de fait. CMA CGM rappelle que les services proposés via des accords de location d'espace, des accords de partage de navires ou de grandes alliances reposent sur le règlement (UE) n° 2020/436 du 24 mars 2020, dit règlement d'exemption, qui vient d'être renouvelé pour quatre ans par la Commission européenne, et que l'Autorité de la concurrence n'a pas relevé d'abus de la part du groupe sur le marché du transport maritime dans son avis du 4 juillet 2019. Quant aux activités de manutention portuaire, « la situation dans les deux ports antillais est peu concurrentielle (...). Les coûts de manutention sont particulièrement élevés dans les Antilles et représentent 20 % des coûts de transport »<sup>68</sup>.

La question de la place prépondérante de CMA CGM à tous les échelons de la chaîne n'a pu être traitée ni à l'occasion de la réforme portuaire en 2012 ni lors des chantiers du « Grand Projet de Port » puis de « Port de Nouvelle Génération ». La loi du 22 février 2012, qui devait appliquer à l'outre-mer la réforme mise en œuvre en métropole en 2008, n'a pas concerné l'organisation de l'outillage portuaire. Parallèlement, les tentatives pour trouver un opérateur privé ont échoué : ses concurrents étaient en effet réticents à s'engager dans ce projet sans remise en cause de CMA CGM<sup>69</sup> et, de son côté, ce dernier ne pouvait accepter une remise en cause de sa présence historique<sup>70</sup>. Le chantier du GPP a ouvert un champ de réflexion sur le principe de l'opérateur unique<sup>71</sup>, les règles de gouvernance et de mise en concurrence autour du terminal dans un contexte incertain, lié notamment à la réforme portuaire. Le calendrier retenu peut donc surprendre.

L'échec du projet initial a eu pour effet de faire supporter à l'établissement public l'ensemble des financements et non de faire en partie reposer ces derniers sur un opérateur privé sans pour autant que CMA CGM ne prenne d'engagements sur les volumes de transbordement, d'autant que rien ne l'y obligeait. En 2015, la question du positionnement de CMA CGM est toutefois reposée. Alors que les premiers travaux d'aménagement étaient sur le point de s'achever, CMA CGM a souhaité réengager une discussion pour définir une offre d'exploitation avec une structure mutualisée dans laquelle participeraient tous les opérateurs de manutention proportionnellement à leur volume d'activité mais dont CMA CGM disposerait du contrôle. Cette démarche ne se limitait pas à la Guadeloupe mais comprenait également la Martinique et la Guyane<sup>72</sup>. La DGITM a été associée à cette discussion et un projet de partenariat a été rédigé en 2016. Ce dernier avait pour objectif un commandement unique de la manutention verticale et horizontale, ce qui avait été écarté lors de la réforme portuaire en 2012. De l'aveu du président du directoire, ce projet visait à « *tirer le meilleur parti des travaux d'investissement du port nouvelle génération* »<sup>73</sup>. Ce projet, auquel la DGCCRF ne semble pas avoir été associée, n'a

<sup>64</sup> Appelé *Slot Charter Agreement* (SCA).

<sup>65</sup> Revenu depuis 2015.

<sup>66</sup> Autorité de la concurrence, décision n° 13-D-15 du 25 juin 2013 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime de fret entre l'Europe du Nord et les Antilles françaises.

<sup>67</sup> Autorité de la concurrence, avis n° 19-A-12 du 4 juil. 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer, notamment § 300.

<sup>68</sup> *Ibid.*, § 330, p. 77.

<sup>69</sup> Cinq opérateurs avaient manifesté un intérêt à poursuivre une réflexion sur les conditions de leur participation à un nouvel appel à projets.

<sup>70</sup> Lors du précédent contrôle, la Cour a pu prendre connaissance de l'échec de la première phase de GPP et la stratégie de CMA CGM.

<sup>71</sup> Le président du directoire a reconnu qu'il s'agissait d'une « fausse bonne idée » (conseil de surveillance du 28 juin 2017).

<sup>72</sup> Au *partenariat commun aux trois ports et à CMA CGM* se seraient ajoutés des annexes spécifiques à chaque port. En Martinique, l'extension des terres-pleins a augmenté la capacité de stockage des conteneurs du terminal de la Pointe des grèves.

<sup>73</sup> Conseil de surveillance, 18 mars 2016, p. 13.

finalement pas abouti. Si la DGITM n'a pas répondu à la Cour sur les raisons de cet abandon, il est probable qu'elles tenaient à des interrogations en matière de concurrence.

S'agissant de la manutention portuaire, si les autorisations d'occupation temporaire ont été revues, le GPM, bien qu'actionnaire à 15 % de la SAS Opera, n'est pas parvenu réellement à revoir le pilotage du terminal en matière de productivité et de volumes d'activité. La convention d'autorisation d'occupation temporaire (CAOT) signée en 2018 mentionne un projet d'investissement de 23 950 K€ sur 15 ans, sans garanties contractualisées. Le recours à la CAOT ne donne pas la possibilité au GPM d'exiger une performance sur le nombre de mouvements terrestre et maritimes : il n'y a aucun objectif et indicateurs de progression sur la durée de la convention ni d'accès aux données propres à OPERA. Si la signature de cette convention semble répondre à l'une des mesures du CIMER de 2017<sup>74</sup>, le choix d'une CAOT peut prêter à discussion dès lors qu'elle n'offre pas toutes les garanties d'un suivi de l'utilisation optimale du domaine public portuaire. Le GPM a indiqué que les conditions de suivi de cette convention, signée il y a deux ans, font l'objet de « premiers échanges ». Quant à la DGITM, elle considère qu'une « réflexion complémentaire pourrait être menée par les parties sur la possibilité d'agir dans le contrat en cours (...) aux fins d'incitation à dynamiser le trafic ».

Le positionnement actuel de CMA CGM sur l'ensemble de la chaîne logistique limite ainsi les possibilités de développement d'un hub ouvert. Or, en l'absence d'un tel hub, il n'est pas certain que le terminal de Jarry puisse devenir une plateforme de redistribution régionale. Soit le GPM parvient à développer un partenariat avec CMA CGM, ce qui soulève des questions de concurrence, soit le hub devient un hub ouvert, ce qui nécessite de revoir la chaîne logistique décrite. La voie est donc étroite pour faire évoluer la situation actuelle.

Dans ces conditions, le port ne dispose pas d'instrument juridique permettant de contractualiser avec les opérateurs maritimes. Les réticences des armateurs sollicités en 2011 puis en 2012 le confirment. Or, comme le relevait le contrôleur d'État en 2012, *« celui-ci étant alors en monopole sur une activité pour laquelle n'existe pas d'alternative. Plus globalement, le chantier du GPP a ouvert un champ de réflexion sur l'opérateur unique, les règles de gouvernance et de mise en concurrence autour du terminal »*. Le GPMG n'est pas en mesure d'assurer à son niveau la mission de régulation qui lui est confiée selon l'exposé des motifs de la loi du 4 juillet 2008. En application de l'article 17 du règlement (UE) n° 2017/352 sur les services portuaires, les autorités françaises ont désigné en 2019 la DGITM en qualité d'autorité compétente. Des dispositions réglementaires doivent prochainement préciser le cadre de la fourniture de services portuaires et les règles relatives à la transparence financière. Mais les ports des régions ultrapériphériques ont été exclus de l'application du règlement sur les services portuaires, à la demande de la France. La DGITM a indiqué à la Cour que *« l'objectif était de ne pas ajouter de contraintes supplémentaires aux ports ultramarins, qui se trouvent dans un contexte particulier, notamment du fait de leur éloignement géographique »*, ce qui est contradictoire avec les objectifs précités de maîtrise des coûts en outre-mer. A ce jour, les seules autorités de régulation intervenant dans le domaine portuaire sont donc l'autorité de la concurrence et l'autorité environnementale.

Si le caractère peu concurrentiel de la manutention portuaire devait perdurer, la question de son mode de régulation et des outils juridiques nécessaires à cette fin est posée.

---

<sup>74</sup> Mesure n° 40.

### 2.1.4 Un régime d'exploitation du terminal à conteneurs à redéfinir

À défaut d'évolution du contexte concurrentiel sur les lignes maritimes desservant l'archipel et en raison des résultats mitigés observés sur le grand projet de port et l'activité de transbordement, il est donc nécessaire de revoir les modalités de gestion du terminal à conteneurs. L'importance des opérations de terminaux dans le bon fonctionnement de la place portuaire incite à revoir le pilotage du terminal et par là le régime juridique de son exploitation. La réforme portuaire mise en œuvre à compter de 2008 ne s'applique pas aux ports ultramarins en ce qui concerne l'exploitation des terminaux. Ces derniers ne font pas l'objet d'une convention de terminal ou désormais avec la loi d'orientation des mobilités la possibilité de recourir à une concession, qui est l'occasion de s'appuyer sur un plan d'affaires, de modéliser les investissements envisagés sur le terminal, de préciser les prévisions des recettes au regard des prix envisagés et des évolutions de trafics attendues, et de charges, tenant compte des gains de productivité espérés. Les discussions autour du plan d'affaires doivent permettre, en théorie<sup>75</sup>, d'arrêter les éventuels engagements d'investissements ou de moyens, les objectifs et seuils de trafics dynamiques utilisés pour le calcul des redevances et des éventuelles sanctions financières voire la possibilité de résilier la convention. L'article 131 de la loi d'orientation des mobilités a précisé les régimes d'exploitation susceptibles d'encadrer désormais l'exploitation du terminal.

Dans ces conditions, la Cour considère qu'il est opportun de développer un instrument juridique adapté avec les différents opérateurs maritimes souhaitant utiliser le terminal. La convention conclue serait soumise à des lignes directrices sur les modalités de sélection de l'attributaire, la négociation et le contenu de la convention. Celle-ci comprendrait des obligations relatives à la transmission régulière d'informations à l'autorité portuaire, sur les trafics ainsi que sur les performances du terminal, en prévoyant des pénalités financières en l'absence de transmission de ces informations. La signature de la convention devrait être soumise à l'approbation du conseil de surveillance et ce dernier serait informé annuellement du suivi de l'exécution de la convention à l'instar du rapport annuel de délégation de service public. Compte-tenu des enjeux de desserte de ce territoire, plusieurs principes doivent être respectés : un accès équitable aux infrastructures et superstructures à des opérateurs tiers, un suivi renouvelé de l'évolution des coûts de passage portuaire et une mise en place d'indicateurs de performance du terminal.

**Recommandation n° 4. (GPMG ; DGITM) Inclure des indicateurs de performance dans les contrats d'exploitation du terminal conteneurs.**

<sup>75</sup> La Cour, à l'occasion de son insertion au rapport public annuel 2017 relative au bilan de la réforme portuaire appelait à un pilotage plus fort des conventions de terminal par les autorités portuaires.

## 2.2 Un développement incertain de la croisière maritime

### 2.2.1 Une activité en croissance sur la décennie

La région Caraïbe est la première destination mondiale en termes de croisière<sup>76</sup>. La fréquentation de chaque île voisine de la Guadeloupe est de l'ordre du demi-million<sup>77</sup>. Le nombre de croisiéristes à destination des Antilles françaises, qui s'était effondré depuis la fin des années 90 (un million de croisiéristes en 1996 comparé aux 830 000 passagers accueillis en 2017, près de 400 000 pour la Guadeloupe en 2000), voit sa fréquentation redémarrer depuis la saison 2014. Par ailleurs, le marché de la croisière se caractérise par une forte concentration : la compagnie Costa est détenue par le groupe Carnival qui détient 50 % du marché mondial. La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a toutefois eu de lourdes conséquences sur ce secteur d'activité. Le nouveau projet stratégique du port vise trois millions de passagers à l'horizon 2025 contre 2,4 millions en 2018, trafic de passagers tous confondus avec l'ambition de conforter les trafics de croisière « afin de permettre aux autorités du territoire de prendre des décisions d'investissement structurantes après 2023 », avec une cible à 420 000 croisiéristes à cette échéance.

**Tableau n° 4 : L'évolution des croisières en Guadeloupe**

Année	Nombre de passagers	Nombre d'escales	Passagers à Pointe à Pitre	Passagers à Basse-Terre	Escales à Pointe à Pitre	Escales à Basse-Terre
2012	158 288	61	157 499	789	58	3
2013	158 356	65	158 356	0	65	0
2014	234 304	85	233 740	564	81	4
2015	309 872	116	309 150	722	113	3
2016	276 293	112	276 293	0	112	0
2017	319 591	135	318 145	1 446	129	6
2018	385 363	145	383 320	2 043	136	9
2019	337 905	116	nc	nc	nc	nc

Source : Cour des comptes, à partir de données du GPM de la Guadeloupe et données Contrôle général économique et financier.

<sup>76</sup> 35 à 40 % du marché mondial, en distinguant la croisière basée de la croisière transit selon les sources disponibles. Le trafic de passagers se décompose en trois grandes catégories : la croisière, les relations dites « inter-îles » (Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) et les relations dites « archipel » (Saintes, Marie-Galante). Le trafic de l'archipel repose sur des aides publiques et des stratégies d'opérateurs maritimes en concurrence avec les compagnies aériennes.

<sup>77</sup> A titre de comparaison, les Bahamas reçoivent cinq millions de croisiéristes.

La hausse du nombre de passagers, supérieure aux prévisions, se confirme entre 2012 et 2018. Cette hausse doit toutefois être rapportée à celle de la croissance mondiale de passagers de croisière, passée de 20,9 millions en 2012 à 27 millions en 2018, le nombre de navires entrés en flotte, l'augmentation de la taille des paquebots, l'élargissement de la saisonnalité et l'arrivée de nouvelles compagnies de transit.

De manière accessoire, l'offre « *low cost* » vers les Antilles de la compagnie Norwegian Air a eu un impact, estimé à 6 % des touristes en 2017. Malgré tous ces facteurs favorables, l'archipel de la Guadeloupe capte moins de 2 % des 12 millions de croisiéristes en escale dans la Caraïbe. En revanche, il a bénéficié du marché de la croisière française. La croissance de la croisière en Guadeloupe repose essentiellement sur les croisiéristes de métropole et des Guadeloupéens<sup>78</sup> et des repositionnements d'escales décidés par les compagnies maritimes suite aux phénomènes cycloniques, et non sur des facteurs prometteurs d'une hausse durable.

## 2.2.2 Une absence de statistiques fiables sur le tourisme

Deux sources sont utilisées par les différents acteurs intervenant dans le domaine de la promotion du tourisme : les enquêtes des flux touristiques aéroportuaires en Guadeloupe, menées par QualiStat fondées sur un recueil statistique des passagers au départ de l'aéroport et qui ne constituent pas une source pertinente pour le GPM<sup>79</sup> et les études réalisées par le cabinet américain Bréa<sup>80</sup>. Il n'existe pas de données produites par la direction générale des entreprises, l'INSEE ou Atout France. Le cabinet Bréa est régulièrement sollicité par la Florida-Caribbean Cruise Association (FCCA) et les destinations touristiques pour produire une analyse de l'impact économique et des évaluations des croisiéristes. La dernière étude disponible relevait 396 000 passagers sur l'année 2017/2018, avec une dépense moyenne par passager de 100 dollars pour une dépense globale de 39,7 M\$. Quant aux équipages, la même enquête estimait à 84 000 membres d'équipage, dépensant en moyenne 36 dollars pour un montant total de 3 M\$. Enfin, les compagnies de croisière ont dépensé 10 M\$. L'étude conclut à une dépense directe de l'activité de croisière de l'ordre de 52,94 M\$ et à l'origine de 994 emplois sur place. Cette étude est financée par l'organisation regroupant les compagnies de croisière et les acteurs du tourisme des pays de destination. Or, il n'existe pas de compte satellite du tourisme (CST) qui permet au tourisme d'être mesuré avec précision et comparé à d'autres secteurs de l'économie<sup>81</sup>.

Dans ces conditions, les décideurs publics ne disposent pas de données recueillies et exploitées de manière totalement indépendante. En revanche, les services du GPM disposent d'études de marché réalisées par des consultants, dont l'exploitation serait utile pour les différents acteurs de la filière du tourisme en Guadeloupe.

<sup>78</sup> Le taux de pénétration du produit croisière au sein de la population locale atteinte 8 %.

<sup>79</sup> 1 % des personnes interrogées lors de l'enquête d'oct. 2019 ont effectué une croisière.

<sup>80</sup> Business Research and Economic Advisors.

<sup>81</sup> L'effet d'un CST est de fournir une meilleure compréhension de la taille et de la valeur réelle de l'industrie touristique sur la base de statistiques produites par un système de statistique nationale. L'agrégat « consommation touristique intérieure » mesure la consommation interne (visiteurs résidant sur le territoire concerné) et réceptrice (visiteurs résident à l'extérieur du territoire) des visiteurs, y compris les excursionnistes, réalisée auprès des fournisseurs de services et de biens de consommation.

### 2.2.3 Une mobilisation croissante et importante de moyens en faveur de la croisière

Dans le domaine de l'industrie de la croisière, les compagnies ne contractualisent pas avec les autorités portuaires. Il ressort de l'instruction qu'à la différence des compagnies aériennes, il n'y a pas de mesures incitatives soutenues notamment par le comité du tourisme des îles de Guadeloupe (CTIG) et *a fortiori* par le GPMG. Le port contribue toutefois à la promotion d'escales en participant par le biais de conventions de partenariat avec le CTIG aux rencontres des acteurs de la croisière maritime (Seatrade Cruise) et en recourant à des consultants. Les premières actions représentent 5 000 € à 10 000 € par an, certaines étant conclues conjointement avec la société aéroportuaire<sup>82</sup>. Le recours aux consultants a un coût plus élevé : l'actuel consultant est rémunéré à hauteur de 45 900 € par an en raison de sa connaissance et de ses capacités de lobbying auprès du réseau des décideurs des compagnies de croisière, montant qui est à peu près identique depuis 2012<sup>83</sup> et situé juste en dessous du seuil de la commission d'appel d'offre. Le GPM contribue également au financement des agents mobiles d'information touristique (AMIT) depuis la saison 2016-2017, avec notamment la SAGPC. Il s'agit d'un dispositif d'accueil, d'information, d'animation et de prévention à destination des touristes mis en place en 2008 et repris par Cap Excellence depuis 2016 auprès des croisiéristes de l'escale de Pointe-à-Pitre et à l'aéroport Guadeloupe Pôle Caraïbe. Depuis la saison 2011-2012, le GPM y participe pour un montant annuel moyen de 20 400 €, passant de 15 000 € à 24 840 € aujourd'hui après avoir été de 35 100 € en 2017.

La politique tarifaire est également adaptée pour attirer les compagnies de croisière. Ainsi les navires de croisière ayant pour tête de ligne le grand port maritime de la Guadeloupe bénéficient d'un abattement du taux de base de 100 %. Tous les autres navires de l'armement bénéficient de ce même abattement durant la même saison.

Enfin, des investissements ont été engagés par le port avec un second terminal croisière et l'aménagement d'un accueil des touristes ou plus récemment le nouveau balisage pour l'atterrissage des navires de croisière maritime. Ces investissements restent limités. Ce n'est pas le cas en revanche de l'aménagement des interfaces ville port avec le projet Karukera Bay, qui représentent 200 M€ sur 10 ans et comprend un nouveau quai, un terminal croisière, un aménagement du front de mer et une zone commerciale.

### 2.2.4 Une valeur qui se crée sur les territoires et non sur le port

La croisière est présentée dans les projets stratégiques de l'établissement comme un relais de croissance. Outre l'impact économique rapporté sur la base des études précitées, la croisière constitue selon le CTIG un produit d'appel et une montée en gamme (formation des guides, professionnalisation des taxis, sécurisation des sites, accueil à l'aéroport).

---

<sup>82</sup> En 2019, la participation au *Seatrade* a coûté au total 100 000 €, avec une participation de différentes entités.

<sup>83</sup> En 2014, le GPM n'a pas eu recours à un consultant.

#### 2.2.4.1 Les contraintes limitant le développement de la croisière en Guadeloupe

L'activité croisières dans l'archipel a connu une croissance importante en cinq ans (+ 500 %), qu'il convient de rapporter à celle du bassin de la zone Caraïbe (+ 100 % en 10 ans). L'évolution de la croisière est néanmoins incertaine, comme l'ont montré les baisses de l'ordre de 20 % du nombre de passagers sur les saisons 2015-2016 et 2016-2017. Certaines escales supplémentaires s'expliquent par un « effet cyclone » à la suite du passage des cyclones Irma et Maria, qui a dévasté d'autres destinations habituelles.

Si le tourisme est le premier gisement de croissance pour les prochaines années, et reconnu comme tel dans la loi pour le développement économique des outre-mer, les retombées de la croisière sont limitées pour le GPM en l'état actuel des prestations offertes. L'établissement doit rechercher de la valeur en offrant des services d'autant qu'en moyenne moins de 50 % des passagers partent en excursion durant une escale. Les compagnies de croisière demandent des zones commerciales de proximité (« le Waterfront »). Le port a déjà accompli des efforts à l'intérieur de son enceinte comme par exemple l'aménagement de la zone croisière (hall d'accueil, espace dédié aux artisans et commerçants). C'est le sens du projet Karukera Bay<sup>84</sup>. Un protocole de préfiguration a été conclu le 6 avril 2018 entre l'État, l'établissement public et les collectivités territoriale mais les conditions pour parvenir à la réalisation de ce projet ne sont pas suffisantes pour en faire le seul vecteur de développement pour le port. Comme le reconnaissent les services du grand port maritime, le développement est « *freiné par un manque d'attractivité de la ville portuaire de Pointe-à-Pitre* » avec des « *zones insalubres et des phénomènes d'insécurité* », Pointe-à-Pitre faisant partie des 64 zones de sécurité prioritaire répertoriées en France. Au demeurant, il ressort des entretiens que plusieurs partenaires potentiels manifestent une réserve sur la conduite de ce projet. La Cour avait déjà relevé ces obstacles lors du précédent contrôle. De même, l'établissement avait tenté d'envisager une zone d'accueil ludique sur l'îlet à Cochons, sur la base d'une étude confiée à Atout France : le projet n'a jamais abouti pour des raisons de complexité domaniale.

Par ailleurs, les infrastructures portuaires, qualifiées par le port lui-même de vieillissantes, ne permettent pas l'accueil des nouveaux navires en circulation et en commande<sup>85</sup>. Le gigantisme naval en matière de croisière réduit l'intérêt des quais de Pointe-à-Pitre (320 et 283 mètres). Une nouvelle génération de paquebots, de plus de 300 mètres et 5 000 passagers arrivent sur le marché, ce qui est de nature à remettre en cause le principe même de port base européen développé avec la compagnie maritime Costa depuis 20 ans<sup>86</sup>.

Enfin, en 2019, les deux GPM antillais ont fait part de leurs inquiétudes en raison des difficultés rencontrées en matière de réglementation encadrant le débarquement des croisiéristes américains en escale journalière. L'entrée en vigueur de la réglementation le 1<sup>er</sup> octobre 2019 d'entrée sur le territoire a eu pour effet, selon les deux établissements publics, une déprogrammation des escales en Martinique et le retrait de la Guadeloupe d'un itinéraire

<sup>84</sup> Le protocole de préfiguration signé par les présidents de collectivités territoriales constate que l'accueil des touristes est en deçà des standards. Le projet stratégique 2018-2023 est formulé de manière identique (p. 22).

<sup>85</sup> Les autorités locales ont évoqué comme exemple en 2019 de l'annulation de l'escale d'un navire de croisière, représentant selon le comité de tourisme une perte de l'ordre de deux millions d'euros pour l'archipel. Il y avait déjà eu le cas en 2018 du *Mein Shift 1*, de 318 mètres de long, qui n'avait pas été autorisé par RCCL et réorienté sur Fort-de-France.

<sup>86</sup> L'activité de croisière est de deux types : la croisière dite « basée » consiste à rattacher des navires au port de la Guadeloupe, comme point de départ ou/et d'arrivée de l'excursion maritime ; la croisière dite « de transit » correspond aux escales effectuées par les paquebots pour permettre aux passagers de visiter l'archipel et aux équipages de reconditionner le navire (avitaillement, soutes, etc.).

mensuel de la compagnie Carnival Cruise Lines. Les GPM ont sollicité une mesure en CIMER visant à étudier l'adhésion des départements français d'Amérique (DFA) à l'accord WHITI<sup>87</sup>.

Une autre source d'inquiétude pourrait tenir à la généralisation des navires au GNL dans la Caraïbe, qui aurait pour effet de repositionner certaines escales par rapport à d'autres en fonction notamment des capacités de ravitaillement en ce domaine. Or, les capacités de stockage à terre sont conditionnées par le développement de filières GNL en Guadeloupe.

La Cour relève que le développement de la croisière se fait en partie en dehors des installations portuaires, comme le montre le tableau suivant. Si la Guadeloupe est le second port-base après Marseille, le développement de niche d'une croisière de taille plus réduite est prometteur. Les services du GPM, qui ont identifié cet enjeu en assurant une mission de prospective auprès des compagnies développant ce type d'activité à Basse-Terre<sup>88</sup>, doivent pouvoir développer une offre de services techniques et commerciaux. Ces zones de mouillage ne font aujourd'hui pas l'objet d'une organisation, comme par exemple à Cannes, première destination de France pour cette catégorie de croisière. Une zone de mouillage, avec éventuellement des mesures d'accompagnement, constituerait un objectif de développement à condition que tous les acteurs impliqués travaillent ensemble.

**Tableau n° 5 : Escales hors GPM**

	Escales au GPM	Nombre de passagers	Escales hors GPM	Nombre de passagers
<i>Saison 2012-2013</i>	71	159 119	111	27 882
<i>Saison 2013-2014</i>	71	206 092	70	17 419
<i>Saison 2014-2015</i>	118	321 311	73	10 432
<i>Saison 2015-2016</i>	111	274 585	79	21 115
<i>Saison 2016-2017</i>	103	266 413	49	12 423
<i>Saison 2017-2018</i>	179	417 053	162	30 000
<i>Saison 2018-2019</i>	120	356 244	87	30 000

Source : Cour des comptes, à partir de données du GPM de la Guadeloupe et du CTIG.

#### 2.2.4.2 La nécessité de renforcer la collaboration entre tous les acteurs concernés par le développement de la croisière

Le développement de la croisière constitue l'un des axes de stratégie du GPM. Il s'inscrit bien dans le cadre des orientations arrêtées tant au regard du développement des activités dans les outre-mer qu'au titre des comités interministériels de la mer. Le projet stratégique prévoit

<sup>87</sup> *Western Hemisphere Travel Initiative.*

<sup>88</sup> Paquebots inférieurs à 200 mètres et orientés vers une clientèle aisée.

plusieurs actions, dont certaines relèvent clairement des attributions du GPM mais il repose également sur une action ainsi formulée : « *fédérer les acteurs pour la structuration d'une offre augmentée du tourisme de croisière dans l'archipel* ».

Dans les faits, les enjeux touristiques supposent effectivement une étroite collaboration entre différents acteurs : collectivités territoriales et opérateurs locaux, services et opérateurs de l'État, acteurs privés. Le cadre juridique d'intervention en matière de politique de soutien au tourisme s'avère toutefois complexe. Dans le cas du projet Karukera Bay, le préfet avait rappelé à l'occasion d'un conseil de surveillance<sup>89</sup> que l'aménagement urbain et les équipements publics ne figuraient pas dans les missions du GPMG. Quant à la compétence touristique, elle est une compétence partagée avec les collectivités territoriales sans chef de file déterminé<sup>90</sup>. Il appartient ainsi à la région de définir « *les objectifs à moyen et long terme du développement touristique régional* »<sup>91</sup> et d'adopter pour y parvenir un schéma régional dont la mise en œuvre revient notamment au comité départemental<sup>92</sup>. La loi NOTRe a fait inscrire dans le code général des collectivités territoriales la compétence touristique dans la liste des compétences obligatoires des EPCI, celle-ci incluant notamment la création d'offices de tourisme. Or, le fait de proposer une offre touristique complète et cohérente est une condition de l'attractivité d'un site. Une destination touristique doit être bien desservie et facilement accessible, proposer un hébergement suffisant en nombre et en qualité, des équipements touristiques aménagés avec des événements diversifiés et promouvoir une offre lisible et cohérente.

Il n'existe pas à l'heure actuelle de structure formalisant les relations des différents acteurs dont le GPM dans l'un de ces domaines. La Guadeloupe n'a pas été signataire d'un contrat de destination avec Atout France et l'État. Il n'y a pas de conditionnalité de financement des projets introduisant un cahier des charges qui rassemblerait les valeurs essentielles de la marque Iles de la Guadeloupe, auquel pourraient se rattacher les différents porteurs de projets. Les questions de sécurité et de sûreté constituent un élément d'attention permanent : ainsi la société Carnival maritime a demandé au GPM de reconstruire l'ensemble des bagages en provenance de l'aéroport alors qu'ils sont acheminés dans des conteneurs scellés. Enfin, les espaces commerciaux et l'offre de produits sont moins développés que dans d'autres États des Caraïbes. Or, ces structures permettent d'augmenter les dépenses des passagers et donc de fixer de la valeur sur le territoire.

Comme le relevait en 2016 le président du directoire, la « *filière n'est pas encore complètement structurée en Guadeloupe* »<sup>93</sup> en rappelant à cette occasion qu'un aménagement du front de mer ne constitue pas une politique de développement de la croisière en soi.

Ainsi, en décembre 2015, une nouvelle escale programmée par un croisiériste à Basse-Terre, qui a bénéficié d'une mobilisation de crédits publics à hauteur de 6,2 M€ depuis 2013, a été annulée faute de disponibilité de certains acteurs de la filière (tour-opérateurs, taxis, cars)<sup>94</sup>. En 2017, alors que les épisodes cycloniques ont poussé les compagnies de croisière à retenir la Guadeloupe, offrant une opportunité réelle de développement, le président du directoire s'inquiétait de l'insuffisante fédération des acteurs du tourisme<sup>95</sup>. De même, le dispositif de

<sup>89</sup> 23 nov. 2016. Ce projet figure dans le contrat de convergence.

<sup>90</sup> Article L. 1111-4 du CGCT.

<sup>91</sup> Articles L. 131-1 à L. 131-10 du code de tourisme.

<sup>92</sup> Article L. 132-1 du code de tourisme.

<sup>93</sup> Conseil de surveillance, 28 sept. 2016.

<sup>94</sup> Conseil de surveillance, 15 juin 2016.

<sup>95</sup> Conseil de surveillance, 27 sept. 2017.

sécurité qui a été renforcé en 2016 a nécessité une contribution financière accrue qui n'a pas été partagée entre toutes les collectivités et organismes publics, suscitant des interrogations du président du directoire à cette occasion<sup>96</sup>.

Il ressort des éléments recueillis que l'insuffisante coordination des acteurs tient notamment au choix historique de privilégier la croisière tête de ligne plutôt que la croisière en transit. D'une part, elle repose sur des clientèles européennes, avec des navires moins importants et une clientèle moins exigeante, notamment sur les questions de sécurité à terre. D'autre part, les besoins sur l'offre touristique sont moins élevés que dans le cas de la croisière en transit. Cette stratégie montre désormais ses limites qui pourraient être résumées ainsi : plutôt que les taxes aéroportuaires et accessoirement portuaires, les dépenses des touristes sur place sont plus intéressantes en termes de retombées économiques.

Au-delà de ce changement de paradigme, il faut parvenir à une structuration de la filière touristique. Si cette collaboration existe aujourd'hui, sous la forme d'une convention de partenariat conclue entre le GPM et le CTIG, elle n'est pas formalisée comme à Marseille par exemple. Un projet d'association est vaguement envisagé et tarde à déboucher sur une structure pérenne capable d'agir sur ces deux dimensions de la croisière, à l'intérieur comme à l'extérieur des installations portuaires<sup>97</sup>. Le port dispose d'atouts pour y contribuer en renforçant les études sur la satisfaction des croisiéristes<sup>98</sup>. Une partie des acteurs privés entretiennent des relations privilégiées avec les services du port : agents maritimes, tours opérateurs, taxis.

Parallèlement, dans le cadre de la coordination interportuaire, la politique de promotion et de marque commune des trois ports repose sur une définition du programme de participation aux différents salons, événements, la déclinaison d'une marque commune, le renforcement du pouvoir de négociation, avec un lobbying commun auprès des compagnies maritimes et la promotion de la complémentarité des escales Guadeloupe-Martinique pour offrir aux compagnies de croisière basée la possibilité d'optimiser leur taux de remplissage avec la forte demande de passagers résidents. L'enjeu est notamment de parvenir à un club croisière Antilles Guyane, la réalisation d'un site internet, des publications dans les revues spécialisées et l'animation d'un stand commun. Il n'est toutefois pas certain que la poursuite simultanée de deux objectifs soit envisageable.

Le développement de la croisière, basée (à la marge) et de transit, ne peut reposer que sur une étroite collaboration entre les différents acteurs. Comme relevé lors d'un conseil de surveillance, il est nécessaire d'y associer également la SAGPC<sup>99</sup>. Le conseil de développement à l'occasion de son avis sur le projet stratégique a également mentionné en priorité la nécessité de nouer un partenariat pour parvenir à une structuration de l'offre en matière de tourisme. Le marché de la croisière est fragile : l'année 2016 a connu une baisse de 10 % du nombre de passagers, suite au retrait par l'armateur Costa d'un paquebot sur les trois qu'il exploitait, et succédait à une année 2015 qui avait connu une hausse de 32 % : il est donc indispensable avant toute décision d'investissement majeur de s'assurer de l'engagement respectif des différentes parties. Cet engagement collectif devrait porter sur plusieurs mesures : les infrastructures et superstructures, ce qui pose la question éventuelle d'associer des compagnies de croisière aux

<sup>96</sup> Conseil de surveillance, 29 sept. 2016 : « La question se pose de façon très nette de savoir qui est intéressé par la croisière. Si elle n'intéresse que le port, ce dernier ne pourra que confirmer le constat qu'elle est non rentable à son échelle et qu'il n'est pas du rôle du port de remplir des missions totalement non rentables, sauf à ce que le conseil de surveillance le décide et que le ministère des finances et le ministère des transports le valident ».

<sup>97</sup> Un plan d'action interne prévoyait que cette association soit formalisée en 2018.

<sup>98</sup> Cette action pourrait être conjointe avec la SAGPC pour la croisière basée.

<sup>99</sup> Conseil de surveillance, 21 janv. 2019.

investissements des secondes, le travail sur l'offre d'excursion avec un produit différencié sur Basse-Terre et les Saintes et l'amélioration du positionnement d'escale technique (déchets, avitaillement).

### **2.3 Le nautisme<sup>100</sup> : un potentiel limité qui ne constitue toujours pas un relais de développement**

La Cour avait déjà relevé lors de son précédent contrôle que le port était particulièrement présent dans ce domaine comparativement à d'autres grands ports maritimes.

#### **2.3.1 Une marina aux équipements vieillissants et en litige permanent avec le GPM**

Le port de plaisance de Bas du Fort est inclus dans la limite de la circonscription du grand port maritime<sup>101</sup>. Cette situation n'est pas propre à la Guadeloupe. Outre une gestion intégrée des zones du littoral, l'établissement dispose d'une capacité à intervenir dans le cadre de son développement sur des zones naturelles ou portuaires. Le Conseil d'Etat, dans un avis n° 317 979 du 20 octobre 1976, a d'ailleurs souligné que seule cette approche ouverte permettait à un port d'exercer « *la plénitude de sa mission* ». Le changement de statut du port autonome en grand port maritime ne fait qu'accentuer cet objectif ; encore faut-il que les services du GPM soient en mesure d'en assurer la gestion ou, en cas de délégation, le pilotage à distance.

Après avoir été affermée en 1999, la marina de Bas du Fort fait l'objet d'une délégation de service public depuis 2006 à la société Transat Antilles Voyage (TAV), filiale de la Société d'Économie Mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR) pour une durée de 15 ans. A ce titre, le président du directoire restitue chaque année devant le conseil de surveillance le rapport annuel de cette DSP. Il ressort de ces rapports annuels, qui ont nourri d'importants débats au conseil de surveillance, des difficultés constantes dans les échanges entre le GPM et le concessionnaire. En 2015, un avenant a été conclu malgré les réticences exprimées par plusieurs membres du conseil de surveillance dont le représentant du préfet. En 2017, le président du directoire a indiqué aux membres du conseil qu'il ne disposait pas de tous les éléments permettant d'apprécier l'exécution de cette délégation, notamment sur la sous-concession de la marina pour la sortie et la remise à l'eau des navires et l'état réel des biens mis à disposition. De même, le délégataire n'a pas respecté l'engagement de construire un nouveau centre commercial ni remis le programme d'investissement prévu par un avenant à la délégation en 2015. Le conseil de surveillance a donné un cadre d'action pour le président du directoire en juin 2017 avec des échéances précises. Pour autant, à l'occasion du conseil de surveillance suivant, et alors que ce cadre d'action n'avait pas été mis en œuvre faute de réponse du concessionnaire, aucun débat n'a été engagé par les membres du conseil de surveillance sur les suites à donner. C'est également en 2017 que la gestion de la concession a changé de statut dans la cartographie des risques, en dépassant le seuil limite fixé par les services. Lors du conseil de surveillance du 29 novembre 2017, amené à débattre sur le rapport annuel sur la délégation de service public,

<sup>100</sup> Par nautisme, on entend deux segments de marché : la plaisance et la grande plaisance ou yachting pour les navires de plus de 24 mètres.

<sup>101</sup> 1 086 places sur les 1 825 places disponibles dans le grand port, répartis donc sur quatre sites : Bas-du-Fort, Rivière-Sens, Saint-François et Baie-Mahault.

il a été acté qu'en raison de l'échéance de la Route du Rhum et des imprécisions sur la gestion et l'état réel des biens mis à disposition, il était désormais trop tard pour dénoncer le contrat.

La concession est endettée et le concessionnaire a sollicité des autorisations d'investissement à moins de quatre ans de l'échéance, ne permettant plus un amortissement suffisant. Par ailleurs, des dépenses ont été engagées par ce dernier sur la base d'un accord tacite sans garantir qu'elles relèvent du service public de la concession. Après saisine de la juridiction administrative par le GPM, un expert a mené une expertise sur l'état d'entretien des ouvrages. Les responsabilités ont été imputées aux deux parties mais le concessionnaire a contesté l'expertise devant le juge administratif. Sous le contrôle du comité d'audit, une étude a été menée par un consultant extérieur en 2019-2020 qui fait état de frais de gestion élevés, de l'ordre de 13 % des recettes de la marina, des financements affectés insuffisants, une méconnaissance par le concédant des sous-concessions et l'absence de contrainte contractuelle sur le fonds de roulement disponible. Les obligations sociales liées à ces mises à disposition ne seraient pas respectées, en raison de l'absence de convention de mise à disposition avec la nécessité d'organiser les modalités de transfert du personnel et des provisionnements correspondant au cas probable d'une parfaite continuité de service. L'étude constate que « *le contrat de concession qui prend fin ne comporte pas les clauses nécessaires à un contrôle efficace de la concession et un encadrement de la rémunération du concessionnaire* »<sup>102</sup>.

Le directoire, tout en veillant à formaliser le suivi de la concession, ce qui n'a pas été sans multiplier des charges d'expertise et de procédures, a cherché à coopérer comme l'y invitait la présidente du conseil de surveillance du GPM, par ailleurs membre du conseil d'administration de la SEMSAMAR<sup>103</sup>. Le contrat de concession arrivait à échéance le 31 décembre 2020 et posait la question de la préservation des intérêts financiers de l'établissement public avec le concessionnaire. En raison de l'état des équipements, des contestations de part et d'autre sur les responsabilités, et du rôle de la marina dans l'organisation matérielle de l'accueil de la Route du Rhum, la gestion de cette délégation et de son évolution ou de son renouvellement constitue l'un des dossiers prioritaires de la direction de l'établissement public au moment même où celle-ci est assurée par un intérim. La préparation de la fin de la concession de la marina constitue l'un des dix principaux risques relevés par les services du GPM et le projet stratégique envisage une nouvelle délégation pour renouveler l'offre de services et la gouvernance.

La Cour relève qu'à l'issue de la contradiction, aucun élément ne lui a été fourni concernant l'avenir de la concession de cette marina. La préservation des intérêts financiers du GPM devra donc être un point important de vigilance, tant pour le GPM que pour les tutelles, et sera un point d'attention de la Cour s'agissant notamment d'un éventuel risque de conflit d'intérêts.

**Recommandation n° 5. (GPMG ; DGITM) Veiller à la préservation des intérêts financiers de l'établissement public dans la gestion de la marina.**

<sup>102</sup> Synthèse pour le comité d'audit, sept. 2019.

<sup>103</sup> Un membre du conseil de surveillance est par ailleurs maire de la commune de Baie-Mahault où a été créée une marina.

### 2.3.2 Les enjeux de nautisme, une éventuelle opportunité d'offre de services

Un rapport du CGEDD, de l'IGA et du CGEFI d'octobre 2016 a mis en évidence les potentialités de la plaisance en outre-mer et notamment en Guadeloupe (15 500 navires de plaisance). Parmi les facteurs, était noté « *le développement de l'accueil sur les sites portuaires et leur voisinage en offrant des services au plaisancier et au bateau* ».

Bien que disposant de forts atouts maritimes, l'archipel n'a pas encore finalisé de démarche particulière. Les souhaits du GPMG de développer l'accueil des grands yachts, qui a déjà donné lieu à des investissements dans le passé, n'ont pas abouti à la mise en place d'une filière spécifique, en raison, peut-être, de certains facteurs que ne maîtrise pas l'établissement public : qualité de l'hébergement, activités touristiques, sécurité. Le GPM a renouvelé en 2017 une convention avec une société de services dédiée à l'accueil des grands yachts. L'activité est en deçà des attentes placées dans ce relais de croissance. De même, le projet d'aménagement pour le nautisme à Morne-à-Savon a été abandonné au bout de quelques années d'instruction préalable. Ni le principe de spécialité ni les dispositions du code des transports ne semblent s'opposer à élargir les missions du GPM, y compris au-delà de la circonscription<sup>104</sup>. La stratégie doit toutefois tenir compte des projets portés par les collectivités territoriales, quatorze installations portuaires autonomes existant en Guadeloupe. L'offre de marinas et de mouillages est importante. Des événements et compétitions majeures, dont l'arrivée de la Route du Rhum tous les quatre ans, ont un impact. Le GPM doit arrêter une position stratégique sur son rôle dans ce domaine, avec deux options : soit considérer que ces activités ne relèvent pas de ses priorités ou de moyens, soit développer une expertise dans le domaine de l'accueil de la plaisance et de la grande croisière au-delà de sa circonscription et en collaboration avec les autres acteurs. La volonté de développer l'ingénierie des services du GPM avait été affichée à l'occasion d'un conseil de surveillance en 2016 sans que cela débouche sur un plan d'action précis à ce stade.

## 2.4 Une organisation de la sûreté et de la sécurité portuaires à fiabiliser

### 2.4.1 Une capitainerie marquée par des réorganisations et départs successifs

La capitainerie comprenait au moment de l'instruction quatre agents en charge de la sûreté et dix en charge de la police, dont un officier de port (le commandant), deux officiers adjoints et sept auxiliaires de surveillance. Le poste de commandant adjoint était vacant depuis septembre 2019. Le service a connu au cours des précédents exercices plusieurs réorganisations ; privé de commandant pendant deux ans, ce qui n'a pas été sans conséquence sur le niveau de sûreté constaté, il a bénéficié à partir de 2008 d'une « *reprise en main organisationnelle* », selon les termes d'une évaluation datant de l'époque. La création en 2009 de la direction de la sécurité et de la sûreté des voyageurs (DSSV), dont le directeur était l'agent de sûreté portuaire, puis sa disparition en 2015 a été source de difficultés pour les équipes. Enfin, le service reste marqué par des contentieux successifs concernant deux commandants de

---

<sup>104</sup> Article L. 5312-3 du code des transports.

port en conflit ouvert avec la direction, dont les procédures étaient toujours en cours au moment de l’instruction. Il constitue d’ailleurs le seul service à avoir fait formellement grève sur la période considérée.

Outre cet historique difficile, la capitainerie rencontre d’importantes difficultés de recrutement ; cette situation, que connaissent d’autres ports ultra-marins comme le GPM de Guyane, met son équipe sous tension et ne lui permet pas d’accomplir autant de contrôles qu’elle le souhaiterait. Bien que le ministère en soit informé, il n’a procédé à aucun recrutement complémentaire.

#### 2.4.2 Une amélioration du niveau de sûreté qui doit être poursuivie

L’article R. 5332-5-1 du code des transports prévoit que la mise en œuvre locale de la sûreté portuaire est confiée au représentant de l’État dans le département. À ce titre, il approuve après avis du comité local de sûreté portuaire (CLSP) l’évaluation de sûreté portuaire (ESP), qui vise à identifier les infrastructures à protéger et les risques auxquels elles font face. Il approuve également les plans de sûreté du port (PSP) et de chacune de ses installations portuaires qui répondent aux éléments de vulnérabilité identifiées dans les évaluations, toujours après avis du CLSP.

Une évaluation de sûreté portuaire conduite en 2014 sur différentes installations du port avait fait état de plusieurs non conformités et notamment relevé la caducité des évaluations et plans de sûreté, datés de 2009, après plusieurs années sans réunion du CLSP. Le plan de sûreté portuaire actuellement en vigueur date du 16 septembre 2016 ; les six installations portuaires du GPM<sup>105</sup> disposent également chacune d’une évaluation et d’un plan de sûreté, réalisés en 2016. L’arrêté portant règlement particulier de police en date du 23 janvier 2019 réactualise l’ancien règlement, qui datait du 9 octobre 2000, « *pour tenir compte de l’évolution de la réglementation et des conditions d’exploitation* » ; il reprend les dispositions du règlement général de police prévu par le code des transports et fixe les règles applicables à l’intérieur de la circonscription du GPM. Par ailleurs, un protocole pour la surveillance du plan d’eau du GPM élaboré en lien avec les services de l’État et le SDIS de Guadeloupe était, à la date de dépôt du rapport, en cours de finalisation<sup>106</sup>. Outre cette mise aux normes réglementaires, le GPM a engagé d’importants moyens technologiques sur l’ensemble des installations portuaires pour rehausser le niveau de sûreté. Ainsi, sur la période sous revue, les investissements en la matière ont représenté 3,33 millions d’euros ; ils concernent principalement la vidéosurveillance (41 %) et le nouveau PC sécurité (40,7 %). Les dépenses de fonctionnement s’élèvent de leur côté à 4,39 millions d’euros sur la période la plus récente (2015-2018) et sont imputables à près de 90 % aux prestations de gardiennage.

Ces efforts ont permis, de l’avis des évaluations successives conduites sur les installations du port depuis 2014, de le doter d’un équipement conforme aux normes européennes et nationales en vigueur. Les agents de sûreté bénéficient en outre de formations

<sup>105</sup> Le GPM en comptait auparavant 8, mais le poste roulier et le port de Folle-Anse à Marie-Galante ont été déclassés en débarcadères.

<sup>106</sup> En application de [l’article R 5332-53](#) du code des transports, il vise à recenser « *les moyens nautiques des services de l’État dont le concours sur les plans d’eau peut être recherché au côté des moyens des services portuaires, ainsi que les modalités d’alerte et d’intervention de l’ensemble de ces moyens* » et à décrire « *les procédures d’alerte en cas de menace pesant sur l’ensemble du port ou sur un groupe d’installations portuaires* ».

régulières et d'environ trois à cinq entraînements par an, permettant de tester leur performance et de consolider leurs acquis<sup>107</sup>.

Certaines fragilités portant sur le facteur humain restent toutefois soulignées à l'occasion d'exercices ou d'évaluations ; il en va ainsi par exemple du comportement d'agents en charge de la sûreté face à la détection d'armes à feu, de l'absence de fiche réflexe systématique ou du manque de ronde de surveillance sur certaines installations. Une mission de conseil réalisée en juin 2019 insistait d'ailleurs sur l'importance d'intensifier la sensibilisation du personnel et des intervenants portuaires aux enjeux de sûreté.

En outre, les conditions d'accès aux installations sont encore largement perfectibles.

Parallèlement, le GPM a rencontré des difficultés dans la mise en place de la redevance sûreté : faute d'une information suffisante auprès des clients du port<sup>108</sup>, le recouvrement de la redevance a été reporté de quelques mois.

### 2.4.3 Une sécurité portuaire qui se structure progressivement

Le GPM comprend dans son enceinte des zones particulièrement sensibles ; un plan de prévention des risques technologiques (PPRT), approuvé par arrêté préfectoral du 5 septembre 2011, est ainsi applicable sur la circonscription du port, pour la zone de Jarry. Il concerne quatre entreprises : SARA, Rubis Antilles-Guyane, EDF et GEMA, toutes classées Seveso. Du fait de son activité, le port s'est également doté d'un règlement local pour le transport et la manutention de marchandises dangereuses, sept ans après l'établissement de l'étude des dangers, bien qu'il ne dispose pas de logiciel de suivi de ce type de matières comme certains GPM. Sur la période contrôlée, 5 incidents concernant les matières dangereuses, 25 rapports d'anomalies, 25 mises en demeure, un avertissement et un rappel à la réglementation ont été signalés à la Cour.

Déjà certifié ISPS depuis 2014, l'établissement bénéficie de la certification ISO 14000 et a entrepris une démarche de conformité aux normes ISO 45000, pour remplacer la norme OHSAS (management santé et sécurité au travail). S'il n'a pas adhéré au MASE<sup>109</sup>, il est toutefois engagé dans une démarche de management intégré SSE (santé, sécurité, environnement) et doté d'un document interne présentant sa politique en la matière et appelé « plan de sécurité portuaire ». Signé le 16 novembre 2017, ce dernier établit des consignes générales d'hygiène et de sécurité. Concernant la police des mouillages, aucune zone maritime et fluviale de régulation (ZMFR) permettant d'organiser un mouillage d'attente n'a été délimitée<sup>110</sup>. Un arrêté préfectoral portant réglementation de la navigation dans la zone maritime des Antilles<sup>111</sup> interdit aux navires de mouiller dans les eaux territoriales et intérieures ; ces derniers ajustent donc leur temps de trajet pour ne pas avoir à attendre au mouillage.

<sup>107</sup> En 2018, les formations accordées sur le thème de la sûreté ont représenté, en nombre d'heures, le quart du total des formations au GPM, devançant de loin les autres domaines.

<sup>108</sup> Conseil de surveillance du 28 juin 2017 : le président du directoire a reconnu un défaut d'information.

<sup>109</sup> Manuel d'amélioration de la sécurité des entreprises.

<sup>110</sup> Un projet d'arrêté de délimitation avaient été finalisés en 2014 mais n'ont finalement pas abouti.

<sup>111</sup> Arrêté n° 2017-178 du 18 déc. 2017 du préfet de la Martinique, délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer aux Antilles.

Alors que l'entretien des accès maritimes est la première mission d'un port<sup>112</sup>, le nombre d'épaves présentes sur le plan d'eau souligne les difficultés rencontrées par la capitainerie pour remplir cette mission<sup>113</sup>, bien que les procédures applicables fassent l'objet d'arbres de décision structurés. Le fichier des épaves transmis pendant l'instruction par le service, daté de mars 2019, indique 33 épaves dont 15 n'avaient pas été mises en demeure et 10 l'étaient depuis au moins 2017. Sur la période de contrôle, aucune procédure de grande-voierie pour mouillages non réglementaire n'a été conduite ; le GPM a expliqué à ce sujet : « *les navires en infraction battent pavillon étranger et leur séjour au mouillage est de courte durée, de 24 à 48 heures* ». Toutefois, une procédure administrative de déchéance des droits des propriétaires a été mise en place pour procéder à l'enlèvement des épaves et les premières mises en demeure ont été transmises en mars 2019, suivies d'une publication dans la presse. Le GPMG envisageait, avant la crise sanitaire, de procéder au lancement d'un marché pour l'enlèvement et la destruction de ces épaves courant 2020.

Le service ne dispose pas de moyen nautique qui lui soit propre pour se déplacer sur le plan d'eau et faciliter ainsi le contrôle des épaves ; une telle acquisition était en projet pour remplacer l'ancien moyen mais n'a finalement pas abouti faute de formaliser le cahier des charges du marché afférent.

Au-delà de la sécurité des installations et des agents, la sécurité des croisiéristes est un enjeu essentiel pour la destination Guadeloupe. Une convention de site touristique a ainsi été signée le 9 février 2018 entre le GPM, la préfecture, la DRDDI, la ville de Pointe-à-Pitre, la communauté d'agglomération de Cap Excellence, le comité du tourisme des îles de Guadeloupe, le président du musée « Mémorial Acte », la région et la police nationale. Elle vise pour les signataires à « *conjuguer leurs efforts pour concourir à la sécurité des visiteurs accueillis sur le(s) périmètre(s) (...) par des mesures de prévention et de protection* ». Il est précisé que le périmètre visé, qui couvre le terminal croisière du port, le centre-ville de Pointe-à-Pitre et les accès et abords du Mémorial Acte, fera l'objet d'une inscription au schéma départemental des sites touristiques majeurs.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les activités du GPM, multiples, ne présentent pas toutes le même potentiel de croissance. Si le transbordement et la croisière basée ont constitué des priorités dans les choix stratégiques de l'établissement, le projet d'en faire un hub principal sur ces deux volets doit tenir compte d'importantes contraintes liées à la fois au transport maritime et aux capacités d'accueil touristique de l'archipel. Le développement de la plaisance apparaît quant à lui davantage porteur, à supposer que le port se dote de la logistique nécessaire.*

*Positionné dans un environnement très concurrentiel, le GPM de la Guadeloupe cherche ainsi à miser sur les critères qualitatifs de son accueil et des services offerts aux*

---

<sup>112</sup> Article L. 5312-2 du code des transports.

<sup>113</sup> Le rapport d'activité des services de 2014 précité indiquait, sous la plume du responsable de la capitainerie de l'époque : « *certain clients ont le sentiment d'être intouchables. La réparation des ouvrages endommagés par leurs navires, leurs engins, est très souvent laissée à la charge du port. Le soutien de la hiérarchie serait souhaitable* ». Quant au rapport du directoire pour 2018, il est indiqué que les rondes sur le plan d'eau sont en-deçà de ce qui avait été prévu notamment par manque de disponibilités des moyens.

*clients ; la sûreté et la sécurité sont à cet égard déterminantes pour son image de marque dans la Caraïbe et doivent par conséquent faire l'objet d'un effort de fiabilisation supplémentaire.*

*Toutefois, l'établissement public apparaît parfois en retrait et devrait s'efforcer de reprendre la main : dans le domaine du transbordement, il dépend de la compagnie CMA CGM ; dans celui de la croisière, il ne peut agir seul ; concernant le nautisme enfin, il n'a pas été en mesure de piloter la concession de la marina.*

---

### 3 UNE GESTION INTERNE COMPLEXE ET À MODERNISER

#### 3.1 Une situation financière à surveiller

##### 3.1.1 Une organisation administrative affaiblie

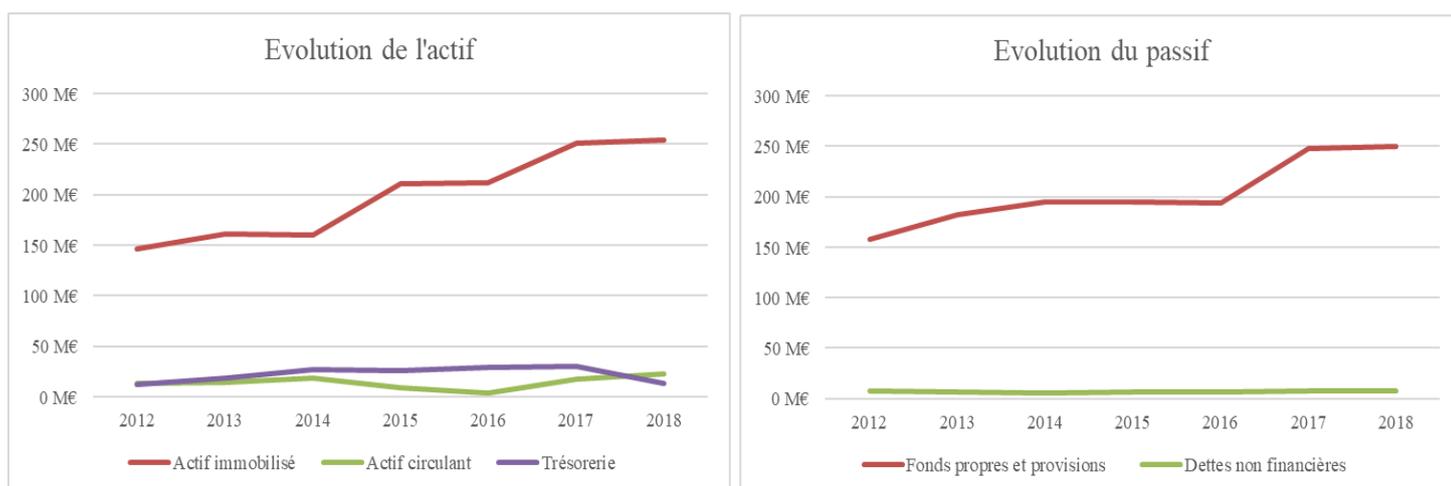
Le GPM est doté d'une agence comptable. Au cours de la période sous revue, les différents agents comptables ont cumulé cette fonction avec celle de chef des services financiers<sup>114</sup>. Une convention en date du 16 mai 2017 a été signée entre l'ordonnateur et l'agent comptable pour une durée de trois ans reconductible. Elle précise les tâches confiées à l'agent comptable/directeur de la programmation, des finances et de la comptabilité. Le poste comptable n'a fait l'objet d'aucune vérification par la DDFiP au cours de la période contrôlée. Il fonctionne dans les faits comme un service facturier, ce qui explique l'absence de rejets.

Le poste comptable et la direction financière ont connu trois directeurs sur la période sous revue mais les deux fonctions étaient vacantes depuis juin 2019. Une tentative de mutualisation de l'agence comptable avait été engagée par les directeurs des GPM de la Guyane et de la Guadeloupe, mais elle a avorté du fait de réticences tant de la DGFIP que du GPM de la Martinique.

##### 3.1.2 Le bilan

La structure du bilan a évolué par le développement des activités et la valorisation des biens appartenant au GPM, avec un actif et un passif qui croissent de 70 % entre 2012 et 2018.

Graphique n° 1 : Évolution 2012-2018 de l'actif et du passif du GPMG



Source : Cour des comptes à partir des données du GPMG.

<sup>114</sup> Appelé directeur de la programmation, des finances et de la comptabilité au GPM de la Guadeloupe.

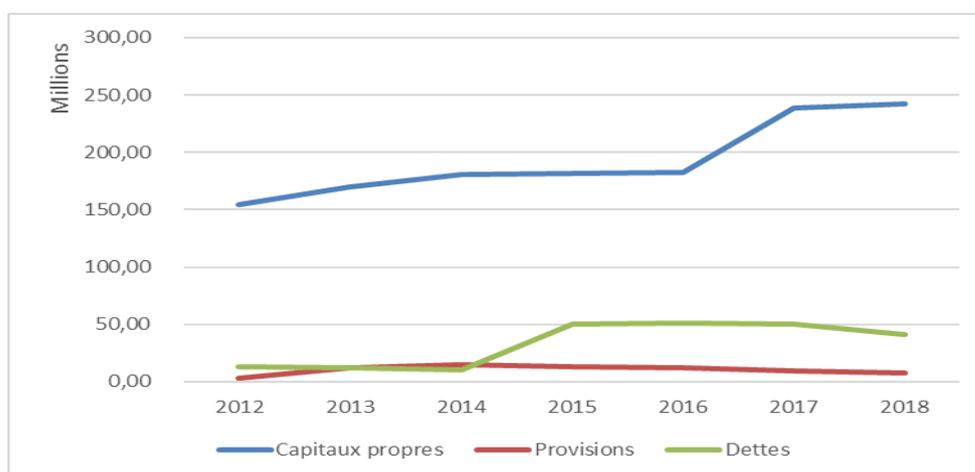
### 3.1.2.1 Une augmentation significative des immobilisations corporelles

Représentant 84,4 % de l'actif en moyenne entre 2012 et 2018, le volume des actifs immobilisés progresse de 107 M€ pour atteindre près de 254 M€ en 2018. Les immobilisations corporelles, qui ont augmenté de 74,9 % sur la même période, représentaient 87 % de l'actif en 2018. Leur augmentation sensible sur la période provient notamment de la valorisation du projet de Port Nouvelle Génération, avec le passage en 2016 des immobilisations en cours à des immobilisations mises en service (constructions) pour 56 M€.

### 3.1.2.2 À compter de 2015, une hausse des dettes financières

Les différents postes du passif ont suivi une progression différente sur la période.

**Graphique n° 2 : Évolution des composantes du passif du GPMG (2012-2018)**



Source : Cour des comptes à partir des données du GPMG.

Les capitaux propres ont augmenté de 56 % sur la période pour atteindre 242,2 M€ en 2018 (contre 154,7 M€ en 2012, soit une hausse de 87,6 M€). Cette évolution résulte très majoritairement de l'augmentation de 80 % de la part des fonds issue de l'activité grâce aux mises en réserves, reports et résultats obtenus sur la période (127 M€ en 2018 contre 70,6 M€ en 2012, soit 56,45 M€ de capitalisation).

Bien que leur part dans le passif soit faible (de 1,8 % en 2012 à 7 % au maximum en 2014), les provisions pour risque et charges ont progressé de 148 %, passant de 3,1 M€ (2012) à 7,7 M€ (2018). Dans le cas des provisions pour risques, la hausse s'établit à 307 %, de 0,9 M€ à 3,7 M€. L'établissement a dû provisionner pour des engagements sociaux, notamment spécifiques au GPMG (contribution à la revalorisation de la retraite des cadres) et des provisions environnementales liées au programme de gestion des espaces naturels. A titre plus accessoire, il a également dû provisionner des droits de ports perçus à tort en raison de difficultés rencontrés dans la gestion de ces recettes, assurée par les services des douanes.

La hausse significative des dettes (+210 % entre 2012 et 2018) tient essentiellement aux dettes financières passées de 5,4 M€ en 2012 à 33 M€ en 2018, en raison de la hausse des emprunts à partir de 2015 pour financer le projet de port de nouvelle génération. Les dettes

d'exploitation ont augmenté de 39,6 %, en raison de la hausse des dettes fournisseurs alors que les dettes fiscales et sociales sont contenues. Le taux d'endettement global<sup>115</sup> est ainsi doublé entre 2012 et 2018, passant de 8 à 17 %.

### 3.1.2.3 Une politique de dividendes déterminée annuellement

. Les montants sont fixés annuellement, à défaut de contrat pluriannuel. Les dividendes sont prélevés tardivement. La direction du budget considère qu'une amélioration de l'évaluation de la rentabilité des investissements, tant financière que socio-économique, permettrait de mieux calibrer le niveau de ces dividendes.

**Tableau n° 6 : Distribution des dividendes**

<i>Exercice</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Date de décision</i>	10 janvier 2014	9 février 2015	18 février 2016	23 février 2017	20 septembre 2018	14 juin 2019
<i>Montant (en €)</i>	1 186 000	164 000	1 196 000	648 000	795 000	1 068 087

Source : Cour des comptes.

### 3.1.3 **Le compte de résultat**

Compte tenu de l'application du plan de compte commun à compter de l'exercice 2016, qui a eu pour conséquence la disparition des charges et produits exceptionnels, les grandes masses sur les comptes 67 et 77 ont été retraitées, afin de permettre une comparabilité des exercices sur la période 2012-2018.

#### 3.1.3.1 Une progression inégale des produits d'exploitation

Les ventes de produits et de services représentent en moyenne 81 % de l'ensemble des produits sur la période 2012-2018. L'établissement a bénéficié d'une augmentation de 20 % de son chiffre d'affaires qui est composé essentiellement des droits de port, des recettes d'outillage et des recettes domaniales dont les progressions sont inégales.

<sup>115</sup> *i.e* total des dettes / total des fonds propres.

**Tableau n° 7 : Évolution des produits d'exploitation en euros entre 2012 et 2018**

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. 2018/2012
<i>Droits de port</i>	16,90	17,95	16,97	17,57	18,94	18,40	19,11	13,1%
<i>Recettes d'outillage</i>	8,24	7,78	7,54	8,07	8,11	8,39	9,04	9,7%
<i>Recettes domaniales</i>	8,57	9,16	9,44	9,23	9,50	9,82	10,51	22,6%
<i>Autres produits</i>	1,22	1,69	2,03	2,57	2,62	2,97	3,88	217,1%
<i>Rabais, remises et ristournes</i>						0,20	0,21	
<b>Total</b>	<b>34,93</b>	<b>36,58</b>	<b>35,98</b>	<b>37,44</b>	<b>39,18</b>	<b>39,38</b>	<b>42,33</b>	<b>21,2%</b>

Source : Cour des comptes, d'après les rapports financiers et comptables du GPMG.

Les droits de port ont augmenté, notamment grâce à la taxe sur les navires et à la taxe sur les passagers. De ce montant brut, il faut déduire les frais de perception des droits de port par la direction régionale des douanes. Ces frais de gestion s'élèvent en moyenne annuelle à 370 000 €. Ils suivent l'évolution des droits de ports.

**Tableau n° 8 : Droits de port en euros entre 2012 et 2018**

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Taxe sur les navires</i>	4,06	4,31	4,07	4,28	5,55	5,58	5,51
<i>Taxe sur les marchandises</i>	12,33	13,10	12,39	12,57	12,66	12,96	12,70
<i>Taxe sur les passagers</i>	0,51	0,54	0,51	0,72	0,73	0,86	0,91
<b>Total</b>	<b>16,90</b>	<b>17,95</b>	<b>16,97</b>	<b>17,57</b>	<b>18,94</b>	<b>19,40</b>	<b>19,11</b>

Source : Cour des comptes, d'après les rapports financiers et comptables du GPMG.

Le chiffre d'affaires repose également sur les recettes d'outillage, qui sont constituées de la location des portiques et des prises frigorifiques. Cette ressource, directement liée à l'activité de transbordement, représente la recette la moins dynamique sur la période (+9,7 %).

**Tableau n° 9 : Recettes d'outillage en euros entre 2012 et 2018**

<b>En M€</b>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Location de portiques</i>	6,92	6,38	6,22	6,90	6,62	6,83	7,38
<i>Location de prises frigorifiques</i>	1,32	1,41	1,32	1,17	1,492	1,56	1,66
<b>Total</b>	<b>8,24</b>	<b>7,78</b>	<b>7,54</b>	<b>8,07</b>	<b>6,62</b>	<b>8,39</b>	<b>9,04</b>

Source : Cour des comptes, d'après les rapports financiers et comptables du GPMG.

Les recettes domaniales constituent quant à elles l'une des recettes les plus dynamiques sur la période avec une hausse de 23 % entre 2012 et 2018. Au sein des recettes domaniales, certaines ont évolué de manière plus significative : les locations de hangars, suite à des prestations complémentaires, et l'exploitation domaniale. Cette dernière activité retrace le

chiffre d'affaires des locations d'algécos, les redevances des stands commerciaux « Karuland » pour croisiéristes, la concession avec la marina et les contrats de la zone Blanchard. Les activités industrielles sont celles qui ont le moins augmenté. Les résultats de la zone de commerce internationale s'expliquent par des coefficients d'occupation de 86 % en 2014 et de 93 % en 2013. Certains clients ont été obligés de revoir leur occupation en raison des prescriptions applicables aux installations classées.

Au cours de la période sous revue, le montant des réalisations est généralement inférieur à la prévision budgétaire et exceptionnellement inférieur au réalisé de l'année précédente, comme en 2015. Certaines variations s'expliquent par des éléments qui échappent au GPMG ; ainsi, la location des prises frigorifiques a baissé à la suite de l'absence de transbordement de bananes du Surinam. D'autres variations reposent sur des choix discutables du GPM, comme l'absence de facturation de conteneurs vides stockés sur des surfaces banalisées en 2015.

Sur la période, la hausse de cette catégorie de recettes s'explique par l'effet conjugué d'une évolution des tarifs et d'une meilleure occupation des sites.

**Tableau n° 10 : Évolution des recettes domaniales en euros entre 2012 et 2018**

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol.2018/2012
<i>Parc industriel</i>	2,23	2,29	2,31	2,10	2,17	2,19	2,46	10%
<i>Zone de commerce international</i>	3,04	3,24	2,97	3,12	3,49	3,66	3,61	19%
<i>Location de hangars et terre-pleins</i>	1,59	1,82	2,18	1,82	1,75	1,85	2,12	33%
<i>Exploitation domaniale</i>	1,72	1,81	1,98	2,19	2,08	2,13	2,33	36%
<b>Total</b>	<b>8,57</b>	<b>9,16</b>	<b>9,44</b>	<b>9,23</b>	<b>9,50</b>	<b>9,82</b>	<b>10,51</b>	<b>23%</b>

Source : Cour des comptes, d'après les rapports financiers et comptables du GPMG.

La quatrième source de chiffre d'affaires relève d'une catégorie « autres produits » qui se distingue par l'évolution la plus importante en pourcentage sur la période (+217 %). Il s'agit notamment de la taxe environnement (croisière), de la taxe d'usage des installations et de la vente d'eau aux usagers du GPMG. Cette hausse tient à une extension du nombre de redevances, à l'image des parkings introduite en 2014, ou de la taxe d'occupation des yachts mise en place en 2017. Cette évolution tient également à un meilleur suivi des redevances, à l'image de la vente d'eau aux usagers passée de 150 000 € en 2012 à 247 000 € en 2018.

### 3.1.3.2 Des charges d'exploitation à maîtriser

Les charges d'exploitation, qui représentent 98 % de l'ensemble des charges, ont progressé de 27,7 % passant de 39 M€ à 50 M€ entre 2012 et 2018.

Les charges salariales (rémunérations, indemnités, charges sociales, etc.) représentent un poste majeur des charges d'exploitation (avec en moyenne 36 %), comme dans les autres

grands ports maritimes. La masse salariale<sup>116</sup> a augmenté de 15,9 % avec 16,55 M€ en 2018 contre 14,28 M€ en 2012.

**Tableau n° 11 : Évolution de la masse salariale du GPMG entre 2012 et 2018**

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evol. %
<i>Personnel extérieur (intérimaire, détaché, prêté)</i>	0,07	0,08	0,16	0,19	0,17	0,17	0,13	88,42
<i>Impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations (autres organismes)</i>	0,21	0,21	0,25	0,16	0,25	0,21	0,20	-3,64
<i>Rémunérations du personnel permanent et sur emplois bloqués</i>	9,09	9,71	10,04	10,40	10,58	10,99	10,99	20,87
<i>Charges sociales et de prévoyance</i>	3,95	4,06	4,16	4,24	4,35	4,60	4,56	15,30
<i>Autres charges sociales</i>	0,70	0,77	0,60	0,59	0,59	0,58	0,57	- 18,54
<i>Autres charges de personnel</i>	0,26	0,32	0,14	0,09	0,20	0,24	0,11	- 59,94
<b>Total masse salariale</b>	<b>14,28</b>	<b>15,15</b>	<b>15,35</b>	<b>15,68</b>	<b>16,14</b>	<b>16,79</b>	<b>16,55</b>	<b>15,86</b>

Source : Cour des comptes, d'après les rapports financiers et comptables du GPMG.

Leur évolution est analysée de manière spécifique au point 3.2.

Le poste études représentait avant 2012 les dépenses les plus importantes des services extérieurs (plus de 1 M€ par an). A partir de 2012, il diminue en raison du transfert des études du projet de GPP en investissement. Le poste « honoraires » intègre des contrats liés à la maîtrise d'œuvre d'actions spécifiques et de projets conclus avec des cabinets de consultants et comprend également les honoraires à verser aux cabinets de juristes retenus pour gérer les contentieux. Son évolution est significative sur la période, sans pour autant que les rapports financiers et comptables ne justifient cette hausse, le commentaire restant strictement identique sur la période à l'exception de l'exercice 2018 où la hausse de 400 000 € tient aux référés expertise conduits sur la marina. Cette évolution souligne le besoin constant de l'établissement de faire appel à des cabinets de consultants. Enfin, à partir de 2015, les mesures compensatoires environnementales constituent une charge nouvelle significative pour l'établissement.

**Tableau n° 12 : Exemple de charges d'exploitation en euros entre 2012 et 2018**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Études</i>	150 186	437 654	269 873	220 622	32 081	195 955	416 799
<i>Honoraires</i>	692 697	511 944	509 295	735 893	809 443	932 793	1 291 621
<i>Gardiennage</i>	934 902	729 860	822 132	873 377	1 038 033	1 016 558	1 191 281
<i>Mesures environnementales</i>	-	-	-	2 637 008	1 597 490	2 285 550	2 206 216

Source : Cour des comptes, d'après les rapports financiers et comptables du GPMG.

<sup>116</sup> Elle comprend les charges de personnel extérieur (intérimaire, détaché, prêté), les impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations, les rémunérations du personnel permanent, les charges sociales et de prévoyance et les autres charges sociales et de personnel.

### 3.1.4 Une situation financière fragile antérieurement à la crise sanitaire

Sur la période sous revue, le seul résultat déficitaire apparaît en 2018 (-1,3 M€). Il a été qualifié d'exceptionnel et imputé à la modification de la réglementation sur l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés du GPM. Il s'explique également par la dotation d'amortissement complémentaire liée à la réévaluation et la provision constatée sur le portique H4. Comme le relève le rapport financier et comptable, ce résultat s'explique par un fait extérieur, le choix initial du prestataire et le suivi du dossier étant difficilement remis en cause

L'analyse des soldes intermédiaires de gestion montre que l'excédent brut d'exploitation (EBE) est toujours positif ; les ressources de l'établissement lui permettent ainsi de couvrir les dépenses de fonctionnement, base de l'exploitation. Néanmoins, le montant de 10,9 M€ en 2018 permettrait juste de couvrir par ailleurs l'ensemble des provisions (7,69 M€) ainsi que les intérêts des emprunts (environ 0,8 M€), mais pas ses amortissements (17 M€), ni de faire face à un évènement exceptionnel.

**Tableau n° 13 : EBE entre 2012 et 2018**

<i>En M€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EBE	13,09	14,58	13,17	11,23	12,18	12,15	10,98

Source : Comptes des comptes à partir des données du GPMG.

Entre 2012 et 2018, la capacité d'autofinancement (CAF), qui correspond à l'excédent des ressources internes dégagées par l'activité de l'établissement, tend à diminuer et ne permet pas à elle seule de financer les investissements de l'année à compter de 2015. Le ratio d'endettement a augmenté sensiblement suite au recours à l'emprunt à partir de 2015.

**Tableau n° 14 : CAF et investissements entre 2012 et 2018 en M €**

<i>En M €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF	12,94	13,50	12,94	8,56	12,71	11,46	10,08
Nouveaux Investissements	13,95	27,02	9,64	59,83	12,32	50,00	16,02
Ratio d'endettement (dettes à long ou moyen terme/CAF) <sup>117</sup>	0,37	0,33	0,31	4,79	3,12	2,95	3,18

Source : Cour des comptes, d'après les données comptables du GPMG.

<sup>117</sup> Le ratio d'endettement correspond à : dettes à moyen et long terme / CAF. Un ratio de 1 signifie qu'il faut un an à l'entité avec son niveau de CAF pour rembourser l'intégralité de ses dettes.

L'enjeu pour l'établissement, sous le contrôle du comité d'audit, est de s'assurer du maintien de la capacité d'autofinancement pour pouvoir faire face au maintien de la capacité d'investissement annuelle au titre du projet stratégique 2019-2023. Le fonds de roulement à la clôture, c'est-à-dire les ressources stables destinées à financer les actifs circulants peu liquides, correspond à environ un an de fonctionnement courant, hors amortissements et provisions.

**Graphique n° 3 : Évolution des fonds de roulement, besoins en fonds de roulement et trésorerie issus du bilan fonctionnel entre 2012 et 2018 en M €**



Source : Comptes des comptes à partir des données du GPMG.

### 3.1.5 Les dispositifs de contrôle

#### 3.1.5.1 La qualité des comptes du point de vue du commissaire aux comptes

Les comptes annuels de la période sous revue<sup>118</sup>, arrêtés par les conseils de surveillance, ont été approuvés par les commissaires aux comptes qui se sont succédé. Ils ont toutefois formulé des points d'attention qui portaient sur les mesures environnementales mises en œuvre et qui ont nécessité des provisions, un retard pour l'exercice 2017 sur le traitement comptable des immobilisations endommagées à la suite du cyclone Maria et les immobilisations corporelles dans le cadre du transfert des biens appartenant à l'État à l'établissement public.

<sup>118</sup> À l'exception de 2019, dont l'information n'était pas disponible au stade de l'instruction.

### 3.1.5.2 Un comité d'audit à professionnaliser

Un comité d'audit a été mis en place auprès du conseil de surveillance. Les dispositions relatives à son fonctionnement figurent au règlement intérieur, approuvé dans ses deux versions successives le 26 mars 2013 et le 19 novembre 2018. Le comité d'audit est supposé se réunir deux fois par an, ce qui n'a pas été le cas systématiquement sous la période sous revue.

Le comité d'audit a pour missions de procéder à l'examen préalable des documents comptables et financiers devant être soumis au conseil de surveillance, notamment les comptes annuels, de s'assurer du contrôle de l'efficacité du contrôle interne, d'examiner la nature et la portée des engagements hors bilan significatifs, d'assurer l'examen et le suivi de l'indépendance du commissaire aux comptes. A l'occasion de l'adoption du nouveau règlement intérieur en 2018, le champ de compétences du comité a été modifié avec le retrait des missions relatives à la pertinence et la permanence des méthodes comptables ainsi que l'étude de toute proposition de modification significative des normes et méthodes comptables, ce qui peut surprendre compte tenu des enjeux rencontrés en matière d'immobilisations ou d'assujettissement fiscal. L'article L. 5312-8-1 du code des transports laisse le soin au conseil de surveillance de définir le champ de compétence du comité d'audit tout en précisant que celui-ci supervise le contrôle légal des comptes annuels et l'évaluation des risques d'engagement hors bilan significatifs. La Cour considère que les enjeux, notamment patrimoniaux, du GPM justifient un fonctionnement régulier, indépendant et efficace du comité d'audit. A ce titre, elle estime nécessaire que les dispositions du règlement intérieur qui venaient utilement préciser les modalités de cette supervision soient rétablies.

La composition du comité d'audit a évolué significativement à partir de 2018, passant de quatre à six personnes<sup>119</sup>. Il n'y a plus qu'une personnalité qualifiée qui n'a pas à proprement parler de compétences particulières en matière financière ou comptable<sup>120</sup>, les représentants de la chambre de commerce, du conseil régional et de la ville de Pointe-à-Pitre étant introduits alors que seul un représentant de la région est désormais obligatoire depuis la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016. Ce dernier n'a d'ailleurs jamais assisté aux travaux du comité d'audit. Le représentant de la DRFiP ne se distingue pas non plus par une présence assidue aux travaux du comité.

Il n'y a pas eu systématiquement de programme de travail annuel fixé par le président du comité d'audit depuis sa mise en place. Les comptes rendus sont signés du seul président du comité et non d'au moins un membre du comité, ce qui est recommandé dans le domaine des sociétés de droit privé. Lors de certains conseils de surveillance, le président du directoire restitue les avis du comité : il serait souhaitable que le président du comité en assure la restitution et puisse ainsi répondre aux questions des autres administrateurs.

Si le commissaire du gouvernement et le contrôleur général assistent aux séances du comité d'audit, avec voix consultative, la présence du président du directoire peut prêter à discussion. Le code des transports écarte formellement le président du conseil de surveillance mais prévoit la présence du président du directoire sans voix délibérative. Aucune disposition

<sup>119</sup> Interrogés, les services de la DGITM ont indiqué n'avoir formulé aucune instruction particulière sur ce point. L'évolution de la composition du comité relève donc de l'initiative du président du directoire.

<sup>120</sup> Exigence rappelée par l'article L. 823-19-I, du code de commerce non applicable au grand port maritime mais pouvant constituer un objectif. Le code Afep-Medef recommande quant à lui que deux tiers des administrateurs membres du comité soient indépendants. L'article 16-1 du même code prévoit que tous les membres du comité d'audit doivent avoir une compétence financière ou comptable.

du règlement intérieur ne permet toutefois au président du comité d'audit de demander aux membres du directoire de ne pas assister à leurs travaux<sup>121</sup>.

Dans ces conditions, le comité d'audit n'assure pas la totalité des missions dévolues et un rôle suffisamment critique pour aider le conseil de surveillance dans ses missions de contrôle de la gestion de l'établissement. A partir de 2019, il a été mobilisé spécifiquement sur le dossier de la concession de la marina.

### 3.1.5.3 Un dispositif de maîtrise des risques à compléter

Le GPM a initié la réalisation de la cartographie des risques dès 2012 avec l'établissement d'un plan d'action en 2014. La cartographie a été actualisée en 2016 avec le concours d'une société externe donnant lieu à un ajustement du plan d'action. Une nouvelle synthèse des risques a été formalisée en 2018. Y figure notamment le besoin de plan de continuité global d'activité en cas d'évènement majeur. L'absence de plan de continuité a été identifié comme risque en 2019.

Les services disposent d'une carte des processus, d'une carte des risques et d'un plan d'action. En revanche, la documentation et la traçabilité des actions mises en œuvre dans le cadre du contrôle interne peuvent être améliorées (guides de procédure, consignation des contrôles réalisés). Comme le relevait le président du comité d'audit en 2015, les procédures ne sont pas actualisées : « *elles existent sur le papier, mais sur le terrain, l'affaire est tout autre* »<sup>122</sup>, propos en partie partagés par le commissaire du gouvernement et par le contrôleur d'Etat. Les difficultés rencontrées en matière de ressources humaines peuvent expliquer une part de ces constats. Le cadre en charge du contrôle interne s'est placé en congé sabbatique mais un contrat a été conclu avec le GPM pendant une année pour réaliser des tableaux de bord d'activité. Le rapport d'activité de l'établissement pour l'année 2014 reconnaît que la vérification et la mise à jour des plans d'action n'a pas été réalisée et qu'une « reprise en main de ce service » était nécessaire. Un changement a été constaté à partir de 2016, à la suite du recrutement d'un nouveau responsable en octobre 2015.

L'exemple des immobilisations souligne les difficultés réelles rencontrées par l'établissement public. Le chantier des immobilisations a été ouvert en 2013 avec un objectif de rapprochement de l'inventaire physique et de l'inventaire comptable. L'actif immobilier foncier représente 200 M€ et ces immobilisations n'ont pas été entièrement titrées. Des actes de transfert de propriété n'ont pas été effectués et des divergences ont persisté entre services du GPM et ceux de la DRFiP. Une réévaluation de l'ensemble des immobilisations corporelles et financières a été menée en 2018-2019 dans la perspective de l'assujettissement à l'impôts sur les sociétés.

De même, le GPM a envisagé une optimisation des ressources, en cherchant à étendre les redevances concernant des prestations non facturées et de refondre le système de réduction et de remises. Ce travail n'a pas abouti à ce jour. Certaines prestations doivent gagner en rationalisation : gestion de l'eau et des déchets, suivi des consommations, prévention des fuites.

<sup>121</sup> L'AMF recommande que le dirigeant ne participe pas à ces travaux (apport final sur le comité d'audit, AMF, 22 juil. 2010, p. 12).

<sup>122</sup> Procès-verbal conseil de surveillance, 9 avr. 2015, p. 8.

#### 3.1.5.4 Le recours à des centres de résultats, une initiative intéressante

Après avoir eu recours à des UGT, le directoire a mis en place à partir de 2016 six centres de résultats animés chacun par une équipe transversale de l'établissement et chargée de développer la dynamique commerciale de chaque filière ou site concerné (fret, centres commerciaux et logistique, passagers, nautisme, port de Basse-Terre et terminal de Folle Anse) en tirant profit de la mise en place simultanée de la comptabilité analytique.

Cette initiative met en évidence les activités déficitaires prévisibles comme l'installation de Basse-Terre, le terminal de l'Anse-Folle, mais aussi de celles qui ne devraient pas l'être : les centres commerciaux et logistiques, le nautisme et les passagers pour lesquelles l'exploitation de ces données devrait permettre de contribuer au redressement de leur situation.

### **3.2 Des ressources humaines caractérisées par des coûts salariaux élevés et un dialogue social exigeant**

#### **3.2.1 Des effectifs à l'ancienneté élevée appelés à décroître**

Les effectifs de l'établissement sont stables et ont diminué sur la période sous revue, de -5,51 %. Ils sont caractérisés par deux éléments structurellement coûteux pour le port : une pyramide des âges atypique et relativement défavorable d'une part, avec 42 % du personnel âgé de 55 ans ou plus en 2017 (contre 17,24 % dans le secteur en 2016<sup>123</sup>) et une proportion de cadres élevée (32 % en 2018) d'autre part.

#### **3.2.2 Une gestion des ressources humaines complexe et sensible**

##### **3.2.2.1 Un personnel régi par la CCNU et son protocole d'accord local**

Le personnel du port est soumis au régime de la convention collective nationale unifiée (CCNU) « Ports et manutentions » adoptée le 15 avril 2011. La CCNU et ses annexes s'appliquent en effet de plein droit au GPM de la Guadeloupe. Toutefois, le reclassement de ses personnels d'exploitation s'est effectué au sein des grilles de salaire de la CCNU applicables aux établissements portuaires et non à celles de la manutention, l'exploitation de l'outillage étant restée, en outre-mer, de la compétence des établissements portuaires. Les effectifs hors accord collectif comprenaient au moment de l'instruction cinq fonctionnaires détachés (la directrice déléguée à l'exploitation, l'agent comptable et trois membres de la capitainerie).

Entrée en vigueur le 3 mai 2011, la CCNU accordait à compter de cette date un délai de douze mois aux GPM pour la mise en application de ses dispositions relatives au classement dans les grilles et aux avantages acquis. Les discussions relatives aux modalités d'application

---

<sup>123</sup> Source : avis 2018 de la CIASSP.

des dispositions de la CCNU et de ses annexes au GPM de la Guadeloupe ont duré près de 24 mois, aboutissant le 31 mai 2013 à un protocole d'accord.

### 3.2.2.2 Un temps de travail des agents du port en-dessous de la durée légale

Outre les règles fixées par la CCNU, plusieurs autres textes<sup>124</sup> s'appliquent en matière de temps de travail, dont le protocole d'accord et le règlement intérieur des horaires.

Le temps de travail des agents du port s'établit conformément à la réglementation en vigueur à 35 heures par semaine ; il fait l'objet d'un suivi depuis 2016 *via* un système électronique de décompte des heures de travail, dont la mise en place constituait une recommandation de la Cour lors de son dernier contrôle. Le pointage est désormais obligatoire et s'effectue sous différentes formes (cf. Annexe n° 10). Les conditions de décompte du temps de travail sont présentées dans le règlement intérieur précité.

Pour les agents en horaire variable, ce dernier prévoit que chaque journée comprend des plages horaires fixes, pendant lesquelles « *tout le personnel doit impérativement être présent à son poste de travail* » (14h30-16h00 les lundi, mardi, jeudi et vendredi) et des plages horaires mobiles, durant lesquelles « *le personnel peut choisir ses heures d'arrivée et de départ* » (chaque jour avant 9h00, lors de la pause déjeuner et après 16h00). Le règlement prévoit également que « *le mercredi après-midi n'est pas travaillé* » et que « *les supérieurs hiérarchiques en concertation avec les salariés, et dans le respect de la continuité du service, mettent en place une planification permettant à chaque agent de disposer d'une ou deux après-midi par semaine, le lundi, mardi, jeudi ou vendredi* ». Il précise toutefois utilement que « *les agents doivent travailler au minimum deux après-midi par semaine, hors mercredi* ».

Les salariés de la capitainerie, de la gare maritime ou affectés à la croisière ainsi que les portiqueurs ne sont pas quant à eux en horaire variable. Leurs supérieurs hiérarchiques, « *dans le respect de la continuité de service, mettent en place une planification permettant aux agents d'effectuer la durée hebdomadaire moyenne de travail prévue.* » Les cadres sont de leur côté soumis au régime du forfait jours, avec un plafond de 202 jours par an et une durée quotidienne moyenne de travail fixée à huit heures.

Concernant les congés payés, l'article 6 du protocole d'accord relatif à l'application de la CCNU prévoit que les dispositions de cette dernière « *règlementent les congés payés* », soit 2,5 jours et demi ouvrables par mois de travail effectif ; il précise cependant qu'au « *titre des avantages acquis, les dispositions en vigueur au sein de l'établissement sont conservées* », à savoir 33 jours ouvrables jusqu'à 16 années de service, puis 34 et enfin 35 l'année précédant le départ à la retraite.

Ces dispositions avantageuses s'accompagnent de nombreux jours chômés locaux, qui s'ajoutent aux jours fériés légaux : lundi gras, mardi gras, mercredi des cendres, jeudi de mi-carême, vendredi saint, commémoration de l'abolition de l'esclavage (27 mai), fête Victor Schœlcher (21 juillet) et jour des défunts (2 novembre), soit selon les années six à huit jours ouvrés chômés.

---

<sup>124</sup> Accord OATT et ses avenants ; accord pour une organisation fiable des portiqueurs ; accord d'astreinte ; accord de flexibilité horaire pour les agents de la sûreté lorsqu'ils sont affectés à la croisière ; accord local relatif à l'aménagement de fin de carrière, qui institue pour des salariés partant à la retraite dans les 3 ans et choisissent de passer à un temps partiel sur-rémunéré par un mécanisme de sur-cotisation combiné avec la retraite progressive.

Cette réglementation généreuse produit des conséquences directes sur le nombre de jours travaillés des agents du GPM ; le tableau ci-dessous montre en effet qu'en respectant une durée hebdomadaire de travail de 35 heures et 33 jours de congés annuels, même en comptabilisant la journée de solidarité, la différence avec la durée légale de référence de 1 607 heures oscille entre 14,5 et 17,5 jours, soit environ trois semaines de travail<sup>125</sup>.

**Tableau n° 15 : Nombres d'heures et de jours travaillés au GPM (2012-2019)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de jours	365	365	365	365	365	365	365	365
Nombre de jours week-end	105	102	104	104	104	105	104	104
Nombre de jours fériés légaux <sup>126</sup>	8	10	10	9	8	9	9	10
Nombre de jours chômés locaux	6	6	7	8	8	7	7	6
Nombre de jours de congés	33	33	33	33	33	33	33	33
<b>Total de jours travaillés</b>	<b>213</b>	<b>214</b>	<b>211</b>	<b>211</b>	<b>212</b>	<b>211</b>	<b>212</b>	<b>212</b>
Total en heures	1491	1498	1477	1484	1477	1477	1484	1484
Total avec journée de solidarité	1498	1505	1484	1484	1491	1484	1491	1491
<b>Différence en heures par rapport à durée légale</b>	<b>109</b>	<b>102</b>	<b>123</b>	<b>123</b>	<b>116</b>	<b>123</b>	<b>116</b>	<b>116</b>
<b>Différence en jours</b>	<b>15,57</b>	<b>14,57</b>	<b>17,57</b>	<b>17,57</b>	<b>16,57</b>	<b>17,57</b>	<b>16,57</b>	<b>16,57</b>

Source : Cour des comptes d'après les éléments transmis et les données calendaires publiques.

<sup>125</sup> Le calcul présenté dans le tableau est d'ailleurs celui retenu par le GPM lors de l'audit 2018 de la CIASSP. Le port avait toutefois fourni à la commission un nombre d'heures effectifs par ETPT à 1 722 heures en 2017, obtenu en multipliant le nombre de semaines dans l'année (52) par la durée hebdomadaire de 35 heures, et en soustrayant les arrêts maladie, maternité et paternité ainsi que les accidents de trajet. Un tel calcul ne peut toutefois prendre en compte les jours fériés et chômés ainsi que les congés.

<sup>126</sup> Hors week-end.

### 3.2.2.3 Une grande attention portée au climat social, non sans contrepartie financière

La période sous revue n'a pas connu de conflits sociaux à l'exception d'une grève de cinq jours, en 2013, qui n'a concerné que la capitainerie.

Le GPM reste toutefois marqué par les épisodes passés, dont la grève du port de Jarry en 2004 et les grandes grèves du premier trimestre 2009, initiées par le mouvement LKP<sup>127</sup> pour répondre à la crise de la vie chère et qui a paralysé pendant 44 jours la plupart des secteurs d'activité dont les transports. C'est d'ailleurs dans les locaux du port que le LKP avait exposé ses doléances au secrétaire d'État chargé de l'outre-mer et que le protocole d'accord mettant fin à la grève a été signé.

La volonté de limiter les conséquences des mouvements sociaux, d'une part sur les performances économiques de l'établissement et d'autre part sur son image de marque auprès de ses clients, constitue désormais la clef de voûte du dialogue social au sein du GPM, d'autant que les conflits du port se répercutent sur le reste de l'archipel guadeloupéen. Les échanges entre la direction du port et les syndicats présents au sein de l'établissement<sup>128</sup> sont donc nourris et réguliers. L'attention est en grande partie portée sur l'anticipation des conflits, en particulier avec les portiqueurs, dont la productivité est centrale pour l'attractivité du GPM.

À cette fin, un accord « pour une organisation du travail fiable et de qualité pour les agents postés de la direction de l'exploitation » a été signé le 3 mai 2011 avec la CTU, la CNTPA et la CFDT. Spécifique au GPM de la Guadeloupe, il vise à mettre en place une procédure d'alerte pour garantir une continuité dans l'exploitation des portiques, en prévoyant l'exploitation en permanence d'un portique à la demande des clients sur les deux *shifts* en journée (6h30-13h30 et 12h00-19h30). Cet accord s'accompagne, dans sa version initiale, d'une « prime annuelle nette de 1 800 € actualisable en fonction de l'évolution des salaires de la convention collective » et dont le montant « pourra être réévalué (...) en fonction des retombées de cet accord pour l'établissement », à laquelle s'ajoute une prime de 600 € « versée à la signature ». Le montant mensuel de la prime associée à l'accord a été revalorisé à 304,75 € par un avenant signé le 13 décembre 2016, qui précise que l'augmentation de la prime prendra effet rétroactivement au 1<sup>er</sup> septembre 2016. Ce montant fait depuis régulièrement l'objet de demandes d'augmentation, les portiqueurs ayant déposé des demandes de revalorisation de cette prime à 510 € en octobre 2018 puis 610 € en juillet 2019, auxquelles la direction du port n'avait pas donné suite au moment de la présente instruction.

Outre cette prime, les 24 portiqueurs et 4 chefs d'équipe du GPM bénéficient de nombreux compléments de rémunération : une prime de rendement<sup>129</sup>, une prime de réorganisation des conditions de travail et du personnel posté, une prime de risque, une prime de salissure, ainsi qu'une prime locale comme tous les agents du port.

Ces gratifications diverses s'accompagnent également d'un reclassement favorable dans les grilles de classification de la CCNU. En effet, le protocole d'accord prévoit que le niveau AM (agent de maîtrise) intègre six échelons dont deux « *spécifiques au métier de portiqueur* » (portiqueur et chef d'équipe) qui bénéficient d'un pas d'ancienneté<sup>130</sup> élevé leur garantissant

<sup>127</sup> Liyannaj Kont Pwofitasyon (« collectif contre l'exploitation outrancière »).

<sup>128</sup> CNTPA-CFDT, SIC GPMG (syndicat des cadres affilié à la CFE-CGC), CTU (syndicat principal des portiqueurs) et CGTG.

<sup>129</sup> La prime est versée forfaitairement à tous les portiqueurs si l'objectif de cadence minimale de chargement et déchargement de conteneurs est atteint.

<sup>130</sup> Palier de mesure de l'ancienneté mis en place par la CCNU.

une progression de rémunération plus rapide que les autres échelons du même niveau. Ainsi, alors que le salaire minimum de base hiérarchique (SBMH) des portiqueurs s'élève à 1 760 € sans ancienneté, comme l'échelon 1 (le moins élevé), il bénéficie du même pas d'ancienneté que l'échelon 3. Le tableau suivant en retrace les effets :

**Tableau n° 16 : Grilles SBMH de la CCNU applicables au niveau AM du GPM**

	Pas d'ancienneté appliqué	SBMH sans ancienneté	SBMH avec 15 ans d'ancienneté	SBMH après 30 ans d'ancienneté
<i>AM Portiqueur</i>	136	<b>1 760 €</b>	<b>2 652 €</b>	<b>3 355 €</b>
<i>AM Chef d'équipe portiqueur</i>	136	2 114 €	2 798 €	3 481 €
<i>AM échelon 1</i>	95	<b>1 760 €</b>	<b>2 253 €</b>	<b>2 706 €</b>
<i>AM échelon 3</i>	136	2 114 €	2 798 €	3 481 €

Source : annexe au protocole d'accord relatif à l'application de la CCNU au GPM de la Guadeloupe – grilles au 01/01/2013. Les échelons 2 et 4 ne figurent pas au tableau.

Toutes ces dispositions garantissent aux portiqueurs un niveau de rémunération particulièrement élevé<sup>131</sup>. Un échantillon anonymisé permet ainsi de rendre compte des salaires moyens :

**Tableau n° 17 : Échantillon de salaires mensuels moyens (service d'exploitation des portiques)**

	Salaire mensuel moyen net 2014	Salaire mensuel moyen net 2018
Un chef d'équipe	6 324,53 €	7 580,86 €
Un agent de conduite et de maintenance (ancienneté > 15 ans)	4 727,43 €	6 629,99 €
Un agent de conduite et de maintenance (ancienneté < 15 ans)	4 062,56 €	5 056,18 €

Source : Cour des comptes d'après les bulletins de paie étudiés.

La rémunération moyenne effective brute des 26 agents de maîtrise exploitation est d'ailleurs supérieure à celle des cadres de l'établissement ; elle s'élevait en effet à 90 280,68 € au 31 décembre 2019 contre 85 962,49 € pour les 42 cadres.

<sup>131</sup> L'avis n° 09-A-45 2 de l'Autorité de la concurrence du 8 septembre 2009 mettait déjà en évidence le niveau « exceptionnellement élevé » des salaires d'autres acteurs de la place portuaire, comme les dockers. A titre de comparaison et d'après l'INSEE, le revenu salarial net annuel moyen en Guadeloupe s'établissait en 2016 à 21 230 € dans le secteur privé (soit 1 760,83 € par mois), celui des ouvriers s'élevait à 16 360 € par an (soit 1 363,33 € par mois).

### 3.2.3 Des dépenses de personnel en augmentation

#### 3.2.3.1 Une progression quasi-automatique des salaires du fait de la CCNU

Bien que les effectifs soient demeurés stables, les charges de personnel ont augmenté de plus de 20 % pendant la période sous revue, passant de 14 à 16,19 M € entre 2014 et 2019.

Les salaires représentant un peu plus des deux tiers des dépenses de personnel, leur augmentation explique les trois quarts de la hausse observée sur la période. Le salaire moyen par tête (SMPT) global a en effet augmenté de 36 % entre 2012 et 2018. En raison de l'ancienneté du personnel et de l'intégration de la rémunération des portiqueurs (contrairement aux GPM de métropole), le SMPT des personnels sous accord collectif est plus élevé que la moyenne du secteur portuaire : 64 841 € en 2016 contre 51 800 € d'après la CIASSP.

Outre l'ancienneté, l'augmentation sensible des rémunérations tient en grande partie au dispositif de la CCNU (cf. annexe 16), dont les surcoûts et la perte de marge de manœuvre induits pour les GPM ont déjà été soulignés par la Cour lors de précédents contrôles<sup>132</sup>. Ce dernier, couplé aux dispositions de l'accord local, détermine en effet les composantes principales de la rémunération du personnel, en particulier le salaire minimum de base. Il prévoit d'importantes clauses d'automatisme dans la progression des salaires, qui en rigidifient le pilotage, et comporte de nombreux mécanismes d'indexation de primes et indemnités. L'accord crée ainsi un mécanisme d'avancement tous les cinq ans au moins, qui induit un pic de dépenses sur ces périodes. En 2018, 38 personnes ont ainsi été concernées par cette clause-balai, pour un coût de 99 000 €<sup>133</sup>.

Au total, les coûts engendrés par la mise en place de la CCNU ont été estimés par le GPM pour la seule année 2013 (année de sa mise en place) à 595 957 €, et l'impact de l'application de l'accord local à 42 515 €, soit un montant total de 638 472 €. Le port estime également que certaines dispositions de la CCNU génèrent, de façon automatique, des surcoûts d'environ 500 000 € sur trois-quatre ans à conditions d'exercice des missions inchangées<sup>134</sup>.

La CCNU n'explique toutefois pas à elle seule le dynamisme des dépenses de personnel, qui relève également d'une politique interne généreuse en matière de primes et de frais de mission.

#### 3.2.3.2 Des primes nombreuses aux fondements juridiques parfois incertains

La mise en place de la CCNU visait d'après son préambule à « *harmoniser les conditions de rémunération* » des personnels des ports et des manutentionnaires ; le protocole d'application au GPM de la Guadeloupe avait d'ailleurs permis de rationaliser les primes existantes et de clarifier les dispositifs conservés. Cependant, à ces primes déjà nombreuses,

<sup>132</sup> Voir par exemple l'insertion au RPA 2017 « Le bilan de la réforme des grands ports maritimes ».

<sup>133</sup> Avis 2018 de la CIASSP, p. 22.

<sup>134</sup> A titre de comparaison, le GPM de Saint-Nazaire estime le coût de la réforme portuaire à 60 M€ sur la période 2008-2015 et le GPM de Marseille à 103 M€ pour la période 2008-2018, d'après l'insertion au RPA précitée.

sont venues s'ajouter de nouvelles en dehors du cadre de la CCNU, à l'instar de la prime de flexibilité créée en 2017 ou de la prime d'astreinte de 2019.

Certaines primes reposent sur un fondement juridique mal établi. Il en va ainsi, par exemple, du versement en 2014 d'une « indemnité d'intérim » de 500 € par mois à une employée appelée à assurer le remplacement temporaire d'une directrice partie en congé maladie pour six semaines ; si la CCNU prévoit qu'en cas d'affectation temporaire à un emploi relevant d'un niveau supérieur, le salarié reçoit une compensation, cette dernière doit correspondre à la différence entre « *la rémunération minimale fixée par la convention* » et celle « *correspondant à l'emploi auquel il est affecté* ». Or, de telles primes ont été d'après les services du GPM versées pendant la période sous revue à cinq personnes, et « *pour toutes ces situations, une prime de 500 euros par mois a été accordée* », soit un montant uniforme. Le directeur sectoriel ayant assuré l'intérim du président du directoire en 2015 a de son côté touché une prime de 3 000 €, correspondant au différentiel de salaires. La Cour rappelle toutefois que le directeur général d'un établissement public n'est pas soumis aux dispositions des conventions collectives<sup>135</sup>, le régime de primes instauré par ces dernières ne lui étant donc pas applicable.

Il en va de même de l'attribution d'une indemnité « *exceptionnelle et forfaitaire* » de 110 € bruts par mois aux portiqueurs et chefs portiqueurs « *pour tenir compte des contraintes imposées par l'organisation transitoire mise en place dans le cadre de la manutention des conteneurs frigorifiques* », et de la prime fonctionnelle attribuée aux agents du service voyageurs de la DDSV par décision du directeur général du 1<sup>er</sup> octobre 2010, toujours versée alors même que ce service n'existe plus<sup>136</sup>.

Dans les trois cas, ces indemnités sont accordées sur simple décision du président du directoire, sans que les visas des textes ne permettent d'établir le fondement juridique de la prime<sup>137</sup>. Cette pratique relève ainsi d'une conception extensive des pouvoirs qui sont accordés au directeur général par le code des transports et notamment son article R. 5312-32, qui énonce qu'il « *fixe la rémunération du personnel sous réserve de l'observation des règles de tutelle* ».

**Recommandation n° 6. (GPMG) : Mettre fin au versement des primes et indemnités sans fondement juridique.**

### 3.2.3.3 Un faible encadrement des frais de mission

Les directives encadrant les frais de déplacement et de représentation au sein du GPM sont éclatées entre différents documents, aux dispositions peu précises pour certains et dans l'ensemble peu protectrices des finances de l'établissement.

Ainsi, une note du directeur général du 20 juin 2014 rappelle l'instruction comptable applicable aux frais de réception et souligne que leur prise en charge est soumise à son visa ; une autre note est venue la compléter pour ce qui concerne l'organisation des réunions de direction et se borne à indiquer que ces dernières peuvent être suivies d'un repas

<sup>135</sup> Cf CE, Sect., 8 mars 1957, *Jalenques de Labeau*, p. 158.

<sup>136</sup> Le GPM a admis, sur ce point, qu'elle avait « été décidée dans un climat social tendu en contrepartie d'un élargissement des horaires d'intervention » et que la direction avait « préféré ne pas toucher à cette prime. »

<sup>137</sup> Décisions n° 161.14 du 15 oct. 2014 et 338.19 du 9 sept. 2019.

« correspondant à un budget de l'ordre de 40 €/participant » avec « limitation de la consommation de boissons alcoolisées », à condition que soit fixé un ordre du jour « portant sur l'activité de la direction sectorielle ». La politique de prise en charge des frais de déplacement fait quant à elle l'objet d'une instruction de janvier 2016, les barèmes étant fixés par décision du directeur général ; les agents ont ainsi le choix entre un remboursement au forfait (96 € par jour en France ou 138 € par jour à l'étranger) et un remboursement sur frais réels plafonnés (à 184 € par jour en France et 250 € à l'étranger)<sup>138</sup> ; cette dernière option, très généreuse, est privilégiée dans la plupart des cas sans qu'une justification ne semble nécessaire pour y recourir, ce qui conduit mécaniquement à des dépenses élevées.

Les mandats de paiement remboursant des frais de mission et de réception à des directeurs et agents du GPM étudiés par la Cour font ainsi ressortir des montants de repas élevés ; d'autres dépenses sont prises en charge par le GPM sur un fondement douteux. Ces dépenses peu justifiées et préjudiciables à la bonne gestion financière de l'établissement doivent faire l'objet d'un encadrement renforcé.

La Cour invite donc le GPM à se doter de règles plus strictes, en fixant pour les missions des barèmes par repas et par nuitée qui tiennent compte des prix pratiqués dans les différentes zones et en se dotant d'une charte déontologique clarifiant les règles relatives aux frais de réception.

**Recommandation n° 7. (GPMG) Renforcer les règles et le contrôle encadrant les frais de mission et de réception.**

### **3.2.4 Un effort de maîtrise de la masse salariale et de modernisation de la gestion des ressources humaines à souligner et consolider**

#### 3.2.4.1 Une récente amélioration de la maîtrise salariale à poursuivre

Dans un contexte concurrentiel particulièrement prégnant, la maîtrise des charges de personnel constitue pour le GPM un enjeu essentiel dont la direction a pleinement conscience. Plusieurs efforts ont été entrepris qui ont déjà permis de se rapprocher du cadrage fixé par la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP).

Le port s'efforce notamment de ne pas mettre en place de nouveaux mécanismes d'indexation. L'accord du 10 novembre 2017 sur la flexibilité du temps de travail des salariés chargés de la sûreté permet ainsi d'alléger le coût des heures supplémentaires pour les agents de sûreté en période d'activités saisonnières, en mettant en place un horaire flexible constituant des vacances ; il crée une prime de flexibilité non indexée, dont le versement est assujéti à l'envoi à la direction en charge des ressources humaines d'un tableau de suivi des horaires réalisés. En outre, le port n'a pas repris en négociation annuelle obligatoire (NAO) locale l'intégralité du taux d'augmentation des minimas sociaux définis en NAO nationale, retenant un taux de 0,9 % contre 1,25 % au niveau national. Il a également mis fin au dispositif

<sup>138</sup> Pour les membres du conseil de surveillance, le barème est le suivant : en forfait, 144 € par jour en France et 207 € à l'étranger ; en frais réels plafonnés, 276 € en France et 375 € à l'étranger.

particulièrement avantageux de départ à la retraite des salariés, qui prévoyait un montant d'indemnité de départ de 0,34 mois de salaire par année d'ancienneté (contre 0,17 au niveau national).

Ces initiatives se sont en outre accompagnées d'une réduction des avantages en nature, notamment *via* la rationalisation de la flotte de véhicules de service, passée de 51 à 43, et la fin du remboursement des indemnités kilométriques au profit d'un système de réservation en ligne des véhicules.

Ces différents efforts sont d'ailleurs salués par les avis récents de la CIASSP. Le respect du cadrage fixé par cette dernière concernant la rémunération moyenne par personnel en place (RMPP) constituait l'une des recommandations de la Cour lors de son dernier contrôle. Si l'écart entre le cadrage et le réalisé n'est pas résorbé, il s'est toutefois considérablement réduit, passant de 5,31 à 0,59 entre 2013 et 2018.

Les efforts du port pour maîtriser sa masse salariale, avec des marges de manœuvre très réduites en termes de rémunération et dans un climat social particulièrement sensible, sont donc réels et doivent être consolidés. Le levier des effectifs sera central pour faire évoluer ces charges, en tirant profit de l'effet de noria positif à attendre des départs à la retraite ; la modification de la sociologie des agents offrira également l'opportunité d'adapter les profils et compétences de son personnel aux nouveaux enjeux de l'entreprise.

#### 3.2.4.2 Une dynamique pour faire évoluer la gestion des ressources humaines à concrétiser

Le port a entrepris de mettre en place un plan d'action relatif à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), aligné sur les axes stratégiques de l'établissement. Il comprend trois volets (ressources humaines, management, organisation) et identifie quatre enjeux stratégiques pour 2020 : fonctionner à partir du client, améliorer les performances, renforcer le fonctionnement collaboratif et transversal entre directions, anticiper le développement des compétences.

Le plan GPEC constitue ainsi une première étape vers une gestion des ressources humaines davantage professionnalisée et personnalisée, dont les principes et objectifs doivent désormais être concrétisés.

### **3.3 Une commande publique qui se professionnalise progressivement**

#### **3.3.1 Un cadre réglementaire en évolution**

Établissement public de l'État ayant la qualité d'opérateur de réseau, le GPM de la Guadeloupe a comme tous ses homologues la faculté de passer ses marchés, suivant l'activité concernée, en tant que pouvoir adjudicateur ou qu'entité adjudicatrice.

Une décision du directeur général du port du 25 juillet 2007 toujours en vigueur précise ainsi que le port agit en tant qu'entité adjudicatrice pour ses activités relatives « *aux travaux d'extension, d'amélioration, de renouvellement ou de reconstruction des infrastructures et*

*superstructures consacrées exclusivement à l'activité portuaire ; à l'achat de matériel d'exploitation et d'ouillage portuaires ; aux services de réparation, d'entretien et de maintenance d'équipements portuaires ; à la police du port ». Il agit en tant que pouvoir adjudicateur « pour toutes ses autres activités ». Les marchés passés en tant que pouvoir adjudicateur représentent environ les deux tiers des marchés conclus de 2012 à 2018.*

Au cours de la période sous revue, le GPM a été successivement soumis :

- au code des marchés publics (décret n° 2006-975 du 1<sup>er</sup> août 2006) ;
- à partir du 1<sup>er</sup> avril 2016, à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et à son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016 ;
- depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, au code de la commande publique.

En partie en raison des nombreuses modifications réglementaires survenues dans ce champ, le règlement des marchés publics du GPM a fait l'objet de mises à jour tous les ans : mars 2013, septembre 2014, novembre 2015, septembre 2016, juin 2017, novembre 2018. Ce document est complété par de nombreuses notes et référentiels internes.

### **3.3.2 Une fonction achats davantage axée sur les procédures que sur la stratégie**

#### **3.3.2.1 Les instances consultatives mises en place**

Le règlement mis à jour des marchés du GPM prévoit la mise en place de différents organes pour les marchés dont les montants sont supérieurs à 25 000 € :

- une commission d'ouverture des plis, obligatoire pour les marchés supérieurs à 50 000 € (facultative entre 25 et 50 000), qui dresse la liste des candidats admis à l'examen des offres et les offres retenues pour analyse. Le prescripteur conduit l'analyse des offres et présente ses préconisations ;
- une commission interne d'appel d'offres, obligatoire pour les marchés supérieurs à 50 000 € (facultative entre 25 et 50 000), les avenants supérieurs à 10 % du montant initial (15 % pour les travaux) ou qui dépassent 50 000 € et certains marchés<sup>139</sup>. La CIAO, composée du directeur ou de la directrice en charge du dossier, de celui de la programmation, des finances et de la comptabilité et de la directrice du pilotage, contrôle, achat-marchés, émet un avis et propose le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse ;
- une commission consultative des marchés, instituée en application de l'article R. 5312-73 du code des transports au sein du conseil de surveillance. Le seuil d'examen est actuellement fixé à 125 000 € mais évolue en fonction de la réglementation. La CCM se réunit dans les faits à chaque rencontre du conseil de surveillance, mais des CCM exceptionnelles peuvent être organisées pour étudier certains dossiers urgents.

---

<sup>139</sup> Les marchés négociés complémentaires ou similaires qui se rattachent à un marché préalablement soumis à l'avis de la CIAO, les marchés de maîtrise d'œuvre, les relances de marchés ou lots initialement soumis à la CIAO.

**Tableau n° 18 : Nombre de réunions annuelles de la commission consultative des marchés**

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4	6	5	3	4	3	2	2

Source : Cour des comptes, d'après les procès-verbaux fournis.

L'étude des procès-verbaux de ces instances a confirmé la régularité formelle de leur fonctionnement.

### 3.3.2.2 Un service des achats en réorganisation constante mais toujours dépourvu de vision d'ensemble

Le précédent contrôle de la Cour avait relevé des lacunes dans l'organisation de la commande publique du port, constatant la décentralisation de la passation, certaines irrégularités dans les procédures mises en œuvre et l'absence de procédure de contrôle interne.

Un audit interne commandité par le directeur général en 2014 soulignait d'ailleurs l'importance du besoin de formation exprimé par les agents (80 %), la méconnaissance des procédures internes pour près de 40 % d'entre eux et un suivi technique faible ; plus de la moitié partageait également le sentiment de ne pas participer à une politique globale d'achats, regrettant l'absence de fonctionnement en mode projet.

La fonction achats a, depuis, fait l'objet d'une importante réflexion pour en redéfinir le périmètre et les missions. Le « service achats marchés » (SAM) a ainsi connu plusieurs évolutions successives. Lors de la réorganisation interne d'ampleur qu'a connu l'établissement en 2015<sup>140</sup>, le SAM a en effet succédé au service de la commande publique et s'est retrouvé positionné au sein d'un nouveau pôle « Ressources humaines pilotage », qui fusionnait les anciennes directions du contrôle interne (DCI) et de l'administration générale (DAG). L'objectif était alors de faire du SAM un service « bout en bout » et centralisé, qui prenne toute la procédure en charge depuis l'expression du besoin jusqu'à la remise du marché, en assurant tout du long le suivi administratif et financier. Ce service devait également assurer un contrôle exhaustif des marchés, dans le but d'améliorer la lisibilité et la fiabilité de l'information financière produite par l'établissement.

En raison de la perte de la moitié de ses effectifs, finalement mobilisés sur d'autres postes, le SAM a toutefois été contraint d'abandonner cette ambition. La priorité a donc été donnée à la professionnalisation de la fonction achats, en privilégiant la montée en compétence des agents du SAM à l'agrandissement de l'équipe. En septembre 2017, le pôle « RH pilotage » au sein duquel était positionné le service a été réorganisé, donnant naissance à la direction pilotage, contrôle – achats-marchés (DPCAM), qui a absorbé l'ancien service des affaires juridiques. Cette réorganisation a supprimé la fonction juridique de l'organigramme du port, ce que l'on retrouve dans d'autres GPM.

Outre ces évolutions, le GPM a acquis au cours de la période sous revue différents logiciels, non reliés entre eux et renforçant la compartimentation des différents services :

<sup>140</sup> Cette réorganisation s'est effectuée en application du plan d'entreprise, permettant à cette occasion de resserrer le nombre de directions, passées de dix à six.

- l'outil de base « SIS marchés », qui disposait d'un premier niveau de contrôle *via* une fonctionnalité bloquante en cas de dépassement du seuil nomenclature ;
- un autre logiciel acquis en 2016 pour le traitement financier des achats (« Brique achats UBW »), dans une volonté de réduire les délais de traitement entraîné par le choix d'un contrôle exhaustif. Outil financier, « Brique achats » n'intègre pas de computation des seuils et ne permet pas aux prescripteurs d'effectuer de suivi ;
- un nouveau logiciel « E-Project » pour pallier cette dernière lacune, qui n'est pas connecté à « Brique achats » et dont les accès prévus sont de l'aveu du GPM ni tous utilisés ni même tous connus.

Le suivi des échéances et des renouvellements est quant à lui assuré par le module « SIS alerte » de « SIS marché », doublé par la tenue à jour d'un tableau de bord.

La délimitation et l'utilisation parallèle de ces trois logiciels posent par conséquent plusieurs difficultés et créent une confusion au sein de l'établissement, y compris pour le SAM. Leur morcellement entraîne aussi un réel risque d'opacité, puisque le GPM admet qu'il permet à certaines opérations d'échapper aux procédures. La Cour invite donc le GPM à mettre un terme à une situation complexe pour les équipes, coûteuse en moyens et risquée pour les procédures, en assurant une meilleure interface des outils en place et en rationalisant leurs différents modules pour éviter les doublons.

Le SAM s'appuie désormais pour fonctionner sur des prescripteurs dans chaque service et trois agents, à savoir une responsable et deux assistantes. Son organisation, réadaptée chaque année, ainsi que les acquisitions successives de logiciels ne lui ont pas permis de fonctionner deux exercices de suite de la même manière.

Cette absence de stabilité n'a pas été sans conséquence sur la professionnalisation de la fonction ; le service apparaît aujourd'hui confiné aux procédures et privé d'une vision d'ensemble sur la politique d'achats du GPM. Il est également dénué d'outil de pilotage efficace, puisqu'aucun dispositif ne permet par exemple de savoir si le prix fixé au départ a été respecté dans l'exécution du marché ; par suite, seules les factures peuvent faire état de la nécessité de passer un avenant. De même, le SAM n'a pas été en mesure de fournir le nombre de marchés passés pendant la période sous revue, l'agence comptable du GPM demeurant le seul service capable de disposer d'une connaissance exhaustive des achats de l'établissement ; le SAM a également admis « *ne pas avoir de visibilité* » sur le suivi de l'exécution des marchés, qui reste du seul ressort des prescripteurs<sup>141</sup>. Un tel aveu révèle, outre le retrait du SAM dans la vie de l'établissement, l'importance du cloisonnement entre les services.

**Recommandation n° 8. (GPMG) Donner au service achats marchés un véritable rôle de supervision des marchés et le doter d'un système d'information unifié.**

<sup>141</sup> Le service financier procède au contrôle des délais d'exécution au travers du logiciel E-Project ; il a indiqué à la Cour : « *en cas de dépassement de délai, nous veillons à obtenir : soit l'OS ou l'avenant de prolongation selon le contexte, soit le décompte et l'application des pénalités de retard (EXE13).* »

### 3.3.3 Une professionnalisation de l'achat renforcée mais encore inachevée

Lors de son dernier contrôle, la Cour avait relevé des défaillances dans le contrôle des marchés publics et émis trois recommandations :

- « contrôler par échantillonnage les marchés inférieurs à 20 000 € HT et dont le service commande publique n'a pas connaissance » ;
- « élaborer des procédures de contrôle interne pour les marchés » ;
- « mettre à jour le guide de l'acheteur », qui n'avait pas évolué depuis 2009.

Les deux premières recommandations ont été mises en œuvre. En effet, le SAM effectue chaque année un contrôle par échantillonnage d'une cinquantaine de marchés inférieurs à 25 000 €, en admettant ne pas avoir idée de la proportion de marchés qu'un tel chiffre peut représenter. Le contrôle interne effectue ensuite les contrôles dits de second niveau, sur un champ plus vaste, à partir de procédures formalisées et dans le respect d'un calendrier de contrôle validé chaque année.

La mise à jour du guide de l'acheteur n'a quant à elle toujours pas été effectuée. Obsolète depuis plusieurs années, le guide n'est plus, de l'aveu des services, utilisé par les personnels du GPM. Ces derniers préfèrent en effet se référer au règlement intérieur des marchés. Le GPM a toutefois indiqué à la Cour que le guide devrait être actualisé.

Soumis aux dispositions de la circulaire du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État<sup>142</sup>, le GPM n'a pas non plus mis en œuvre de plan d'action achats formalisé. Par suite, il ne dispose pas de comptabilisation ni de politique générale sur les objectifs d'économies et de développement durable. Le rapport annuel du CGEFI de 2012 soulignait déjà l'intérêt pour l'établissement de se conformer avec la circulaire du 10 février, en l'encourageant à pallier l'étroitesse de l'offre<sup>143</sup> par des efforts de « recherche active », à réaliser une évaluation des fournisseurs et à mettre en place une cartographie des achats.

Ces recommandations demeurent en grande partie d'actualité. Le port a toutefois procédé au recrutement en mars 2019 d'un acheteur stratégique en vue d'optimiser le budget achats, d'évaluer la performance de la fonction et des fournisseurs et de renforcer la maîtrise des différentes étapes du processus. Rattaché directement à la directrice du pôle « RH qualité » et non au SAM, il est notamment chargé de mettre en place le programme d'achats et de réaliser une cartographie des achats<sup>144</sup>. Celle de 2019 était, au moment de la visite sur place, en cours de finalisation.

Enfin, alors que les veilles juridiques sur les évolutions du cadre normatif et les formations participent à la professionnalisation de la fonction, ces dernières sont encore peu formalisées. Si des formations ont bien lieu chaque année sur les marchés publics, le SAM observe un faible retour sur investissement, ce qui interroge sur les modalités d'évaluation de ces prestations. En outre, privé de service juridique depuis 2017, le GPM admet que la veille juridique repose principalement sur « les efforts individuels pour se tenir au courant de

<sup>142</sup> Cette circulaire s'applique à tous les établissements publics de l'État réalisant plus de 10M € d'achat.

<sup>143</sup> Si une telle contrainte est difficile à démontrer, l'avis n°12-A-19 du 4 juil. 2019 de l'Autorité de la concurrence mentionnait que les DROM « en plus d'être des marchés étroits, [étaient] des marchés matures » et que « les contraintes spécifiques aux DROM (notamment climatiques et logistiques) constituent autant de barrières à l'entrée qui expliquent en partie le faible nombre de nouveaux entrants » (p.44).

<sup>144</sup> Une telle cartographie faisait déjà l'objet de la note du 18 nov. 2014 du directeur général préfigurant la réorganisation de la fonction achats.

*l'actualité* » et la veille minimale assurée par le logiciel « SIS marchés » ; le port ne dispose d'aucune expertise juridique organisée en interne spécialisée sur l'achat public et recourt massivement pour y pallier aux prestataires extérieurs, notamment pour les contentieux<sup>145</sup>.

À l'instar d'autres GPM, celui de la Guadeloupe pourrait recourir à des prestations mutualisées en matière de veille juridique. Signe de son isolement relatif sur les sujets liés à la commande publique, il n'a d'ailleurs été partie prenante à aucun marché mutualisé pendant la période sous revue.

Par ailleurs, bien que le délai de paiement moyen soit supérieur à 30 jours pour les deux derniers exercices<sup>146</sup>, le GPM n'a payé des intérêts moratoires qu'en 2012, ce qui interroge sur leur suivi. La Cour rappelle que ces derniers sont dus de droit et doivent être liquidés et mandatés sans que les bénéficiaires aient à les réclamer. Ce travail de recensement des intérêts moratoires incombe aux gestionnaires. Le comptable doit rappeler à l'ordonnateur ses obligations en la matière.

Les efforts entrepris pour refonder la fonction achats, dont les réorganisations successives et les nombreuses notes internes témoignent, ont donc été réels sur la période étudiée. Ils révèlent d'ailleurs une implication forte des organes de gouvernance, appelée de ses vœux par le rapport 2012 du CGEFI. L'établissement n'a toutefois pas encore réussi à déployer une véritable politique en la matière, appuyée sur une analyse des besoins et orientée dans une démarche de performance. Il doit encore poursuivre la démarche de professionnalisation de ses achats.

À l'occasion de la contradiction, le nouveau président du directoire a indiqué à la Cour son intention de lancer un audit de la commande publique dans l'établissement, qui portera une attention particulière à la clarification des rôles de chaque service et aux actions de contrôle.

### **3.4 Une gestion domaniale clarifiée et désormais prioritaire**

La réforme portuaire et la constitution de grands ports maritimes visent notamment à renforcer la capacité d'aménagement de ces établissements publics. Le conseil de surveillance a adopté les conditions générales applicables à la gestion domaniale en septembre 2014. De nouvelles règles ont été établies par le directoire en décembre 2017 en raison de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et de celle du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques. La circonscription portuaire est constituée d'espaces terrestres, maritimes et naturels. Elle représente 5 913 ha mais les espaces terrestres se limitent à 178,52 ha soit 3 % de la surface totale. Ces espaces sont répartis sur cinq communes mais Jarry et Baie-Mahault représentent 88 % de la circonscription. Les redevances domaniales représentent 25 % du chiffre d'affaires d'un établissement public qui doit veiller à la diversification de ses ressources<sup>147</sup>.

<sup>145</sup> De 2012 à 2019, le GPM enregistre 14 contentieux liés aux marchés, dont deux dossiers encore actifs.

<sup>146</sup> L'agence comptable a indiqué à la Cour les délais globaux de paiement suivant : 46,23 jours en 2018 et 57,71 jours en 2019. Ce délai est toutefois plus faible que le délai fournisseur moyen en Guadeloupe (75,2 jours en 2017 d'après le rapport annuel 2018 sur les délais de paiement réalisé par l'IEDOM).

<sup>147</sup> A titre de comparaison, la part des recettes domaniales dans les revenus des GPM de l'hexagone s'établit autour de 30 % pour les GPM de Marseille, de Nantes-Saint-Nazaire, du Havre, de Rouen, 15 % pour La Rochelle et 35 % pour Bordeaux.

### 3.4.1 Des interventions des différents services à préciser

De nombreux services interviennent dans le processus contractuel : direction du développement pour la négociation des conventions, directions du développement, de l'aménagement, des affaires juridiques pour leur rédaction, direction de l'aménagement pour le suivi de la facturation, le renouvellement ou la résiliation des contrats, direction des finances pour le suivi des objectifs de trafic, etc. Dans un tel contexte, l'absence de désignation formelle d'un chef de file n'est pas de nature à faciliter le suivi de la politique contractuelle du port. Désormais, la direction de la stratégie et de la promotion commerciale est chargée de la rédaction et de la publication des fiches et de la définition des critères d'attribution et un comité ad hoc a été créé en 2018, comprenant un représentant de chaque direction intéressée.

Le suivi de la mise en œuvre de certaines clauses par les occupants n'est d'ailleurs pas effectué de manière systématique par les services du port. Tous ces éléments sont susceptibles d'obérer le caractère opposable des conventions et d'affaiblir le positionnement du port dans les négociations avec ses clients. Une première étape pourrait consister à étendre l'activité de gestion des contrats au-delà du suivi de la facturation et des paiements et renforcer le pilotage des contrats par la désignation d'un département chef de file pour l'ensemble de la procédure.

Compte tenu du nombre important de conventions à suivre (230 conventions représentant 435 000 m<sup>2</sup>)<sup>148</sup>, avec peu de contentieux<sup>149</sup> constatés sur la période, la question de la qualité du suivi des conventions et notamment des obligations qu'elles comportent se pose : dépôt de garanties non respecté, communication préalable des sous-locations, respect des reconductions implicites, mise en œuvre des astreintes, charges de dépollution, prestations annexes comme la fourniture d'eau et d'électricité (qui donnent lieu à un contrat et à une facturation distincts), voire tout simplement le suivi formel des dossiers<sup>150</sup>.

<sup>148</sup> Dont 110 pour la zone industrielle de Jarry-Baie-Mahault.

<sup>149</sup> Trois des quatre transactions signées entre 2014 et 2019 portent toutefois sur la gestion domaniale dont le règlement du différend concernant le centre Saint John Perse, par laquelle le GPMG renonce à 142 805 € : cette dernière transaction ne précise pas le montant des autres redevances non perçues entre 2007 et 2013 au motif qu'elles n'avaient pas été émises.

<sup>150</sup> Il en est ainsi d'un rapport annuel d'activité du concessionnaire de la marina, dossier particulièrement sensible, « égaré au sein des services du port », comme a dû le reconnaître le président du directoire pour justifier le report d'un point à l'ordre du jour du conseil de surveillance. De même, le GPM a demandé à l'EPF, dans le cadre de la convention conclue en 2017, de rechercher les contrats du centre Saint-John Perse à des fins d'évaluation des indemnités.

**Tableau n° 19 : Nombre de conventions d'occupation du domaine public conclues**

<i>Années</i>	<i>Actif</i>	<i>Archivé</i>	<i>Total général</i>	<i>Dont renouvellement</i>
<i>2012</i>	9	16	25	2
<i>2013</i>	13	10	23	1
<i>2014</i>	18	12	30	1
<i>2015</i>	35	12	47	15
<i>2016</i>	18	11	29	5
<i>2017</i>	41	6	47	11
<i>2018</i>	12	1	13	22
<i>2019</i>	17	-	17	2
<i>Total général</i>	163	68	231 <sup>151</sup>	59

Source : Cour des comptes, à partir de données du GPMG.

### 3.4.2 Des règles de publicité qui doivent être respectées

Le président du directoire a reconnu l'insuffisance de la politique d'attribution des autorisations d'occupation du foncier ainsi que la nécessité de généraliser les appels à projet et d'améliorer la lisibilité et les conditions de concurrence pour l'occupation du foncier<sup>152</sup>. Le GPM a été confronté à cette nécessité de clarification sur le terminal de Jarry. Seule la SAS Opéra, dont le GPM est actionnaire, avait une autorisation d'occupation temporaire. Les sociétés de manutention n'avaient donc pas de titre d'occupation. Le projet stratégique a par conséquent retenu une action visant à mettre en place des conditions d'une concurrence entre les sociétés de manutention. D'autres clients ont sollicité et obtenu des clarifications de tarifs.

Ces exigences, qui ne sont pas nouvelles, ont été précisées par l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017, relative à la propriété des personnes publiques en posant le principe d'une procédure de sélection transparente, ouverte et non discriminatoire pour attribuer les AOT en vue de l'exploitation économique du domaine. Elle ouvre toutefois la possibilité pour l'autorité portuaire de ne procéder qu'à une publicité préalable à la délivrance des titres. Cette question se pose également pour les maisons louées à des personnels du GPM. Les services du GPM publient désormais sur son site internet tous les biens immobiliers disponibles à la location.

<sup>151</sup> Les données varient selon d'autres sources : dans une note au conseil de surveillance en janvier 2019, il est fait état de 250 contrats pour 203 clients.

<sup>152</sup> Conseil de surveillance, 29 nov.2017.

### 3.4.3 La valorisation domaniale, un axe de développement retardé par des incertitudes foncières et l'absence d'une stratégie foncière

Les services du GPM ont conscience des faiblesses actuelles en matière de gestion domaniale. Le domaine foncier est complexe<sup>153</sup>, en raison notamment des incertitudes sur l'ex-domaine colonial, mais cette complexité n'explique pas certains retards dans l'acquisition de foncier, comme l'a reconnu le président du directoire devant le conseil de surveillance<sup>154</sup>.

Une stratégie domaniale a été définie en 2017 et les revenus liés au domaine sont en hausse croissante, s'expliquant par une évolution des tarifs, la création de nouvelles redevances et un meilleur suivi des clients. Les évolutions tarifaires adoptées sur la période 2013-2018 sur le volet domaine (foncier bâti et non bâti compris) ont été en moyenne de +1,25 %. L'établissement a également conclu une convention avec l'établissement public foncier le 20 décembre 2017. Toutefois, certaines difficultés persistent. La procédure de transfert entre l'État et le GPM a buté sur une partie limitée des inventaires conduisant à des arbitrages nationaux retardant la réalisation du transfert du foncier. L'acte de transfert des biens de l'État au port a été transmis au ministère en novembre 2016. Ces incertitudes sur le périmètre foncier et donc le montant de l'assujettissement à la taxe foncière ont perduré conduisant à la formulation d'observations de la part du commissaire aux comptes à plusieurs reprises. Le projet stratégique 2014-2018 a été conçu et approuvé sans intégrer ces données qui n'étaient pas disponibles en 2015 bien que le principe de l'assujettissement et les premiers travaux d'identification soient antérieurs à cette approbation. Dépassant les seules questions domaniales, les règlements d'exploitation du port ont parfois tardé comme dans le cas de Folle-Anse, en cours de validation ou celui de Basse-Terre qui n'a pas encore été formalisé. Enfin, les services du port sont encore en train d'identifier et de régulariser les occupations sans titre<sup>155</sup> alors que les personnels n'étaient pas forcément assermentés.

La gestion domaniale nécessite donc un suivi attentif, reposant sur des tableaux de bord, des objectifs et des indicateurs. Ainsi, le centre commercial de Blanchard présente un taux d'occupation moyen entre 2012 et 2019 de 75 % seulement.

Au-delà de ces difficultés propres à la Guadeloupe ou partagées par tous les grands ports maritimes, la valorisation domaniale doit gagner en cohérence. CMA CGM a ainsi constaté une absence d'harmonisation des pratiques quant à l'instruction et à la délivrance des demandes de CAOT entre les grands ports de Guadeloupe et de Martinique.

Les services du GPM se sont donc engagés, tardivement, dans une nouvelle stratégie foncière reposant sur la renégociation des autorisations d'occupation temporaire existantes, la commercialisation du foncier disponible, la mise en place d'un système d'informations géographiques de qualité<sup>156</sup>, l'acquisition de nouveaux fonciers et l'aménagement du foncier. Encore faut-il que cette stratégie tienne désormais compte de l'impact de la fiscalité. Cette stratégie gagnerait également à reposer sur un parangonnage avec les pratiques du GPM de la Martinique et sur les friches portuaires ou littorales de l'archipel.

<sup>153</sup> À Marie-Galante, l'administration compétente a reconnu une méconnaissance des limites de la circonscription.

<sup>154</sup> Conseil de surveillance, 29 nov. 2017. Exemple d'actes de vente non signés deux ans après une délibération du conseil de surveillance.

<sup>155</sup> Conseil d'Etat, sect., 19 juin 2015, *Société immobilière du port de Boulogne*.

<sup>156</sup> Les informations n'étaient pas encore toutes disponibles au stade de l'instruction du présent rapport : 3 % des titulaires, au vu du code NAF, n'avaient pas d'objet économique en lien avec le projet stratégique du GPM.

Enfin, les questions domaniales sont parfois sensibles, à l'image de l'îlet à Cochons, rattaché administrativement à la commune de Pointe-à-Pitre mais dont trois parcelles et le plan d'eau sont intégrés à la circonscription du grand port maritime. Des mouillages forains permettent ainsi aux propriétaires de navires de plaisance d'éviter le paiement d'une place dans la marina. Gestionnaire et autorité concédante du domaine public maritime, le GPM n'a pas créé de zone de mouillage. L'article L. 5213-1 du code des transports dispose que le grand port est chargé de la gestion et de la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est le propriétaire ou qui lui sont affectés.

#### **3.4.4 Un risque d'enrichissement sans cause réelle et vérifiable à prévenir**

L'établissement public dispose d'un domaine public assez varié avec des locations à des sociétés à des fins commerciales. C'est notamment le cas des deux centres commerciaux Karukera Marine et Les Poiriers qui avaient été autorisés sous forme d'amodiation il y a une trentaine d'années. L'occupation du domaine public doit être compatible avec sa destination. Il doit donc nécessairement exister un lien entre l'activité exercée et le fonctionnement d'ensemble de l'établissement portuaire. Cette compatibilité s'apprécie au regard des orientations stratégiques du GPM et des documents d'urbanisme en vigueur. Selon la DGITM, s'il apparaît que cette pratique ne correspond pas aux critères de qualification et à la vocation première du domaine public portuaire, le principe de valorisation de ce domaine peut expliquer cette situation.

Toute sous-location d'un titre d'occupation du domaine public portuaire doit être préalablement agréée par les services du GPM. Or, plusieurs cas de sous-locations ont été relevés, qui se traduisent par des tarifs particulièrement élevés au regard de ceux fixés par l'établissement public initialement. Cette situation a donné lieu à des tentatives de régularisation afin d'éviter des enrichissements sans causes réelles et vérifiables. La procédure mise en place par le GPM, au prix de négociations directement avec les titulaires des CAOT concernés pour éviter plusieurs contentieux prévoit un agrément par le premier sans donner toutes les garanties d'éviter ce risque d'enrichissement sans causes. Cet agrément n'a pas pour effet de créer une relation contractuelle entre le sous-occupant et le GPMG. Ce dernier n'engage pas sa responsabilité pour avoir accordé cet agrément mais les titulaires des CAOT ont contesté certaines règles en se regroupant en association qui a obtenu une prolongation de l'occupation et une progressivité tarifaire<sup>157</sup>. Toutefois, une étude menée par un consultant externe en 2019 faisait encore état de sous-location « à un tarif bien supérieur à celui qu'ils payaient aux délégataires, et pour une durée excédant parfois la durée de leur propre contrat »<sup>158</sup>.

Le risque d'enrichissement sans cause a également été relevé dans la concession de la marina où un consultant extérieur a constaté des rémunérations annexes<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> Délibération du conseil du directoire avec une abstention de l'un des membres du directoire.

<sup>158</sup> Synthèse soumise au comité d'audit, sept. 2019.

<sup>159</sup> Frais de siège élevés, rémunération de comptes courants associés, suramortissement, sous-traitance ou sous-délégation à un prix distinct du service principal, provisions non constituées

<b>Recommandation n° 9. (GPMG) Interdire à l'avenir de sous-louer les autorisations d'occupation du domaine public.</b>
---

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La gestion interne du GPMG a souffert de réorganisations successives, notables dans le domaine de l'achat, qui n'ont pas contribué à clarifier les compétences respectives des différents services sur certains sujets pourtant stratégiques comme la domanialité publique. Cette dernière, qui constitue l'une des ressources de l'établissement public, doit devenir une priorité du directoire qui dispose désormais du cadre juridique et des outils techniques pour améliorer cette mission.*

*Les ressources humaines du GPM sont caractérisées par les rigidités induites par la CCNU et par un dialogue social sensible, non seulement pour l'établissement mais pour le territoire guadeloupéen dans son ensemble. Si l'instruction a relevé des anomalies en matière de temps de travail et de fondement juridique de nombreuses primes, il convient également de souligner les efforts accomplis par le GPMG en vue de les corriger. La professionnalisation du contrôle interne et l'encadrement plus rigoureux des frais de mission et de déplacement doivent impérativement accompagner cet effort pour moderniser la GRH de l'établissement.*

## CONCLUSION

Huit ans après son changement de statut, le grand port maritime de la Guadeloupe doit pouvoir sortir de ses contradictions.

La première ne lui est pas propre et concerne plusieurs ports ultramarins, partagés entre le développement de la croisière et la nécessité d'accueillir des porte-conteneurs toujours plus grands. Cette double exigence nécessite d'importants investissements aux retombées directes incertaines pour l'établissement public, alors que les perspectives d'évolution des activités du port demeurent étroitement liées à celles du marché local, qui représente sur la durée 80 % du chiffre d'affaires. Cette prise de risque doit être maîtrisée et partagée.

La deuxième contradiction tient au fait que le GPM comprend plusieurs sites, aux vocations distinctes mais qui nécessitent, pour différentes raisons, des investissements continus de maintenance et de développement. Or, dans son esprit, la réforme portuaire demande aux ports de faire des choix en matière d'investissement. Son positionnement dans la zone Caraïbe et la situation archipélagique de la Guadeloupe l'amènent ainsi à diversifier ses activités, dont certaines ont un rapport lointain avec son objet principal.

La troisième contradiction tient à la question, parfois épineuse, de la nature des relations entretenues avec la Martinique. Les deux îles, concurrentes historiques, forment aujourd'hui un marché antillais unique. Du point de vue de l'État, la complémentarité tient à l'intérêt de disposer de terminaux portuaires proches. Pourtant, les places portuaires sont par définition d'abord concurrentielles : les retards pris dans la tentative d'une coordination interportuaire depuis 2012 comme la poursuite parallèle de projets d'infrastructures similaires peuvent en témoigner.

Pour surmonter ces difficultés, le grand port maritime de la Guadeloupe a besoin d'une gouvernance stable et capable de fédérer les équipes des différentes directions autour d'un projet commun. Les différents soubresauts qui ont ponctué le fonctionnement tant du conseil de surveillance que du directoire n'ont pas favorisé cet objectif nécessaire à une entreprise publique, qui doit par ailleurs veiller à ne pas succomber à une certaine inertie et qui a recours à de nombreuses études de consultants extérieurs.

L'État a sa part de responsabilité dans cette situation. Il apparaît en effet en retrait sur au moins trois chantiers. En matière de gouvernance tout d'abord, il ne fixe pas de cap au président du directoire, dont le positionnement confine parfois à l'isolement. En matière de stratégie ensuite, il n'a pas été en mesure de clarifier le positionnement attendu de CMA CGM et a tardé sur différents dossiers importants comme ceux de la fiscalité foncière ou de la coopération interportuaire. En matière d'interface avec l'archipel enfin, l'État n'a pas mis en œuvre toutes les obligations légales en matière de coût et d'analyse des prix et marges.

Dans ces conditions, malgré la transformation du port autonome en grand port maritime, l'établissement n'est pas en mesure d'être une entreprise publique pleine et entière alors que ses différents partenaires, collectivités territoriales et acteurs de la place portuaire, attendent beaucoup de son activité. Cette situation ne permet pas de conduire au mieux des projets partenariaux aussi difficiles que celui de l'interface ville-port, par exemple, défi spatial et économique indispensable pour assurer le développement de l'économie locale et les ambitions affichées en matière de croisière.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	85
Annexe n° 2. Emprises géographiques du GPM de la Guadeloupe .....	87
Annexe n° 3. Données relatives aux activités du GPM de la Guadeloupe (données 2019) ..	88
Annexe n° 4. La gouvernance des grands ports maritimes d’outre-mer .....	91
Annexe n° 5. L’élaboration du premier projet stratégique.....	94
Annexe n° 6. Bilan du projet stratégique 2014-2018 .....	96
Annexe n° 7. Données financières .....	99
Annexe n° 8. Du grand projet de port (GPP) au Port nouvelle génération (PNG).....	102
Annexe n° 9. Montant des dépenses de sûreté et sécurité portuaires .....	105
Annexe n° 10. Principales données relatives aux ressources humaines .....	106
Annexe n° 11. L’échantillon de marchés examinés .....	111

## Annexe n° 1. Glossaire

- AIPP : autorité investie du pouvoir de police portuaire
- CCIAG : conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane
- CIASSP : commission interministérielle d'audit salarial du secteur public
- CCIIG : chambre de commerce et d'industrie des îles de Guadeloupe
- CCNU : convention collective nationale unifiée
- CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable
- CGEFI : contrôle général économique et financier
- CIMER : comité interministériel de la mer
- CMA CGM : compagnie maritime d'affrètement – compagnie générale maritime
- CPER : contrat de plan Etat- Région
- CSA : *Caribbean Shipping Association*
- DDFiP : direction départementale des finances publiques
- DEAL : direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- DFA : Départements français d'Amériques
- DGCCRF : direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- DGDDI : direction générale des douanes et des droits indirects
- DGITM : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
- DGOM : direction générale des outre mer
- DPCAM : direction du pilotage, du contrôle et des achats-marchés (interne GPM)
- EVP : équivalent vingt pieds (unité de mesure de volume conteneur)
- GES : gaz à effet de serre
- GNL : gaz naturel liquéfié
- GPM : grand port maritime
- GPMG : grand port maritime de la Guadeloupe
- GPP : grand projet de port
- ILAT : indice des loyers des activités tertiaires
- MASE : manuel d'amélioration sécurité santé
- OMI : organisation maritime internationale
- PEC : point d'entrée communautaire
- PED : point d'entrée désigné
- PIF : poste d'inspection frontalier
- PMAC : *Port Management Association of the Carribeans*

POMU : plateforme offshore multi-usages

PPRT : plan de prévention des risques technologiques

RMPP : rémunération moyenne des personnels en place

SAM : service achats-marchés (interne GPM)

SAR : schéma d'aménagement régional

SARA : société anonyme de la raffinerie des Antilles

SGAR : secrétariat général aux affaires régionales

SMTP : salaire moyen par tête

SMVM : schéma de mise en valeur de la mer

Transbordement : transfert de marchandise d'un navire réalisant des lignes intercontinentales vers un autre navire desservant les ports de la région. Le terminal constitue seulement un lieu de transit.

UMEP : union maritime et portuaire

UNIM : union nationale des industries de manutention

UPF : union des ports français

## Annexe n° 2. Emprises géographiques du GPM de la Guadeloupe

Le grand port maritime de la Guadeloupe comprend cinq sites :

- le port de Jarry à Baie Mahault, avec neuf quais spécialisés, de nombreuses implantations de services logistiques et de transport et qui est situé dans la zone de commerce international (ZCI) et le domaine industriel et commercial (DCI) ;
- le port de Pointe-à-Pitre, qui accueille essentiellement le trafic passager et de croisière ainsi qu'une activité de yachting ;
- le port de Basse-Terre, dédié aux trafics de fret et de transport de passagers ainsi que de croisiéristes ;
- le port de Folle Anse sur l'île de Marie-Galante, équipé d'un poste sucrier et de deux postes rouliers ;
- enfin, le port de plaisance de la marina du Bas du Fort, géré en concession.



Source : site Internet du GPM

### **Annexe n° 3. Données relatives aux activités du GPM de la Guadeloupe (données 2019)**

L'activité portuaire sur la décennie se caractérisent par trois points :

- Le trafic de marchandises est dopé par les conteneurs :

Les flux de marchandises sont liés aux besoins de l'archipel. Les marchandises comprennent les vrac, le conventionnel, le véhicule et le conteneur. L'importation domine le marché à 60 %, devant le transbordement désormais à 25 % et le reste à l'exportation. Les marchandises diverses conteneurisées constituent la masse principale du trafic, à 55 %, avant le vrac liquide (20 %, lié à l'importation d'hydrocarbures du dépôt pétrolier de la société anonyme de la Raffinerie aux Antilles), le vrac solide (moins de 20 % : clinker, charbon, céréales ou agrégats) et les marchandises diverses non conteneurisées. La filière de la banane est structurée autour d'une organisation de producteurs qui, associée à celle de Martinique, également unique, constitue l'union des groupements de producteurs de banane. La production en Guadeloupe s'élève à 60 – 65 000 tonnes par an soit de l'ordre de 3 000 conteneurs. Le sucre constitue la deuxième activité agricole de l'archipel et repose sur une production de 5 à 6 000 tonnes par an. Quant aux vrac énergétiques, premier poste d'importation en volume de la Guadeloupe, ils sont composés actuellement exclusivement d'importations de ressources fossiles avec une dépendance énergétique élevée de l'ordre de 88 % de la consommation totale. La demande de carburants est portée notamment par la croissance du carburant aérien liée au développement du trafic de l'aéroport de Pointe-à-Pitre. Le roulier a bénéficié du transfert de la ligne opérée par Hoegh Autoliners depuis Port of Spain en 2015.

Le trafic annuel de conteneurs augmente sur la période, sous l'effet conjugué du transbordement, qui en 2018, connaît son meilleur résultat pour le GPM et la hausse du marché domestique. Plus de la moitié des marchandises échangées sont conteneurisées. Cette part est relativement stable depuis 2010.

- Les ports de France métropolitaine demeurent les principaux ports d'échanges :

À l'importation, les ports du Havre, Nantes-Montoir, Dunkerque, Rouen et Marseille sont les principaux ports d'échanges avec 25 % de l'ensemble des échanges. Dans les Caraïbes, se détachent les ports de la Martinique (23 %) dont les hydrocarbures, de Colombie (10 % dont le charbon), de Sainte-Croix aux Iles Vierges (10 % dont les agrégats).

À l'exportation, les ports de France métropolitaine représentent 36 % des échanges en tonnage, notamment pour les bananes (Dunkerque) et le sucre (Marseille). La Martinique concentre 12 % des échanges. Le port d'Anvers est le troisième port d'exportation.

- Si les trafics de passagers s'améliorent clairement sur la décennie, les données doivent être relativisées.

Les hausses de trafics, tant à la croisière qu'en inter-îles s'expliquent notamment par des choix de repositionnement de compagnies suite aux phénomènes climatiques qui ont touché les Caraïbes. S'agissant des échanges avec la Martinique, les évolutions tiennent aux nouveaux positionnements tarifaires comparés au transport aérien. Sur Marie-Galante, les aides de la

collectivité territoriale sur le prix des billets pour les résidents de l'île expliquent largement cette hausse.

La hausse supérieure à 12 % sur la décennie de la croisière est au-dessus de ce qui était escompté par les projets stratégiques successifs mais l'année 2016 a montré la volatilité de la tendance, celle-ci s'expliquant, en partie, par un effet report lié aux phénomènes climatiques. Ainsi en 2018, l'accélération constatée tient essentiellement au repositionnement, temporaire, des circuits passant par Saint Martin et Porto Rico après les ouragans Irma et Maria (60 escales supplémentaires sur la saison).

**Tableau n° 20 : Trafics du GPMG**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Trafic annuel de marchandises (M tonnes)</i>	3,8	3,6	3,3	3,5	3,6	3,7	3,7	3,6
<i>Trafic annuel de conteneurs (vides et plein), en EVP</i>	211 871	198 142	183 922	201 948	212 259 <sup>160</sup>	209 633	223 789	206 959
<i>Trafic de transbordement (en EVP)</i>	59 898 <sup>161</sup>	59 786 <sup>162</sup>	Nc	62 000	66 000 <sup>163</sup>	61 000	68 000	nc
<i>Trafic roulier (en véhicules)</i>	Nc	2 980	2 677	6 500	8 000	8 000	8 000	nc

Source : Cour des comptes d'après données GPMG.

**Tableau n° 21 : Trafics de passagers du GPMG**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Passagers</i>	900 197	894 384	980 424	1 089 284	1 114 186	1 196 432	1 321 049	1 321 000
<i>Passagers au titre de la croisière</i>	158 288	158 356	234 304	309 872	276 293	319 591	Nc	338 000
<i>Passagers pour le trafic archipel et îles</i>	741 909	736 028	746 120	788 412	838 593	876 841	Nc	983 000

Source : Cour des comptes, d'après données du GPMG.

<sup>160</sup> Données différentes selon d'autres sources : 206 886 selon le rapport d'activités.

<sup>161</sup> Données différentes selon d'autres sources : 41 523 selon le rapport d'activités.

<sup>162</sup> Idem 39 156 selon le rapport d'activités.

<sup>163</sup> Idem : 44 903 selon le rapport d'activités.

Ces trafics sont étroitement liés aux marchés domestiques, donc en partie de l'évolution démographique. Le tableau suivant montre le rapport entre le trafic total de marchandises et le nombre de consommateurs dans les différents outre-mer.

**Tableau n° 22 : Comparaison entre GPM ultra-marins**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
<i>Tonnes de marchandises transitant dans le port (millions de tonnes) en 2017</i>	3,7	3,1	0,8	5,4
<i>Nombre de consommateurs</i>	400 000	390 000	250 000	840 000

*Source : Cour des comptes, à partir du projet stratégique du GPM de la Guadeloupe et autres données publiques*

#### Annexe n° 4. La gouvernance des grands ports maritimes d'outre-mer

L'introduction de la réforme ayant créé les grands ports maritimes a été assurée par la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports.

Les grands ports maritimes sont créés par décret en Conseil d'État. Les dispositions relatives aux grands ports maritimes de métropole sont applicables à ces ports maritimes ultra-marins, sous réserve des adaptations prévues par l'article L. 5713-1-1 du code des transports. Le 4<sup>e</sup> de l'article L. 5713-1-1 prévoit des adaptations de la composition du conseil de surveillance, différentes selon les collectivités d'outre-mer. L'article L. 5312-7 du même code distingue plusieurs cas.

Tableau n° 23 : Comparaison entre les GPM ultra-marins

	GPM de la Guadeloupe	GPM de la Martinique	GPM de Guyane	GPM de La Réunion
<i>Représentants de l'État</i>	4	4	4	4
<i>Représentants des collectivités territoriales</i>	5	4	5	4
<i>Représentants du personnel</i>	3	3	3	3
<i>Personnalités qualifiées<sup>164</sup></i>	5	6	5	6

Source : Cour des comptes.

Dans le cas du grand port maritime de la Guadeloupe, le nombre de membres du conseil de surveillance issus du secteur privé est de quatre. Il n'y a pas de personnalité qualifiée issue d'un chargeur, d'un logisticien ou d'un industriel en lien avec le port pour son activité. Il n'y a pas non plus de membres disposant d'une expérience dans les activités vers lesquelles le port est en train de se diversifier (valorisation du foncier portuaire, énergies renouvelables, économie numérique).

<sup>164</sup> Dont trois représentants élus de la chambre de commerce et d'industrie territorialement compétente et un représentant du monde économique.

**Tableau n° 24 : Fréquence des réunions des organes de gouvernance (2013-2019)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Conseil de surveillance	5	3	3	3	5	3	4
Conseil de développement	2	3	2	1	2	2	2
Commission des investissements	-	-	-	-	0	0	0
Comité d'audit	2	2	2	1	0	1	3

Source : Cour des comptes, sur la base des documents transmis.

**Tableau n° 25 : Recours aux pouvoirs**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de conseils de surveillance	5	3	3	3	5	3	2
Nombre de pouvoirs	23	8	10	8	18	8	4

Source : Cour des comptes, sur la base des documents transmis.

**Tableau n° 26 : Participation aux réunions du conseil de surveillance (2013-2019)**

Représentants	Nombre par catégorie	Nombre de réunions	Nombre moyen de présence des membres
État	4	24	2,8
Collectivités territoriales	5	24	3,1
Personnel du GPM	3	24	2,7
Personnalités qualifiées	5	24	3

Source : Cour des comptes, sur la base des documents transmis.

**Tableau n° 27 : Participation au conseil de développement (2013-2019)**

Représentants	Nombre de représentants	Nombre de réunions	Nombre moyen de présence des membres
Premier collège (représentants de la place portuaire)	6	13	4,3
Deuxième collège (représentants du personnel des entreprises portuaires)	2	13	1,3
Troisième collège (représentants des collectivités locales)	6	13	1,5
Quatrième collège (personnalités qualifiées)	6	13	5,5

Source : Cour des comptes, sur la base des documents transmis.

**Tableau n° 28 : Délais de convocation aux conseils de surveillance**

	Premier conseil	Deuxième conseil	Troisième conseil	Quatrième conseil
Délai moyen conseil de surveillance en 2017	7,1	6	5,6	7,1
Délai moyen conseil de surveillance en 2018	6,6	9	6	-
Délai moyen conseil de surveillance en 2019	4	8	7	10

Source : Cour des comptes, sur la base des documents transmis.

## Annexe n° 5. L'élaboration du premier projet stratégique

Le projet stratégique reste un document de politique générale, doublé d'un document détaillé avec des engagements plus précis.

Son élaboration, qui a précédé l'arrivée d'un nouveau président du directoire<sup>165</sup>, a reposé sur une consultation des parties prenantes organisée avec l'aide d'un consultant<sup>166</sup>. La direction de la mer, dont le directeur était membre du conseil de surveillance, n'a pas été sollicitée par le GPM à ce stade. Pourtant, le décret du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer dispose que la direction de la mer exerce « *les attributions relatives à la promotion du développement économique des activités liées au transport maritime* ». De même, les services de la DEAL n'ont pas été associés à ce premier exercice, alors que le projet stratégique comprend un volet environnemental exigeant et qui a donné lieu à un avis rigoureux de l'Autorité environnementale.

Ces deux exemples montrent que les GPM pourraient rechercher une meilleure association des parties prenantes.

Ajusté en novembre 2017, le projet stratégique comporte les défauts compréhensibles d'une première génération. L'adoption de projets stratégiques est assez longue dans ces conditions et apparaît peu adaptée à une périodicité quinquennale. A cet égard, la pandémie de Covid-19, qui remet en question certains axes du nouveau projet stratégique, devrait être l'occasion pour le ministère chargé des ports de revoir l'exercice demandé aux GPM.

Un projet stratégique reste conditionné par la logique territoriale environnante et par les partenariats portés notamment par des co-financements indispensables ou avec des enjeux socio-économiques déterminants. En d'autres termes, le projet stratégique est le résultat d'un compromis entre la communauté portuaire, l'État et les collectivités locales. Se pose ainsi la question du sens d'un tel projet : pour les uns, il doit définir précisément les besoins de financement et la rentabilité des investissements ; pour les autres, il ne s'agit pas d'un budget mais d'une orientation stratégique reposant sur une trajectoire financière. Le projet stratégique<sup>167</sup> réunit ainsi plusieurs objectifs : offrir une trajectoire financière en l'absence de contrat pluriannuel avec l'État et constituer un outil de pilotage, bien que l'établissement ait maintenu lors du premier projet stratégique un plan d'entreprise en parallèle. Il y a renoncé, avec raison, pour le second projet stratégique.

Toutefois, l'existence d'un projet stratégique ne constitue pas un cadre définitif. L'exercice de positionnement repose sur l'analyse des évolutions économiques, maritimes et portuaires. C'est le cas par exemple de la date d'ouverture, finalement retardée, des nouvelles écluses de grande taille du canal de Panama et de l'évolution du gigantisme des navires, qu'ils soient ou non de croisière. Pour autant, le premier projet stratégique n'a pas retenu différents *scenarii* pour pallier ces incertitudes. En revanche, le second repose sur deux *scenarii* dont découlent ensuite des trajectoires financières distinctes, ce qui apparaît comme une bonne pratique.

La situation de l'établissement, et notamment sa capacité de financement, détermine en grande partie la stratégie du port et donc la mise en œuvre du projet. Les délais d'adoption du projet stratégique impliquent que des investissements aient été engagés par le directoire avant

<sup>165</sup> Article R. 5312-64 CT : « *le projet stratégique est présenté par le directoire au conseil de surveillance* ».

<sup>166</sup> 16 collectivités ou sociétés.

<sup>167</sup> Article L. 5312-13 du code des transports.

l'approbation définitive du projet, à l'image du GPP décidé par la force des choses avant l'adoption formelle du projet stratégique. À l'inverse, un projet stratégique pourra omettre des actions rendues nécessaires par la suite. Le GPM a par exemple dû mobiliser 1,6 M€ pour la mise en place d'appontements pour la Route du Rhum en 2018.

L'élaboration du projet stratégique est par ailleurs conditionnée par des évolutions sur lesquelles le GPMG n'a absolument aucune prise. L'exemple le plus significatif est celui des lignes régulières de conteneurs et des choix effectués par CMA CGM. Ce dernier a ainsi décidé d'augmenter de 30 % sa capacité unitaire de ses navires en février 2016, ces derniers passant successivement de 2 400 à 2 850 EVP puis à 3 300 EVP et en 2019 à des navires de 6 900 EVP. Cette dernière décision unilatérale n'avait donc pu être anticipée par le grand port maritime, dont le nouveau projet stratégique mentionne la mise en service de navires de 3 300 EVP<sup>168</sup>. A l'inverse, en 2017, l'armateur a utilisé temporairement, pour des raisons techniques qui lui étaient propres, des 2 200 EVP avant de revenir aux 3 300 EVP en janvier 2018.

Le choix du premier axe stratégique (se positionner comme le port de transbordement de niveau régional dans la Caraïbe) est assez contestable : il repose en effet sur l'ouverture du troisième jeu d'écluses du canal de Panama et des hypothèses avancées par des économistes de deux millions de conteneurs supplémentaires transbordés dans la Caraïbe, sans qu'aucun élément tangible laisse à penser que la Guadeloupe a vocation à constituer le hub régional<sup>169</sup>. Le fait de retenir le transbordement comme premier axe stratégique<sup>170</sup>, alors que cette activité a par nature des retombées limitées pour un port et repose sur une forte volatilité, n'a d'ailleurs pas été repris dans le projet stratégique suivant, qui a fait état d'un positionnement de « *plateforme de transbordement secondaire* »<sup>171</sup>.

Le projet initial fait également l'impasse d'une réflexion sur la politique portuaire régionale ; un tel choix tient notamment au retard pris dans la mise en place d'une coopération interportuaire Antilles-Guyane. Il a été ajusté en 2017 pour tenir compte des premières orientations fixées dans le cadre de cette coopération. Il n'analyse également pas les liaisons entre le port et l'aéroport compte tenu des enjeux de développement de la croisière.

Au final, le premier projet stratégique a connu plusieurs inflexions qui, prises individuellement, ne sont pas significatives mais posent la question de leur articulation globale. Ces inflexions tiennent à des choix techniques nouveaux (le prolongement du quai au lieu d'un simple duc d'Albe, le polder au sud de la pointe de Jarry par anticipation sur le projet stratégique suivant) ou à des choix plus stratégiques comme la renonciation à l'acquisition d'un second dock flottant pour la réparation navale.

---

<sup>168</sup> Projet stratégique, 19 juin 2019, p.44.

<sup>169</sup> Le projet stratégique 2018-2023 est plus prudent, parlant d'un à deux millions d'EVP (p. 17).

<sup>170</sup> Depuis 2004, le Port développe une activité de transbordement.

<sup>171</sup> Projet stratégique, 19 juin 2019, p. 17.

## Annexe n° 6. Bilan du projet stratégique 2014-2018

Selon les services du GPM, 83 % des actions du projet stratégique 2014-2018 sont achevées ou se prolongent dans le projet stratégique 2019-2023. 17 % ont été abandonnées ou réorientées.

S'agissant du suivi du projet stratégique, le bilan du plan d'actions du précédent projet, qui figure en annexe du nouveau, ne recoupe pas exactement le tableau récapitulatif d'avancement du projet stratégique figurant dans le rapport du directoire sur l'avancement des actions pour l'année 2018. Ainsi, s'agissant de l'action 4, dans le premier, il est indiqué qu'elle est en cours ou non encore réalisée selon les sous actions. Dans le second, elle est présentée comme totalement réalisée. Les actions 10, 13, 23 et 25 sont dans un cas de figure similaire.

La Cour adressé un bilan de son côté sur la mise en œuvre des actions, qui vient nuancer le propre bilan des services du GPM.

**Tableau n° 29 : Évaluation de la mise en œuvre du premier projet stratégique du GPMG**

<i>Action</i>	<b>Intitulé</b>	<b>Cotation selon le GPM</b>	<b>Observations de la Cour</b>
<i>Action 1</i>	Poursuivre la modernisation des installations portuaires existantes	Réalisé	
<i>Action 2</i>	Dégager de nouveaux espaces sur Jarry pour le développement d'activités	Réalisé	
<i>Action 3</i>	Permettre l'accueil des navires de 3 500 à 4 500 EVP sur le terminal existant	Réalisé partiellement (l'allongement de 120 mètres du quai 12 pour les navires de 4 500 EVP n'a pas été fait)	
<i>Action 4</i>	Étudier la possibilité de mettre en place un opérateur unique pour l'exploitation du terminal à conteneur	En cours ou non encore réalisé	Non réalisé. Cette action n'a pas donné lieu à une quelconque réalisation.
<i>Action 5</i>	Préparer la réalisation de l'extension du port : deuxième tranche du projet	En cours ou hors période	Démarrage en 2017.
<i>Action 6</i>	Développement de l'offre croisière Guadeloupe	Réalisé	
<i>Action 7</i>	Aménagement du port de Basse Terre	Réalisé	
<i>Action 8</i>	Aménager l'interface Ville /port de Pointe à Pitre	Réalisé	

<i>Action</i>	<b>Intitulé</b>	<b>Cotation selon le GPM</b>	<b>Observations de la Cour</b>
<i>Action 9</i>	Poursuivre l'aménagement de l'interface Ville / port de Pointe à Pitre	En cours ou hors période	
<i>Action 10</i>	Base de services yachts sur le port de Pointe à Pitre	Non encore réalisé	Non réalisé
<i>Action 11</i>	Construction d'une marine dans le secteur de la Pointe à Donne	En cours	
<i>Action 12</i>	Pôle nautique à Port-Louis	Réalisé	
<i>Action 13</i>	Aménagement du quartier du port de plaisance du Bas du Fort	Réalisé ou en cours	
<i>Action 14</i>	Élaboration des dossiers d'aménagement et environnementaux du projet Morne à savon	Abandonné	
<i>Action 15</i>	L'aménagement de Morne à Savon	Hors période	Abandonné (en conséquence de l'action 14).
<i>Action 16</i>	Aménagement d'une zone dédiée à la construction/réparation navale à Jarry	Hors période	Non réalisé
<i>Action 17</i>	Intégrer le vrac sur le quai 11 dans les conditions d'exploitation du terminal actuel	En cours ou réalisé	
<i>Action 18</i>	Poursuivre l'intégration du vrac sur le terminal de Jarry après livraison du nouveau terminal à conteneur	En cours ou hors période	
<i>Action 19</i>	Plan d'aménagement des sites	Réalisé	
<i>Action 20</i>	Projets d'aménagements, source de nouveaux espaces de développement	Réalisé	
<i>Action 21</i>	La préservation, la gestion et la mise en valeur des espaces naturels	En cours ou réalisé	
<i>Action 22</i>	Projets d'aménagement futur	Hors période ou en cours	
<i>Action 23</i>	Contrôler et réguler l'activité par le GPMG	Non encore réalisé	Non réalisé
<i>Action 24</i>	Établir de nouvelles AOT au SIG	En cours	Partiel

<i>Action</i>	<b>Intitulé</b>	<b>Cotation selon le GPM</b>	<b>Observations de la Cour</b>
<i>Action 25</i>	Délivrer des titres d'occupation aux sociétés de manutention	En cours	Partiel
<i>Action 26</i>	Analyser les stratégies de développement économique et orientations stratégiques ayant un impact sur le développement des ports en réalisant des études socio-économiques	En cours	Non réalisé
<i>Action 27</i>	Harmoniser les structures tarifaires des ports	En cours	Non réalisé
<i>Action 28</i>	Harmoniser les procédures / contrats de relations avec les clients	Non encore réalisé	
<i>Action 29</i>	Identifier et mettre en place des actions ou services mutualisés	En cours	Non réalisé

Source : Cour des comptes.

## Annexe n° 7. Données financières

Tableau n° 30 : Compte de résultats produits du GPMG en euros (2012-2018)

Compte de Résultat En M€	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018
<i>Chiffre d'affaires net</i>	35,30	36,58	35,98	37,44	39,18	40,58	42,35
<i>Production stockée</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Production immobilisée</i>	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01
<i>Subventions d'exploitation</i>	0,14	0,46	0,21	0,35	0,13	0,00	0,00
<i>Autres produits de gestion courante</i>	3,91	0,31	0,53	0,31	1,76	0,32	0,50
<i>Reprises sur provisions</i>	2,82	9,90	3,82	12,26	7,86	7,60	6,14
<i>Transferts de charges d'exploitation</i>	0,16	0,13	0,08	0,08	0,13	0,26	0,74
<b>Produits d'exploitation</b>	<b>42,34</b>	<b>47,37</b>	<b>41,23</b>	<b>50,44</b>	<b>49,08</b>	<b>48,78</b>	<b>49,75</b>
<i>Achat et Variation de stocks</i>	1,27	1,33	1,39	1,47	1,49	1,35	1,83
<i>Services extérieurs</i>	6,84	6,03	6,37	9,51	9,62	10,42	13,07
<i>Consommation de l'exercice en provenance de tiers</i>	8,11	7,37	7,76	10,98	11,11	11,77	14,91
<i>Impôts, taxes et versements assimilés</i>	0,23	0,23	0,32	0,25	0,31	0,26	0,25
<i>Charges de personnel</i>	14,01	14,85	14,94	15,33	15,72	16,41	16,22
<i>Dotations aux amortissements et au provisions</i>	15,30	20,95	12,66	19,14	15,14	11,32	17,52
<i>Autres charges d'exploitation</i>	1,57	3,74	2,19	2,47	0,40	0,78	1,20
<b>Charges d'exploitation</b>	<b>39,23</b>	<b>47,15</b>	<b>37,87</b>	<b>48,17</b>	<b>42,69</b>	<b>40,54</b>	<b>50,09</b>
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>3,11</b>	<b>0,22</b>	<b>3,36</b>	<b>2,27</b>	<b>6,39</b>	<b>8,24</b>	<b>-0,35</b>
<i>Revenus d'immobilisations (titres, participations., créances, VMP)</i>	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Autres produits financiers</i>	0,00	0,08	0,06	0,00	0,02	0,00	0,00
<b>Produits financiers</b>	<b>0,04</b>	<b>0,08</b>	<b>0,06</b>	<b>0,01</b>	<b>0,02</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<i>Intérêts sur emprunt</i>	0,19	0,17	0,15	0,65	1,06	1,04	0,92
<i>Autres charges financières</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,08	0,04
<b>Charges financières</b>	<b>0,19</b>	<b>0,17</b>	<b>0,15</b>	<b>0,66</b>	<b>1,08</b>	<b>1,12</b>	<b>0,96</b>
<b>Résultat financier</b>	<b>-0,14</b>	<b>-0,09</b>	<b>-0,09</b>	<b>-0,65</b>	<b>-1,05</b>	<b>-1,12</b>	<b>-0,95</b>
<b>Résultat courant</b>	<b>2,97</b>	<b>0,14</b>	<b>3,27</b>	<b>1,62</b>	<b>5,34</b>	<b>7,12</b>	<b>-1,30</b>
<b>Résultat exceptionnel</b>	<b>0,00</b>						
<i>Impôts et participation des salariés</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Résultat net</b>	<b>2,97</b>	<b>0,14</b>	<b>3,26</b>	<b>1,62</b>	<b>5,34</b>	<b>7,12</b>	<b>-1,30</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers du GPMG.

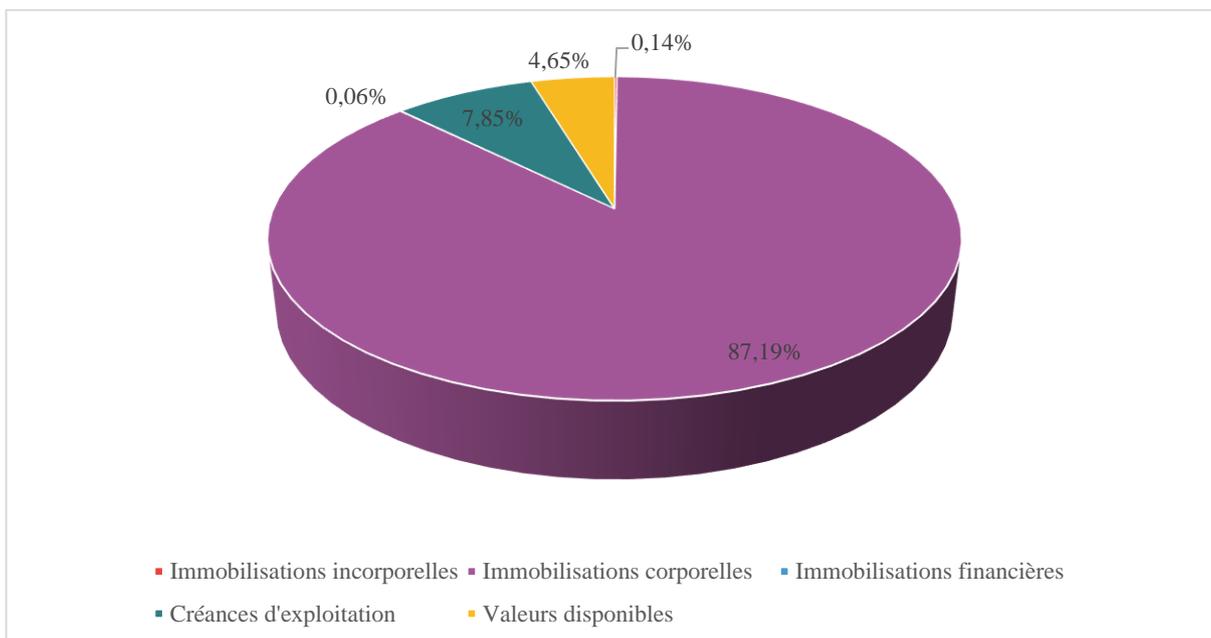
Tableau n° 31 : Bilan du GPMG (2012-2018)

ACTIF EN M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Immobilisations incorporelles</b>	<b>0,29</b>	<b>0,38</b>	<b>0,15</b>	<b>0,07</b>	<b>0,13</b>	<b>0,23</b>	<b>0,40</b>
Terrains et agencement de terrains	0,04	37,91	40,96	45,49	45,81	52,32	50,95
Constructions et Installations	129,35	99,32	96,21	102,63	158,67	183,63	176,82
Autres immobilisations	0,76	0,64	0,72	0,57	0,47	0,36	0,34
Immobilisations en cours	14,70	21,34	20,71	61,58	3,68	6,06	25,22
Avances et acomptes / immo. Corp.					3,27	8,45	
<b>Immobilisations corporelles</b>	<b>144,86</b>	<b>159,20</b>	<b>158,59</b>	<b>210,27</b>	<b>211,89</b>	<b>250,83</b>	<b>253,34</b>
Titres immobilisés et autres créances	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,08	0,09
Prêts	1,11	1,12	1,10	0,01	0,01	0,11	0,09
<b>Immobilisations financières</b>	<b>1,20</b>	<b>1,20</b>	<b>1,17</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,19</b>	<b>0,18</b>
<b>ACTIF IMMOBILISE (I)</b>	<b>146,35</b>	<b>160,77</b>	<b>159,91</b>	<b>210,43</b>	<b>212,11</b>	<b>251,24</b>	<b>253,92</b>
Stocks et en-cours	0,33	0,37	0,36	0,34	0,31	0,47	0,31
Créances	12,43	14,16	18,30	9,03	3,70	16,77	22,80
Charges constatées d'avance	0,00	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03
<b>ACTIF CIRCULANT hors Trésorerie (II)</b>	<b>12,76</b>	<b>14,53</b>	<b>18,68</b>	<b>9,39</b>	<b>4,03</b>	<b>17,26</b>	<b>23,14</b>
<b>TRESORERIE ACTIVE (III)</b>	<b>11,76</b>	<b>18,23</b>	<b>27,00</b>	<b>25,76</b>	<b>28,85</b>	<b>30,05</b>	<b>13,51</b>
<b>TOTAL I + II + III</b>	<b>170,87</b>	<b>193,53</b>	<b>205,59</b>	<b>245,59</b>	<b>244,99</b>	<b>298,55</b>	<b>290,57</b>

PASSIF EN M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Biens	43,04	34,49	34,07	33,43	32,91	38,19	40,07
Réserves et report	67,61	76,63	75,58	78,68	79,11	122,00	128,33
Résultat de l'exercice	2,97	0,14	3,26	1,62	5,34	7,12	-1,30
Subventions d'investissement	41,04	45,12	54,39	51,81	48,54	54,62	58,79
<b>FONDS PROPRES (I)</b>	<b>154,66</b>	<b>169,53</b>	<b>180,46</b>	<b>181,87</b>	<b>182,23</b>	<b>238,25</b>	<b>242,21</b>
<b>PROVISIONS (II)</b>	<b>3,10</b>	<b>12,22</b>	<b>14,43</b>	<b>13,37</b>	<b>11,85</b>	<b>9,83</b>	<b>7,69</b>
Emprunts auprès des établissements de crédit	4,78	4,39	4,00	41,00	39,65	33,82	32,01
Dépôts, cautionnements et autres dettes	0,68	0,74	0,84	0,98	1,02	1,01	1,02
<b>DETTES FINANCIERES (III)</b>	<b>5,46</b>	<b>5,13</b>	<b>4,84</b>	<b>41,99</b>	<b>40,67</b>	<b>34,82</b>	<b>33,03</b>
Dettes Fournisseurs et comptes rattachés	1,95	1,50	1,75	2,93	2,43	3,30	3,55
Dettes fiscales et sociales	2,51	2,52	2,81	2,46	2,91	3,10	2,92
<b>Dettes d'exploitations</b>	<b>4,47</b>	<b>4,02</b>	<b>4,56</b>	<b>5,39</b>	<b>5,34</b>	<b>6,39</b>	<b>6,47</b>
Dettes sur immobilisations	2,31	1,77	0,52	0,50	0,94	0,15	0,56
Produits constatés d'avance	0,88	0,86	0,78	0,74	0,69	0,65	0,61
<b>DETTES NON FINANCIERES (IV)</b>	<b>7,66</b>	<b>6,65</b>	<b>5,87</b>	<b>6,62</b>	<b>6,97</b>	<b>7,19</b>	<b>7,64</b>
<b>TRESORERIE PASSIVE (V)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1,74</b>	<b>3,27</b>	<b>8,45</b>	
<b>TOTAL I + II + III + IV + V</b>	<b>170,87</b>	<b>193,53</b>	<b>205,59</b>	<b>245,59</b>	<b>244,99</b>	<b>298,55</b>	<b>290,57</b>

Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers du GPMG.

Schéma n° 1 : Structure de l'actif en 2018



Source : Cour des comptes, d'après le compte financier 2018.

## Annexe n° 8. Du grand projet de port (GPP) au Port nouvelle génération (PNG)

Le « grand projet de port » (GPP), appelé par la suite Port nouvelle génération (PNG), vise à développer l'activité du terminal à conteneur du GPM pour tirer profit des changements à venir sur les lignes maritimes régionales suite aux travaux d'augmentation du gabarit du canal de Panama.

Il s'agit du projet de la décennie écoulée.

### - Les raisons du projet

Le transport maritime dans la zone Caraïbe risquait d'évoluer significativement avec l'entrée en fonctions du troisième jeu d'écluses du canal de Panama<sup>172</sup> en 2016, entraînant un accroissement de la taille des navires donc des besoins en tirant d'eau, ce qui n'est pas un enjeu pour le port en eau profonde de la Martinique. Dans le cas de la Guadeloupe, il y avait donc, selon l'établissement public, un risque de voir le port être « feederisé » c'est-à-dire n'être desservi que par des navires de taille réduite après un ou plusieurs transbordements, ce qui, selon l'établissement toujours, représentait un risque sur les coûts d'importation de l'archipel<sup>173</sup>. Avec ses 11 m de tirant d'eau<sup>174</sup>, le GPM ne pouvait plus depuis 2012 accueillir des navires de 2 500 à 3 000 EVP. Lors de la présentation du projet au conseil d'administration du 26 septembre 2012, le coût de la *feederisation* a été estimé à 50 M€/an. Les services du GPM ont ainsi estimé que l'augmentation du coût de la vie serait de l'ordre de 500 €/an pour les ménages à horizon 2025. L'augmentation du trafic de transbordement en tant que hub secondaire permettrait de compenser en partie le coût du retour à vide des navires vers l'Europe (95 % des flux de/vers les Antilles françaises sont constitués d'importations). Enfin, le GPM dispose d'un atout comparativement au GPM de la Martinique : la flexibilité du terminal conteneurs est meilleure et, à plusieurs reprises, la *Caribbean Shipping Association* lui a décerné le titre du port « le plus fiable et le plus flexible » de la Caraïbe.

Ce projet présente un intérêt pour l'État. Son dimensionnement permet en effet d'offrir une sécurité d'approvisionnement pour les Antilles et pour les autres pays de la Caraïbe, avec une plate-forme d'appui sur laquelle compter en cas de crise.

### - Le projet de GPP

Le premier projet consistait à créer un second terminal à conteneurs permettant d'accueillir des navires de 6 500 EVP, de porter les capacités de stockage à 800 000 EVP, de disposer d'un nouveau quai de 350 mètres avec un tirant d'eau de 15 m et de réaliser la construction de 25 ha de terre-pleins avec le dragage du chenal d'accès, soit un coût global de 235 M € dont 160 M € pour les infrastructures à la charge du port et 75 M € supportés par l'opérateur retenu.

Ce projet a connu un premier échec avec un appel à projets lancé le 15 juin 2011. Malgré une consultation avec quatre autres entreprises, une seule, Terminal Link, filiale de CMA CGM, a déposé une réponse à cet appel. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer les freins au dépôt d'un plus grand nombre de candidatures tenant au niveau de risque élevé pour l'opérateur, le coût structurel élevé de la main d'œuvre portuaire locale, la situation sociale et

<sup>172</sup> Élargissement des trois jeux d'écluses, en rendant admissibles des porte-conteneurs de 366 m de long et 49 m de large.

<sup>173</sup> L'étude de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (SOGREAH consultants), en 2009, précisait que cette *feederisation* « ne doit pas apparaître comme une catastrophe en soi » (p. 5).

<sup>174</sup> Le tirant d'eau est la hauteur de la partie immergée du navire. Il varie en fonction de la charge transportée et correspond à la distance verticale entre la ligne de flottaison et le point le plus bas de la coque.

le niveau de salaires jugés atypiques et risqués, la position existante de CMA CGM et un temps trop court laissé à l'analyse du projet par les candidats. Le projet de terminal Link n'étant pas conforme au cahier des charges, l'appel à projet a été déclaré infructueux en février 2012. Les conseils d'administration de février et mai 2012 ont décidé de lancer une nouvelle consultation. Des discussions ont été menées en parallèle entre l'établissement public et CMA CGM qui n'ont pas permis d'aboutir à un compromis.

Du 5 octobre 2011 au 31 janvier 2012 s'est tenu parallèlement le débat public sur le GPP décidé par la CNDP le 6 avril 2011<sup>175</sup>. 20 réunions ont été organisées par la CPDP, qui ont donné lieu à une restitution le 20 mars 2012.

Parallèlement, le projet de GPP a été soumis à l'avis de l'autorité environnementale<sup>176</sup>, qui a relevé des « lacunes importantes ». Le GPP devait par ailleurs faire l'objet d'une autorisation administrative au titre de la loi sur l'eau, il était donc soumis à la réalisation d'une étude d'impact. Le dossier de demande d'autorisation a été déposé le 12 juillet 2013. Huit comités de pilotage ont été organisés. L'enquête publique s'est déroulée du 3 février 2014 au 7 mars 2014. Le 16 avril 2014, le commissaire-enquêteur a rendu un avis favorable sur le projet assorti de recommandations. Le projet a été présenté en conseil départemental de l'environnement, des risques sanitaires et technologiques le 25 juin 2014 où il a recueilli un avis favorable (avec deux avis défavorables de la part du comité des pêches et d'une association de consommateurs).

#### - Le nouveau projet dénommé par la suite PNG

Un nouveau projet a été adopté par le port en septembre 2012, consistant à creuser le quai à 12,5 mètres pour recevoir alternativement des navires de 4 000 et 4 500 EVP en draguant les accès nautiques et les souilles, en prolongeant le quai 12 par un duc d'Albe<sup>177</sup> et en utilisant les sédiments pour réaliser les 10 ha de terre-plein pour un montant de 130 M €.

Ce nouveau projet a été approuvé par délibération du conseil de surveillance du 27 novembre 2013. Deux phases sont distinctes désormais : dans une première étape, on ne retient que le dragage du chenal d'accès et du cercle d'évitement, l'augmentation du tirant d'eau, la construction des digues et la mise en place du terre-plein, la construction d'un nouveau quai étant renvoyée à une phase ultérieure. Cette première phase se décomposait en deux temps : la phase 1 pour l'accueil des navires de 3 000 EVP et la phase 2 pour les navires jusqu'à 6 500 EVP.

La première tranche prévue de 2014 à 2016 pour un montant de 90 M €. La seconde tranche, prévue initialement de 2018 à 2020, représentait à l'origine un coût estimé à 60 M € environ<sup>178</sup>.

#### - Les procédures suivies

L'arrêté préfectoral portant autorisation des travaux au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement concernant les travaux de la tranche n° 1 de l'opération grand projet de port a été publié le 16 juillet 2014. Un groupe technique et un comité de pilotage du projet ont été mis en place. La première tranche de travaux visait à permettre l'accès des navires jusqu'à 6 500 EVP, la 2<sup>ème</sup> tranche est relative à la construction du nouveau quai et au comblement du fond

<sup>175</sup> Il s'agissait du premier débat public ouvert à tous en Guadeloupe.

<sup>176</sup> Avis Ae n° 2013-95 / CGEDD 009223-01, 23 oct. 2013.

<sup>177</sup> Pieu ou faisceau de pieux émergeant et destiné à l'amarrage ou à l'évitement de navires.

<sup>178</sup> Données contradictoires selon les différentes pièces disponibles.

de la darse. Les procédures de consultation ont donc porté sur le projet initial de GPP et non le projet retenu par l'arrêté préfectoral. Il n'y a donc pas eu de lien étroit entre l'évaluation socio-économique du projet et la concertation à laquelle ce dernier a donné lieu contrairement au cadre juridique en vigueur jusqu'en juin 2014 fixé par l'instruction cadre du 25 mars 2004 relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport. Le projet présenté au débat public ne comprenait pas la solution alternative retenue par la suite.

Par ailleurs, il ne ressort pas de l'instruction des pièces mises à disposition de la Cour que les étapes de l'étude financière, telles que rappelées par l'instruction précitée, aient été mises en œuvre (ratios prudentiels pour le grand port maritime à respecter pour le GPM, simulations financières à cinq ans). En revanche, la rentabilité des capitaux a bien été prise en considération.

Les travaux se sont achevés en décembre 2015, avec trois mois d'avance sur le délai prévu, à l'exception des travaux de confortement du talus de dragage de Darboussier qui ont nécessité des mesures d'accompagnement concernant les cétacés.

Un autre chantier, correspondant cette fois à la phase 2, a été lancé en 2016 pour la construction d'un terre-plein de deux hectares.

### **Les incertitudes relatives au chenal**

L'autorité environnementale avait relevé en 2013 les incertitudes sur le balisage du premier chenal.

S'agissant du chenal, mis en place en décembre 2015, il a été nécessaire d'envisager finalement un nouveau chenal à bâbord, rectiligne sur un axe sud-nord et compatible en tirant d'eau avec les grands paquebots programmés, inférieur à 9,50 mètres. Le chenal créé en 2014 présente une longue courbe à l'ouest, incompatible finalement compte tenu du fardage des navires de croisière. Il avait pourtant été validé par les instances compétentes (grande commission nautique, commission permanente des phares et balises) après des simulations de manœuvre effectuées par la station de pilotage de Guadeloupe sur le simulateur Transas du SPSA à Nantes.

### **L'absence de bilan**

L'instruction précitée prévoit, au titre de l'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, qu'un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après la mise en service des grands projets d'infrastructures réalisés avec le concours de financements publics. Cette obligation s'applique pour les projets dont le coût est supérieur à 83 M €.

Le 20 février 2015 les travaux du projet de port nouvelle génération (PPNG), ont été lancés, pour un coût de 87 M €.

**Annexe n° 9. Montant des dépenses de sûreté et sécurité portuaires****Tableau n° 32 : Nature et montant des dépenses de fonctionnement en matière de sûreté (€)**

<i>Nature</i>	2015	2016	2017	2018	Total
<i>Gardiennage</i>	595 157,56	991 108,21	1 160,531,56	1 169 734,44	3 916,53
<i>Fournitures</i>				816	816
<i>Maintenance</i>				20 651,26	20 651,26
<i>Réparation portails barrières</i>				20 651,26	20 651,26
<i>Dotation aux amortissements</i>				381 960,48	381 960,48
<i>Total</i>	595 157,56	991 108,21	1 160,531,56	1 640 182,40	4 386 979,73

Source : données transmises par le GPM.

Nota : pour les années 2012 à 2014, seul le budget de fonctionnement a été communiqué. Il s'élevait à 934 000€ pour 2012 et 1 000 000 € pour 2013 et 2014.

**Tableau n° 33 : Nature et montant des investissements réalisés en matière de sûreté (€)**

<i>Nature</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2018	Total
<i>Aménagement Karuland</i>						27 810,32	27 810,32
<i>Aménagement H4</i>						3 590	3 590
<i>Aménagement H6</i>						49 650	49 650
<i>Equipement Passagix</i>						4 194,44	4 194,44
<i>Fibre optique</i>		26 000	221 005,83				247 005,83
<i>Vidéosurveillance</i>	2 223,15	1 127 031,83	228 694,24	4 634,8	4 490		1 367 074,02
<i>Contrôle d'accès</i>	30 456,85	26 000	221 005,83				277 462,68
<i>PC sûreté</i>				1 356 513			1 356 513,79
<i>Total</i>	32 680	1 179 031,83	670 705,90	1 361 148,59	4 490	85 244,76	3 333 301,08

Source : données transmises par le GPM.

Nota : aucune dépense d'investissement n'ayant été réalisée en 2017, l'année ne figure donc pas au tableau.

## Annexe n° 10. Principales données relatives aux ressources humaines

Tableau n° 34 : Données globales sur les ressources humaines du GPM

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. 2012/2018
<b>ETPT</b>	<b>149,69</b>	<b>149,37</b>	<b>150,91</b>	<b>151,97</b>	<b>150,91</b>	<b>148,60</b>	<b>147,58</b>	<b>-1,41%</b>
<i>Fonctionnaires détachés</i>	6	7,33	6,76	6	7,17	8	8	+33,33%
<i>Age moyen</i>	46,3	46,87	48	48,83	48,8	48,9	NC	
<i>Part de 55ans et +</i>	26	30,32	34	39	41,67	42	NC	
<b>Charges de personnel (M€)</b>	<b>14,01</b>	<b>14,85</b>	<b>14,94</b>	<b>15,33</b>	<b>15,72</b>	<b>16,52</b>	<b>16,82 (prév.)</b>	<b>+20,01%</b>
<i>Dont salaires bruts (c.641)</i>	9,01	9,71	10,04	10,40	10,58	11,09	11,13	+22,50%
<i>Dont charges sociales (c.645)</i>	3,95	4,06	4,16	4,24	4,35	4,60	4,81	+21,9%
<i>Dont autres charges (c.647 et 648)</i>	0,968	1,09	0,73	0,68	0,79	0,82	0,87	-10,2%
<b>% charges de personnel sur CA</b>	<b>39,68</b>	<b>40,61</b>	<b>41,52</b>	<b>40,94</b>	<b>40,12</b>	<b>40,70</b>	<b>43,10 (prév.)</b>	<b>+8,6%</b>
<b>% charges de personnel sur charges d'exploitation</b>	<b>40,70</b>	<b>35,58</b>	<b>41,79</b>	<b>34,11</b>	<b>36,82</b>	<b>40,74</b>	<b>38,09 (prév)</b>	<b>-6,4%</b>
<b>SMPT global (M€)</b>	<b>55,46</b>	<b>62,25</b>	<b>66,53</b>	<b>68,45</b>	<b>70,12</b>	<b>74,64</b>	<b>75,44 (prév)</b>	<b>+36%</b>
<i>SMPT personnel sous accord collectif (k€)</i>	59,135	62,25	64,48	67,27	68,84	72,81	74,20	+25,48%
<i>% absentéisme</i>	NC	5,38	5,86	7,03	4,89	7,50	NC	
<i>Nombre jours ouverts</i>	6,9	2,14	0,70	0,16	0,88	0,38	NC	

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évol. 2012/2018
<i>d'absence / salarié</i>								
<i>Ecart salarial global</i>	2,73	2,67	2,63	2,74	3	2,61	NC	
<i>Dotation CE activités sociales et culturelles (k€)</i>	190	209	220,8	224,67	228	228,25	NC	

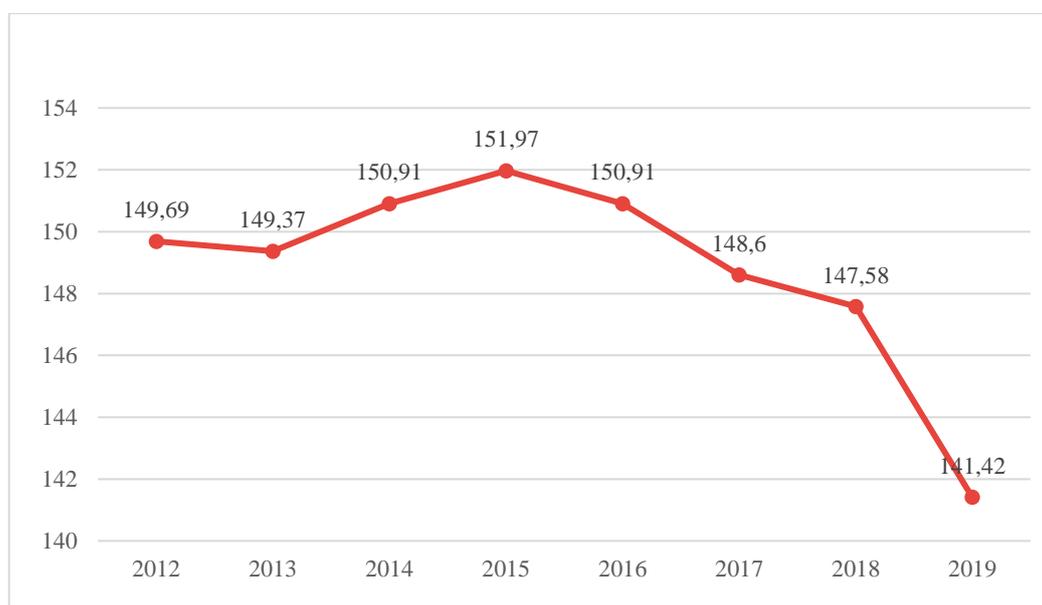
Source : Cour des comptes d'après les rapports annuels du CGEFI et les avis de la CIASSP (2012-2018).

Nota : En cas d'incohérence sur une même donnée entre deux avis, la donnée la plus récente a été retenue.

Les éléments disponibles pour l'année 2019 et transmis par le GPM sont les suivants :

- ETPT : 141,42, dont 134,75 sous statut CCNU et 5,33 hors CCNU ;
- Charges de personnel : 16 105 031 €, soit une baisse de 4 % par rapport à 2018. Elles se composent pour 10 960 000 € de salaires bruts et de 4 570 000 € de charges sociales.

**Graphique n° 4 : Effectifs du port en ETPT (2012-2019)**

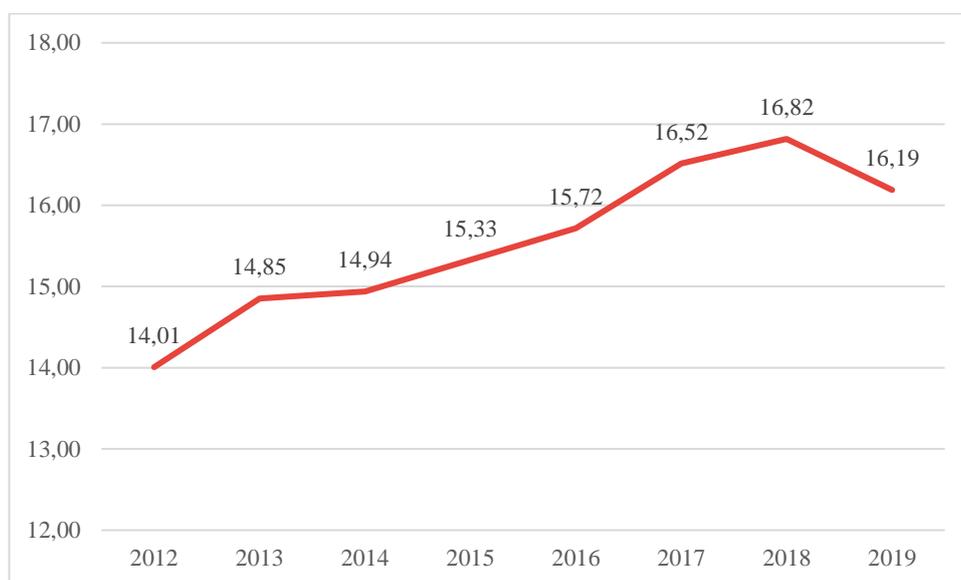


Source : Cour des comptes d'après les données GPM.

**Tableau n° 35 : Modalités de décompte du temps de travail au GPM**

Modalités	Badgeuse Kelio	Logiciel AGIR	Enregistrement manuel
<i>Personnels concernés</i>	Personnel en horaire variable et en forfait jours	Agents postés affectés à l'exploitation et la maintenance des portiques	Salariés en tours de service et horaires collectifs
<i>En % du personnel total</i>	70 %	23 %	7 %

Source : informations transmises par le service des ressources humaines du GPM.

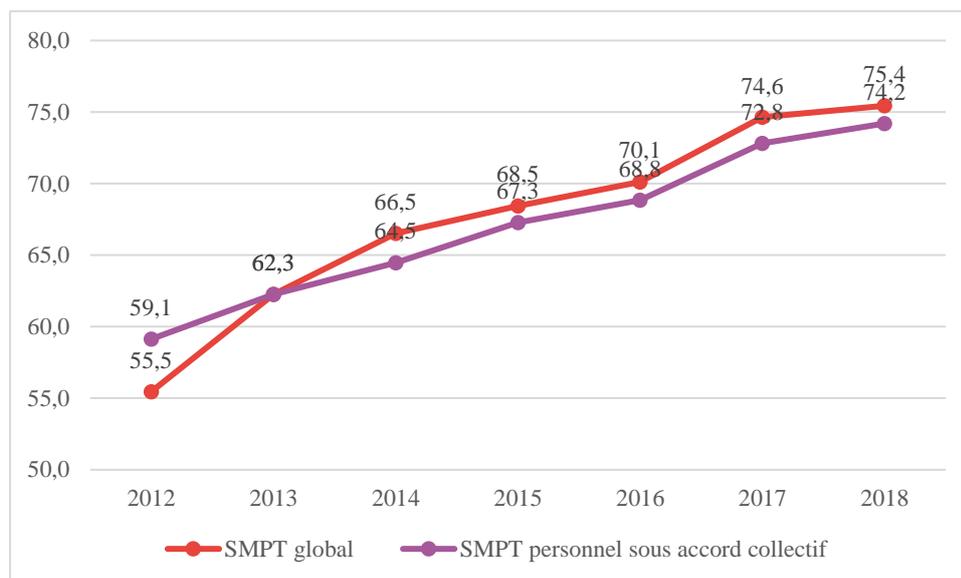
**Graphique n° 5 : Charges de personnel en millions d'euros (2012-2019)**

Source : Cour des comptes d'après les rapports du CGEFI et de la CIASSP et les données GPM pour 2019.

**Tableau n° 36 : Répartition entre cadres et non-cadres des effectifs du GPM (2012-2018)**

Catégorie	2012	2018	Part dans les effectifs du port en 2018
<i>Cadres</i>	49,38	47,21	32%
<i>Non-cadres</i>	100,31	100,37	68%
<i>Total</i>	149,69	147,58	100%

Source : Cour des comptes d'après les éléments transmis.

**Graphique n° 6 : SMPT en milliers d'euros (2012-2018)**

Source : Cour des comptes d'après les rapports annuels du CGEFI et les avis de la CIASSP (2012-2018).

NB : données 2019 non disponibles à la date de dépôt du rapport.

**Tableau n° 37 : RMPP du GPM (2012-2018)**

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RMPP	2,19	7,61	3,21	2,35	2,25	2,71	2,59
Taux évolution	47 %	247 %	58 %	-27 %	-4 %	20 %	-4 %
Cadrage	2,8	2,3	2	1,7	1,8	2	2
Ecart RMPP/cadrage	-0,61	5,31	1,21	0,65	0,45	0,71	0,59

Source : GPM de la Guadeloupe.

NB : données 2019 non disponibles à la date de dépôt du rapport.

**Tableau n° 38 : Heures de formations dont ont bénéficié les agents du GPM**

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total général	3459	3861	4792	1892	1570	3197	2421

Source : Cour des comptes d'après les bilans sociaux annuels.

NB : données 2019 non disponibles à la date de dépôt du rapport.

**Tableau n° 39 : Situation comparée des femmes et hommes soumis à la CCNU au sein du GPM (au 31/12/2019)**

<i>Catégories professionnelle</i>	<i>Sexe</i>	<i>Effectif</i>	<i>Age moyen</i>	<i>Ancienneté moyenne</i>	<i>Rémunération moyenne effective brute (en €)</i>
<i>Ouvrier</i>	H	5	53,60	26	46313,12
<i>Employé</i>	H	3	55	23,33	46771,47
<i>Agent de maîtrise</i>	F	31	49,90	20,13	41352,31
	H	30	51,47	21,47	58107,49
<i>Agent de maîtrise (exploitation)</i>	H	26	44,31	21,04	90980,68
<i>Cadre</i>	F	16	46,84	16,63	84503,80
	H	26	51,04	18,68	87421,08
<i>Total</i>		<i>137</i>	<i>49,30</i>	<i>20,21</i>	<i>70652,08</i>

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par le GPM.

### **Annexe n° 11. L'échantillon de marchés examinés**

Le GPMG a passé sur la période étudiée par l'instruction 536 marchés supérieurs à 25 000 €, pour un montant total de plus de 165 millions d'euros ; la Cour en a examiné 31, représentant plus de 107 millions d'euros. La constitution de l'échantillon visait à examiner des marchés de différentes natures, mais aussi ceux appelant une vigilance particulière en raison de leurs montants significatifs et/ou de leur objet.

L'analyse des marchés du GPMG appelle deux remarques principales :

- Les aspects formels de la passation des marchés publics sont globalement respectés, révélant une bonne maîtrise de la réglementation applicable ;
- L'analyse des offres et la qualité des dossiers sont très hétérogènes en fonction du service en charge de la procédure, tant dans la forme des rapports d'analyse que dans les critères retenus ou la motivation des notations attribuées. La Cour encourage donc l'établissement à engager une démarche d'harmonisation des rapports d'analyse des offres.

L'examen de l'échantillon étudié appelle par ailleurs quelques observations. Outre le caractère très limité de certains dossiers des contradictions ont pu être relevées entre les pièces de la procédure. Un rapport d'analyse des offres fait par exemple apparaître des sous-critères pondérés alors que le règlement de la consultation ne présentait pas de pondération et que l'acheteur est normalement obligé de s'en tenir aux dispositions prévues par les pièces de la consultation. De même, alors que le règlement des marchés impose l'étude d'au moins deux devis au-delà de 4 000 €, des dossiers de passation ne présentent qu'un devis, avec le titulaire retenu. Un avenant a également été conclu pour supporter les frais bancaires de virement à l'étranger qui n'avaient pas été prévus dans les conditions du marché conclu initialement.