

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	231 ¹⁵¹	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 foncier¹⁵². 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.

¹⁵¹ 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.

¹⁵² 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 complexe¹⁵³, 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 surveillance¹⁵⁴.

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 titre¹⁵⁵ 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 qualité¹⁵⁶, 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.

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

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

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

¹⁵⁶ 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 tarifaire¹⁵⁷. 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 délégataire, et pour une durée excédant parfois la durée de leur propre contrat »¹⁵⁸.

Le risque d'enrichissement sans cause a également été relevé dans la concession de la marina où un consultant extérieur a constaté des rémunérations annexes¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Délibération du conseil du directoire avec une abstention de l'un des membres du directoire.

¹⁵⁸ Synthèse soumise au comité d'audit, sept. 2019.

¹⁵⁹ 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