

CONSEIL DÉPARTEMENTAL, BASSE-TERRE

MERCREDI

12
JUN
2024



CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA GUADELOUPE



RÉGION
GUADELOUPE



ASSOCIATION DES
MAIRES
DE GUADELOUPE



SÉNAT



ASSEMBLÉE
NATIONALE

ANNEXES

RAPPORT AU CONGRÈS

DES ÉLUS DÉPARTEMENTAUX,
RÉGIONAUX, DES PARLEMENTAIRES
ET DES MAIRES

**Synthèse des travaux des experts
missionnés par la commission ad hoc
en charge de la préparation des travaux du congrès**

Kanoukafe.com

SOMMAIRE

LES CONTRIBUTIONS DES EXPERTS 4

Fred DESHAYES, <i>Évolution institutionnelle et Union européenne</i>	5
Didier DESTOUCHES, <i>Rapport sur les possibilités d'amélioration des dispositifs constitutionnels de différenciation normative pour la Guadeloupe (vol. 1)</i>	12
Didier DESTOUCHES, <i>Rapport sur les possibilités d'amélioration des dispositifs constitutionnels de différenciation normative pour la Guadeloupe (vol. 2)</i>	33
Didier DESTOUCHES, <i>Identité et emblèmes : vers une vision commune</i>	118
Sébastien MATHOURAPARSAD, <i>Fiscalité, croissance et développement soutenable (rapport final)</i>	148
Alain MAURIN, <i>Identification de choix stratégiques et mesures à visée opérationnelle d'un plan d'actions pour le développement endogène</i>	367
Fred RÉNO & Julien MÉRION, <i>Quelles nouvelles institutions ? Le projet d'architecture institutionnelle ?</i>	423

LES CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES449

Alyans Nasyonal Gwadeloup (ANG)	450
Fos pou Konstwui Nasion Gwadeloup (FKNG)	454
Guadeloupe Unie Solidaire et Responsable (GUSR)	460
Mouvement International pour les Réparations (MIR)	471
Parti communiste guadeloupéen (PCG).....	477
Parti progressiste démocratique guadeloupéen (PPDG)	482
Parti socialiste guadeloupéen (PSG).....	489
Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (UPLG)	497

LES CONTRIBUTIONS DES CITOYENS.....503

Grand forum citoyen du samedi 2 mars 2024	504
Grand forum du samedi 16 mars 2024.....	508
Grand forum citoyen du 23 mars 2024 (Marie-Galante)	511
Grand forum de restitution (4 mai 2024)	513
Grand forum de restitution (11 mai 2024)	515
Grand forum de restitution (29 mai 2024)	518
Les réponses au questionnaire sur le site kanoukafè.com	572
Les contributions libres sur le site kanoukafè.com.....	634

LES DOCUMENTS DE TRAVAIL.....	640
Ouvrage Alain Plaisir, <i>L'autonomie est viable : pour une fiscalité au service d'une Guadeloupe autonome</i> , Éditions Bookelis, octobre 2022, 154 p.	640
Note de synthèse Le régime juridique applicable, par Didier Destouches	640
LES FICHES D'ANALYSE ET DE PROPOSITIONS JURIDIQUES	643
LES DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES	986
Benchmarking de l'organisation institutionnelle des territoires ultramarins.....	986

LES CONTRIBUTIONS DES EXPERTS

Le présent processus a pu bénéficier de la contribution de plusieurs experts listés ci-après :

- ☞ **Fred Deshayes**, docteur en droit, maître de conférences en droit public à l'Université des Antilles, membre du CREDDI :
 - *Évolution institutionnelle et Union européenne* (7 p.)
- ☞ **Didier Destouches**, docteur en droit, maître de conférences d'histoire du droit et des institutions à l'Université des Antilles, membre du CREDDI, politologue :
 - *Rapport sur les possibilités d'amélioration des dispositifs constitutionnels de différenciation normative pour la Guadeloupe* (vol. 1 de 20 p. ; vol. 2 de 86 p.) ;
 - *Rapport « Identité et emblèmes : vers une vision commune »* (29 p.) ;
- ☞ **Sébastien Mathouraparsad**, maître de conférences HRD en économie à l'Université des Antilles :
 - *Fiscalité, croissance et développement soutenable* (217 p.) ;
- ☞ **Alain Maurin**, professeur de sciences économiques à l'Université des Antilles, doyen de la faculté, directeur du Centre de recherche en économie et droit du développement insulaire (CREDDI) et consultant :
 - *Identification de choix stratégiques et mesures à visée opérationnelle d'un plan d'actions pour le développement endogène* (58 p.) ;
- ☞ **Fred RÉNO**, professeur de science politique à l'université des Antilles (pôle Guadeloupe), Directeur du Centre d'analyse géopolitique et internationale (CAGI), Directeur adjoint du Laboratoire caribéen de sciences sociales, **Julien MÉRION**, docteur en science politique, politologue, fondateur et directeur de l'association CO.RE.CA (COntacts et REcherches en Caraïbes) :
 - *Quelles nouvelles institutions ? Le projet d'architecture institutionnelle* (25 p.)

Fred DESHAYES

Évolution institutionnelle et Union européenne

EVOLUTION INSTITUTIONNELLE ET UNION EUROPÉENNE

L'Essentiel

- ⇒ Le débat sur l'évolution institutionnel est un débat interne à la République Française.
- ⇒ La Guadeloupe est aujourd'hui une Région ultrapériphérique (RUP) qui applique tout le droit de l'Union européenne sous réserve d'adaptations justifiées par ses spécificités (octroi de mer)
- ⇒ Une évolution institutionnelle de la Guadeloupe n'affecterait ses relations avec l'Union européenne si :
 - La Guadeloupe cesse de faire partie de la République Française
 - La Guadeloupe obtient une compétence douanière qui est incompatible avec le statut de RUP et qui la conduirait au statut de PTOM

Parce qu'elle est partie intégrante de la République Française, État membre de l'Union européenne, la Guadeloupe fait partie de cette organisation internationale.

Citée notamment par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Guadeloupe bénéficie du statut de Région ultrapériphérique (RUP). Ainsi, dans l'archipel, l'intégralité du droit de l'Union européenne s'applique sous réserve des adaptations qui peuvent être adoptées par le Conseil de l'Union européenne pour tenir compte de ses spécificités.

Ce statut lui donne notamment accès à la politique de cohésion de l'Union qui prévoit notamment un appui financier à travers divers fonds. Pour la période 2014-2020 le montant total des fonds disponibles pour la Guadeloupe (Saint-Martin compris pour cette programmation) s'élevait à 998 004 226 €. Pour la période 2020-2027, cette somme excède 830 millions d'euros.

1) Dans l'Union européenne les États membres sont libres d'aménager à leur organisation administrative

L'Union européenne ne s'immisce pas dans l'organisation politique et administrative des États membres. Chaque État peut décider de sa forme constitutionnelle, fédérale, régionale ou unitaire par exemple. A fortiori chaque État décide des relations qu'il entretient avec ses collectivités locales. Cette liberté est dénommée « principe de l'autonomie institutionnelle des États membres ».

L'État qui adhère à l'Union européenne est tenu de respecter les obligations qui en résultent, mais il le fait à partir de ses propres structures politiques et administratives/

La grande diversité de l'organisation constitutionnelle et administrative des 27 États membres de l'Union européenne est facile à constater. Les communautés espagnoles n'ont rien à voir avec les länder allemands ni avec les régions françaises.

Dès lors, la question de l'évolution institutionnelle de la Guadeloupe au sein de la France est une question purement interne à l'État.

Bien entendu, les modifications institutionnelles décidées par l'État peuvent avoir des conséquences européennes.

⇒ **Si un territoire d'un État membre devient indépendant,**

a) Dans l'hypothèse de l'indépendance, le territoire qui devient un nouvel État cesse de faire partie de l'Union. S'il se situe en Europe, il pourra solliciter une adhésion. Le débat a été ouvert s'agissant de la tentative d'indépendance de la Catalogne.

b) S'agissant d'un territoire non européen d'un État membre, l'adhésion est impossible puisque la première condition requise pour l'adhésion est d'appartenir à l'espace géographique européen.

⇒ **Certaines compétences peuvent affecter le statut de la collectivité**

L'Union européenne comprend une union douanière qui implique l'interdiction de barrières douanières entre les États membres et l'institution d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers.

L'attribution d'une compétence douanière conduit *de jure* à exclure la collectivité de l'union douanière. Or, s'agissant des territoires non européens des États membres, cette compétence permet de distinguer les Régions ultrapériphériques (RUP) situées à l'intérieur de l'union douanière, des Pays et territoire d'outremer (PTOM) situés à l'extérieur de l'Union douanière.

2) L'attribution d'une compétence douanière est de nature à affecter les relations de la collectivité locale et l'Union européenne

Les compétences locales déterminent le statut des territoires non européens des États membres.

En raison de leur passé colonial et de leur proximité avec certains espaces proches de l'Europe, certains États membres de l'Union européenne entretiennent des relations étroites avec des territoires situés en dehors de l'Europe géographique.

Au sein de l'Union européenne il a donc fallu organiser des régimes pour les territoires non européens des États membres. Il existe deux statuts différenciés au regard de leur appartenance ou de leur non-appartenance à l'Union douanière.

Le régime des Régions ultrapériphériques

Le régime des Régions ultrapériphériques est celui des territoires qui sont situés à l'intérieur de l'union douanière. Pour la France, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Saint-Martin, Réunion ; pour l'Espagne, les Canaries et pour le Portugal, les Açores.

Elles appliquent l'intégralité du droit de l'union et ne peuvent s'opposer à la libre circulation des marchandises. Pour tenir compte de leur spécificité, des adaptations peuvent être décidées par le Conseil de l'Union européenne. En réalité, il y a peu de dispositifs spécifiques au profit des RUP dès lors que les exigences imposées par l'organisation mondiale du commerce a remis en cause les régimes spécifiques très avantageux de la banane et du sucre.

L'impact des réglementations européennes est renforcé par le régime législatif de l'identité car l'exigence de conformité sinon de compatibilité du droit français à l'égard du droit de l'Union européenne aboutit à intégrer dans la loi nombre de dispositions dont le contenu est imposé par la politique européenne.

Ce statut leur donne également accès à des subventions européennes pour le cofinancement de projets territoriaux.

- le Fonds européen de développement régional (FEDER),
- le Fonds social européen (FSE),
- le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui constitue le second pilier de la politique agricole commune, et
- le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

En raison de la faiblesse du PIB par habitants de la Guadeloupe, le taux d'intervention des fonds européens à un projet local peut excéder 70% de la part du financement public.

Le régime des PTOM

La différence essentielle qui sépare les RUP des PTOM est la capacité des secondes à imposer des droits de douane ou des taxes d'effet équivalent aux marchandises européennes.

Pour le Danemark, le Groenland

Pour les Pays-bas : Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius Sint Maarten

Pour la France : La Polynésie, les TAAF, la Nouvelle Calédonie, Saint Barthélemy, St. Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna.

Les pays et territoires d'outremer bénéficient d'un régime d'association dans le cadre d'une décision adoptée par le Conseil. Ils peuvent ainsi imposer des droits de douane et des taxes d'effet équivalent aux marchandises provenant de l'Union européenne.

Du point de vue de l'aide au développement jusqu'à 2020, l'Union européenne mettait à disposition un fonds nommé FED (Fonds européen de développement). A titre indicatif pour l'ensemble des PTOM le 11e FED pour la période de programmation 2014-2020 avait prévu la somme de 364 500 000 EUR.

En raison de nombreuses considérations financières et organisationnelles le FED a été intégré au budget général de l'Union dans un dispositif plus global de coopération communément appelé instrument DAOG qui voit le jour à travers un règlement du 9 juin 2021 adopté par le Conseil et le Parlement européen¹. A partir de 2021, l'enveloppe budgétaire dédiée au PTOM sur le budget de l'Union s'élève à 500 millions d'euros.

¹ RÈGLEMENT (UE) 2021/947 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision no 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) no 480/2009 du Conseil

QUELQUES STIPULATIONS DES TRAITES INDIQUANT LE CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 52 TUE

1. Les traités s'appliquent au Royaume de Belgique, à la République de Bulgarie, à la République tchèque, au Royaume de Danemark, à la République fédérale d'Allemagne, à la République d'Estonie, à l'Irlande, à la République hellénique, au Royaume d'Espagne, à la République française, à la République italienne, à la République de Chypre, à la République de Lettonie, à la République de Lituanie, au Grand-Duché de Luxembourg, à la République de Hongrie, à la République de Malte, au Royaume des Pays-Bas, à la République d'Autriche, à la République de Pologne, à la République portugaise, à la Roumanie, à la République de Slovénie, à la République Slovaque, à la République de Finlande, au Royaume de Suède et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

2. Le champ d'application territoriale des traités est précisé à l'article 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 355 TFUE

(ex-article 299, paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphes 3 à 6, TCE)

Outre les dispositions de l'article 52 du traité sur l'Union européenne relatives au champ d'application territoriale des traités, les dispositions suivantes s'appliquent:

1. Les dispositions des traités sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'article 349.

2. Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe II font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie.

Les traités ne s'appliquent pas aux pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui ne sont pas mentionnés dans la liste précitée.

3. Les dispositions des traités s'appliquent aux territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures.

4. Les dispositions des traités s'appliquent aux îles Åland conformément aux dispositions figurant au protocole no 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède.

5. Par dérogation à l'article 52 du traité sur l'Union européenne et aux paragraphes 1 à 4 du présent article:

a) les traités ne s'appliquent pas aux îles Féroé;

b) les traités ne s'appliquent à Akrotiri et Dhekelia, zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre, que dans la mesure nécessaire pour assurer

l'application du régime prévu dans le protocole sur les zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre annexé à l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et conformément aux dispositions dudit protocole;

c) les dispositions des traités ne sont applicables aux îles Anglo-Normandes et à l'île de Man que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu pour ces îles par le traité relatif à l'adhésion de nouveaux États membres à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé le 22 janvier 1972.

6. Le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission.

LE REGIME DES RUP

Article 349 TFUE

(ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE)

Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

Didier DESTOUCHES

Rapport sur les possibilités d'amélioration des dispositifs constitutionnels de différenciation normative pour la Guadeloupe (vol. 1)

Rapport
sur les possibilités d'amélioration
des dispositifs constitutionnels
de différenciation normative
pour la Guadeloupe.

Vol. 1

Par

Didier DESTOUCHES

Docteur en droit

Maître de conférence à l'université des Antilles

Politologue

Membre du Centre de recherches

en économie et droit du développement insulaire

Avec la généralisation du droit à la différenciation, le gouvernement a voulu mettre en place une décentralisation à la carte et permettre aux collectivités territoriales d'adapter le droit à leur situation et d'exercer des compétences différenciées¹. Pour cela, c'est uniquement l'article 72 de la Constitution relatif aux collectivités territoriales qui semble dans un premier temps concerné. Les articles 73 et 74 ne sont donc pas formellement et directement concernés. La différenciation est en fait une sorte de droit à la dérogation au droit commun et au droit classique des collectivités territoriales. Il s'agit concrètement de la capacité politique qui a été ou sera donnée à une collectivité locale française d'exercer pour des raisons qu'elle devra justifier, des compétences juridiques spécifiques² et surtout de déroger épisodiquement aux lois prévues pour les autres collectivités de même catégorie, sans évolution de statut ou de régime, mais avec une réorganisation administrative locale possible. Aujourd'hui, chacune des onze collectivités territoriales (DROM et COM) situées outre-mer a un statut différent, avec un pouvoir de décision plus ou moins grand³. Au bas de l'échelle se situe la Réunion, dont le statut est le plus proche du droit commun de la métropole, et à l'autre extrémité la Nouvelle-Calédonie, qui a le plus de pouvoir normatif car elle partage (en théorie) sa souveraineté avec l'Etat français. Entre les deux, il existe un grand éventail de situations, avec des statuts à la carte. Toutes ces collectivités, sauf la Réunion, ont déjà la capacité de créer du droit local, qui se nomme par exemple « loi de pays » en Nouvelle-Calédonie.

Dans les DROM, la Guadeloupe a été pionnière et a créé avec succès ses propres règles dans les seuls domaines de l'énergie et des transports en 2009-2010 grâce au droit à l'expérimentation. Il ne s'agira donc pas d'une grande nouveauté mais simplement d'un renforcement de la décentralisation déjà entamé sous ces latitudes. Si localement il est intéressant de voir dans le cadre du prochain congrès des élus guadeloupéens quelles compétences et pour quels domaines d'activités ils voudraient et pourraient user de la différenciation, il n'en demeure pas moins que cet outil peut aussi freiner ou favoriser une transformation plus aboutie des institutions selon l'usage qui en est fait. En effet nous pourrions voir se substituer une décentralisation enjolivée et sous contrôle étatique permanent en lieu et place d'une autonomie innovante (évolution statutaire) définie localement et prenant corps dans l'article 74 de la constitution comme pour Saint-Barthélemy ou la Nouvelle Calédonie, voire dans un autre article constitutionnel spécifique pour la Guadeloupe⁴. Par ailleurs, la réforme constitutionnelle si elle n'est pas pensée peut accentuer le phénomène de concurrence territoriale tout comme celui de l'insécurité juridique⁵. La France étant certes riche de ses territoires⁶,

¹ Voir Pierre Le Lidec, 2020, p. 121-147.

² Romain Pasquier. 2021, p. 53.

³ Olivier Gohin. 2012, p. 163.

⁴ Didier Destouches. 2019, p. 55.

⁵ Ibid

⁶ Yves Madiot, 1995, p. 946-960.

qui sont autant de communautés de destin fortes de leurs propres dynamiques⁷ et donc avec des outre-mer aux droits en partie distincts.

Chaque territoire situé outre-mer et surtout la Guadeloupe, devrait disposer d'une capacité à agir renforcée pour répondre le plus efficacement possible aux enjeux locaux mais aussi parfois internationaux de leur environnement géographique tout en demeurant dans le cadre républicain français tant qu'ils le souhaitent. C'est aussi un enjeu démocratique essentiel car plus les enjeux sont importants, plus les responsabilités locales doivent être étendues, et plus les responsabilités sont étendues plus le citoyen est reconnecté à la vie politique⁸. Le droit à la différenciation peut-il permettre atteindre cet objectif ? On peut en douter car cela risque de ne pas suffire si on procède avec les mêmes entraves, les mêmes carcans et les mêmes obstacles institutionnels déguisés sous une autre apparence. Mais la différenciation⁹ peut aussi être un excellent levier d'amélioration de la politique locale si son principe est intégralement et correctement mis en oeuvre, notamment par la confection d'un statut de la Guadeloupe permettant à ces élus de disposer de plus de compétences normatives dans un cadre institutionnel rationalisé et mieux adapté aux exigences de performance publique.

En attendant, pour créer du droit local, il faudra des juristes formés. Ce besoin d'ingénierie juridique se fait de plus en plus sentir dans les collectivités territoriales de Guadeloupe. Les élus rencontrent des difficultés à trouver des juristes capables d'adapter la norme nationale plutôt que de créer du droit local. La vraie question qui se pose donc à travers le congrès à venir, dans le contexte de désengagement de l'Etat, d'appauvrissement et de précarisation de la population guadeloupéenne, et de mondialisation hyper contraignante pour l'économie locale ; est donc celle de l'extension du pouvoir de décision des élus locaux au delà de la simple gestion des deniers publics. Un pouvoir local qui devrait être étendu et plus important en matière fiscale, douanière et économique mais pas uniquement. Les domaines de la santé, de l'agro-écologie, du tourisme et de la formation notamment devrait bénéficier d'une vraie définition politique locale dans un cadre spécifique. Un pouvoir local en capacité de mettre en oeuvre un projet guadeloupéen élaboré sur la base d'un nouveau contrat social démocratique guadeloupéen¹⁰.

Selon Cécile Jebeili, « La différenciation territoriale pourrait être définie comme « la prise en compte du territoire comme critère de distinction pour fonder une différence de traitement juridique ; elle renvoie en réalité à deux définitions. La territorialisation de la norme nationale suppose l'application de règles différenciées territorialement et a tendance à entrer dans les moeurs juridiques de notre pays, en multipliant les cas d'asymétrie institutionnelle. La territorialisation du pouvoir normatif, c'est-à-dire le fait d'accorder aux autorités locales la possibilité d'édicter des règles

⁷ Fred Constant, 2023, p. 14.

⁸ Géraldine Chavrier, 2021, p. 172-176.

⁹ Ibid, p.175

¹⁰ Didier Destouches, 2019, p. 15.

propres à leur territoire, suscite en revanche plus de méfiance de la part de l'État et reste encore très frileusement encadrée¹¹. »

Comme elle, nous constatons que « à cet égard, les évolutions législatives récentes restent bien modestes et ne permettent pas réellement d'en consacrer le principe¹² » qui est pourtant déjà constitutionnel (article 73 et 74 de la constitution de 1958), et donc de déployer en France hexagonale et outre-mer et donc en Guadeloupe, l'initiative locale en matière de politiques publiques adaptées, en responsabilisant davantage les collectivités territoriales par l'accès à une plus grande domiciliation locale du pouvoir. Nous mettrons ici en évidence la réalité historique de l'ancrage constitutionnel de la Guadeloupe dans la différenciation avant de proposer quelques pistes de meilleure exploitation juridique et politique de ce droit dans le cadre d'une possible évolution institutionnelle et statutaire.

¹¹ Cécile Jébeili, 2021, p. 9.

¹² Ibid, p.10.

Partie 1: le cheminement historique de la différenciation constitutionnelle

La faculté de présenter des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant leurs compétences, leur organisation et leur fonctionnement n'était jusqu'à présent accessibles qu'aux départements d'outre-mer (article L. 3444-2 du CGCT), aux régions de droit commun (article L. 4221-1 du CGCT) et d'outre-mer (article L. 4433-3 du CGCT), à la collectivité de Corse (article L. 4422-16 du CGCT) et aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique (articles L. 7152-1 et L. 7251-1 du CGCT).

L'article L. 3211-3 du CGCT, modifié par l'article 2 de la loi 3DS, étend en 2022 ce droit aux départements de droit commun français.

La différenciation est donc ancrée dans l'histoire constitutionnelle et législative de la Guadeloupe et il convient d'en préciser le cheminement, notamment dans le cadre de l'ordre juridique républicain jusqu'à nos jours.

I- L'enchâssement de la différenciation dans les constitutions françaises

La construction territoriale et administrative de la France n'a pas toujours été jacobine. En ce sens, le passé politique et juridique agité du pays a permis dès 1794 la fluctuation des principes révolutionnaires en matière de statut colonial et à longue portée les incidences actuelles sur le particularisme du régime législatif actuel applicable en Guadeloupe¹³.

Mais il faut aussi savoir que déjà l'Ancien régime mettait en oeuvre différents principes de police administrative dans les colonies antillaises et l'installation d'autorités administratives, politiques et judiciaires aux pouvoirs spécifiques¹⁴ ; avec l'appui ou la défiance des *maîtres de l'île* selon l'expression de l'historien Frédéric Régent.

La Révolution française, lui succédant, fut marqué par un effort puissant de rationalisation géographique (nouvelle découpe territoriale) ; fondée sur un modèle uniformisé et appliqué à l'ensemble du territoire, bien qu'il y ait un regard particulier et quasiment qu'économique pour les colonies. En effet, les colonies françaises ne sont alors pas administrées comme les nouveaux territoires français ; et les orientations politiques en la matière sont l'objet de tiraillements vifs à Paris entre les révolutionnaires autonomistes (soutenu majoritairement par le club des Massiac) et les as-

¹³ Didier Destouches, 2007, p. 201.

¹⁴ Ibid, p. 25.

similitionnistes (tel que la Société des amis des noirs)¹⁵. C'est en réalité la question concrètement en débat et éminemment politique de l'abolition ou pas de l'esclavage qui vient souiller l'immaculé universalisme de la proclamation des droits de l'homme et le triomphe de l'égalitarisme juridique.

Cette période de bouleversement tant social que politique, fut à l'époque révolutionnaire marquée par une hésitation entre spécialité législative et principe d'assimilation¹⁶ (*summa divisio* du droit colonial). Ainsi, la première constitution était plutôt favorable à l'autonomie locale et soutenait une « volonté de reconnaissance de différenciation ». Une autonomie opportune et circonstanciée était de ce fait accordée aux colonies à la demande du lobby des colons en matière d'état des personnes ; avant d'être troublé en 1792 par un changement de paradigme. En effet, les conventionnels sont farouchement républicains, et donc attachés idéologiquement à l'égalité des droits. Par la suite, la définition du statut constitutionnel des colonies a continué à osciller entre volonté d'assimilation et quête d'autonomie au sein des chambres françaises¹⁷.

A- La contribution décisive des différentes Républiques

La République est consacrée juridiquement pour la première fois le 22 septembre 1792 ; présentant une avancée sensible des courants politiques, sociaux, constitutionnels et économiques. Par la suite, la seconde République en 1848 pleine d'espoir affirme le retour de l'assimilation, faisant ainsi de la loi un cadre commun pour tous au nom de l'égalité aux colonies¹⁸.

En ce sens, la troisième République prévoit à la suite de la seconde le régime de l'assimilation pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion ; et prévoit le principe de spécialité juridique, donc de différenciation institutionnelle, pour la Guyane et pour les autres colonies françaises. Possédant une forte visée d'indivisibilité et d'unité, la troisième République réintroduit dans la Constitution ces deux notions, alors disparu des textes au XIX e siècle¹⁹. Bien que, les lois fondatrices de la troisième République en 1875 ne contredisent aucunement la nature « coloniale » des liens unissant les Antilles à la France (liens mêlés d'exploitation économique, de dépendance et de différenciation institutionnelle).

De plus, la loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat souligne « qu'à côté des départements, l'existence de quatre colonies admises à désigner chacune un sénateur » . En effet, cela participe au renforcement de cette relation particulière entre ces quatre territoires avec la France²⁰, mais aussi, au regard des autres colonies françaises ; « elles bénéficiaient déjà d'un statut

¹⁵ Bernard Stirn, 2012, p. 29.

¹⁶ Sur l'histoire du droit colonial : Dareste 1931 et 1932.

¹⁷ Didier Destouches, 2007, p. 55 et s.

¹⁸ Didier Destouches, 2005, p. 893

¹⁹ Cf. Jean-Yves Faberon, 1999.

²⁰ Ibid, p. 29.

préférentiel fondé sur l'idée d'une plus grande proximité sur le plan culturel et administratif ; en particulier, le suffrage universel y avait été institué dans les mêmes conditions qu'en métropole et elles étaient représentées au parlement ; toutefois, une législation spéciale leur était appliquée. » En effet, conformément à l'ascendance législative entre la France et ses « vieilles colonies » ; ces dernières accèdent malgré tout pour leur population, à la citoyenneté, à l'instruction (gratuite et laïque), et à quelques autres libertés.

La quatrième République, établie de 1946 à 1958, était elle fondée sur des droits innovants : l'égalité des droits, l'autonomie de gestion, l'établissement d'une communauté de culture et d'intérêts. En effet, « les colonies ont disparu et les anciennes occupations coloniales françaises sont divisées en départements d'outre-mer et territoires d'outre-mer ; faisant ainsi partie intégrante de la France ». Ainsi, la lente et pacifique sortie du système juridique colonial est manifesté soit par des octroi d'indépendance, soit par des aspirations à l'égalité (vis-à-vis de la France)²¹.

De plus, cette République consacre pour la première fois des exceptions *différencialistes* à l'assimilation. Ainsi, l'article 73 de la Constitution de la quatrième République installe un peu plus cette excroissance constitutionnelle qu'est la différenciation juridique en précisant que « le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi ». En effet, cette exception à l'application de plein droit marque une avancée notable dans la reconnaissance de la spécificité de ces territoires éloignés de la métropole. En ce sens, cet article place l'idée d'adaptation des lois outre-mer au niveau des principes constitutionnels, à l'instar de l'assimilation. La notion juridique d'adaptation, incarnation philosophico-juridique de la différenciation, ignorée par la doctrine²² et qui était jusque-là jurisprudentielle (par le silence du texte du 27 octobre 1946) ; acquière progressivement somme toute valeur constitutionnelle.

La différenciation constitutionnelle touchant les quatre vieilles colonies est à percevoir sous l'angle du croisement des constitutions du 27 octobre 1946 et du 04 octobre 1958, mais également de la loi de départementalisation du 19 mars 1946. De plus, l'aspect démocratique du régime français s'épaississant depuis 1958 grâce au conseil constitutionnel, les contradictions inhérentes entre principe d'assimilation d'un côté et principe de la libre détermination des peuples de l'autre côté viennent cristalliser une conception différencialiste de l'ordre juridique outre-mer et pour l'outre-mer²³.

Toutefois, l'accueil de la loi de départementalisation outre-mer de 1946, véritable expérience de décolonisation par le droit, est sur le plan national mitigé. Du fait de la structuration laborieuse de l'organisation décentralisée de l'État, elle est perçue par certains comme venant « ronger l'État par le bas alors que la construction communautaire le ronge par le haut ». En ce sens, la dé-

²¹ Dimitri Georges Lavroff, 1971

²² André Roux, 1995.

²³ François Miclo, 1982,

partementalisation puis la décentralisation outre-mer²⁴ ne seront pas accueillies à l'unanimité, au regard de la « menace » qu'elle porte à l'agencement unitaire de la France. En effet, la différenciation opérée par les articles 73 et 74 de la constitution de la cinquième République a une portée qui peut être perçue comme antinomique aux principes stricts d'indivisibilité et d'uniformité inhérents à l'histoire de la République Française.

B- Le cheminement dans la double différenciation

1) La problématique réelle de la différenciation

L'idée de droit à la différenciation est binaire et semble à ce stade reposer sur deux piliers, constitutionnel et politique :

- La promotion, dans le cadre d'une révision constitutionnelle, de dispositions permettant l'adaptation directe des lois par les collectivités (c'est à dire la différenciation territoriale) dans leurs domaines de compétence. Cette approche est intéressante en ce qu'elle offre une souplesse aux élus locaux qui ont souvent maille à partir avec l'inflation normative. Reste qu'elle est source d'insécurité juridique et de complexification à outrance, tant pour les élus que pour les administrés. En la matière, il est probable que le remède s'avère bien pire que le mal. Un législateur et un pouvoir réglementaire national moins invasifs dans les domaines de compétences des collectivités de Guadeloupe permettraient bien plus sûrement d'assurer une liberté similaire sans en souffrir les inconvénients.
- La problématique du droit à la différenciation pour le droit applicable en Guadeloupe, doit aussi être appréhendée sous l'angle de la théorie politique. Elle prend forme dans une question centrale : l'indivisibilité de la nation²⁵ peut-elle autoriser à rompre ainsi l'unité de la loi ? À cette question, la réponse de principe est non mais celle de l'histoire et du droit positif est oui ! et c'est justement pour cette raison qu'une révision constitutionnelle apparaît nécessaire pour clarifier les intentions politiques locales à satisfaire.

2) La différenciation constitutionnelle : un horizon pluriel d'optimisation de la domiciliation locale du pouvoir.

²⁴ Cf. Jean-Claude Fortier (dir.), 1989.

²⁵ François Miclo op. cit.

L'émergence du terme différenciation est relativement récente dans le discours politique et juridique national²⁶ mais pas dans les outre-mer. Néanmoins on observe que ce qui en fait la substance existe et irrigue non seulement le droit colonial dès les origines mais également le droit d'outre-mer puis le droit des Outre-mer jusqu'à nos jours. Utilisé notamment dans le projet de loi constitutionnelle numéro 911 du 9 mai 2018 qui a, par la suite, été abandonné, il a été mise en avant dans le cadre du projet de loi 4D: décentralisation, déconcentration, différenciation et décomplexification. Les jurisprudences administrative et constitutionnelle quant à elle, ne le reconnaissent pas en tant que catégorie juridique, du moins en tant que terme qui renverrait à un régime juridique bien établi. En revanche, différents rapports rendus par l'Assemblée nationale et le Sénat se rejoignent autour d'une notion au contenu plus commun. Selon le rapport rendu en conclusion des travaux du groupe de travail sur les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution du droit à la différenciation, ce droit fait référence à la possibilité pour les collectivités de disposer de compétences dont ne disposent pas toutes les collectivités de leur catégorie, et la capacité pour les collectivités de déroger de façon durable à la loi. En effet, les articles L.3211-3, L.3444-2, L.4221-1, L. 4433-3 du CGCT, dans leur rédaction issue de la loi dite 3DS, contiennent une disposition commune prévoyant concrètement que les propositions de modification ou d'adaptation du droit peuvent porter sur une différenciation des règles applicables à l'attribution et à l'exercice des compétences dévolues aux collectivités territoriales. Ainsi, dans le cadre du principe de différenciation affirmé au nouvel article L.1111-3-1 du CGCT, une collectivité territoriale peut « proposer, afin de tenir compte de ses spécificités ou particularismes, que la loi ou le règlement lui permette d'appliquer des règles d'attribution et d'exercice des compétences différentes de celles qui s'appliquent à l'ensemble des collectivités territoriales de la même catégorie ». La procédure applicable aux propositions de modification ou d'adaptation du droit est depuis bien mieux encadrée. Les propositions présentées par les collectivités territoriales sont maintenant transmises, lorsqu'elles portent sur des modifications ou des adaptations de dispositions législatives, en plus du Premier ministre et du représentant de l'Etat dans le ressort de la collectivité territoriale concernée, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat par l'exécutif de la collectivité territoriale, après leur adoption par l'organe délibérant.

La différenciation apparaît alors comme une catégorie générique construite par l'ensemble des dispositions d'adaptation du droit commun au territoire. L'objectif affiché de ces mécanismes réside dans une volonté affichée d'impulser un réel développement économique et social respectant les « réalités locales ». L'usage du terme générique « différenciation » révèle en tout cas une volonté de combiner deux principes du droit public : celui de la libre administration des collectivités territoriales et celui du principe de subsidiarité dans une forme de responsabilisation des élus locaux.

Les citations à l'usage des mécanismes de différenciation et les ambitions d'extension se constate de plus en plus (Conseil d'État avis du 7 décembre 2017 numéro 393 651.) En témoin de cette expansion : le mécanisme d'expérimentation connu comme un outil de la différenciation c'est vu considérablement assoupli afin que son utilisation devienne plus courante. Un autre témoin de cette

²⁶ Jean-Marie Pontier, 2020, p. 17-36.

expansion s'observe dans la condition d'engagement du mécanisme d'adaptation décidé par les collectivités de l'article 73 de la Constitution qui est passée d'une adaptation « nécessité par leur situation particulière » à une « adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières ». Pourtant la différenciation entendue au sens large n'est pas propre aux outre-mer : le terme permet de qualifier surtout des outils diversifiés pour tous les types de collectivités territoriales françaises. Il est donc intéressant d'examiner dans quelle mesure les élus de la Guadeloupe pourraient amorcer un approfondissement de l'usage de la différenciation afin d'améliorer l'action publique et de déterminer dans ce cadre juridique des leviers plus directs et plus adaptés d'office à la mise en place de politiques publiques directement efficaces et efficaces pour les administrés Guadeloupéens.

2) Des perspectives étendues pour de meilleures politiques publiques

Si la différenciation normative²⁷ ne saurait être considérée comme un palliatif à l'évolution statutaire permettant d'aller vers plus d'autonomie, elle demeure toutefois une alternative technique à la déficience d'usage de pouvoir législatif c'est-à-dire de pouvoir qui permettrait de déterminer des règles absolues et sans contrôle à posteriori, ni contrôle parlementaire.

2.1. - Détricoter la dépendance institutionnelle

L'administration territoriale a vu les différents régimes politiques ayant conduit la France à la République *présidentialisée* de 1958, lui octroyer progressivement une laborieuse capacité d'action politique consacrée exagérément par certains juristes par un principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Or s'il est un mot lourd de sens idéologique et politique, c'est bien celui de liberté²⁸. Source de conflits aussi bien individuels que collectifs, fantasme contradictoire et absolu de tout révolutionnaire, espoir puissant de peuples et de communautés dans le monde, miroir fatal de l'identité humaine, la liberté dans le droit n'est pourtant qu'un droit. Les collectivités territoriales érigées en entités de droit public libres auraient donc acquis le droit de choisir librement l'étendue, le contenu, et le mode de mise en oeuvre de leurs actions dans le cadre de leurs politiques publiques, y compris dans les outre-mer. Postuler que les collectivités jouissent, certes en principe, d'une libre administration, revient à exclure le fait qu'elles soient dépendantes de l'Etat. Un Etat que la doctrine représente plus ou moins comme l'ensemble des institutions publiques organisant le fonctionnement de la société française, mais que les acteurs politiques identifient comme étant le pouvoir exécutif (chef de l'Etat et/ou gouvernement). L'analyse de ce cadre juridique qui fixe le fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées montre pourtant qu'il existe bien des preuves de la persistance de liens et d'entraves institutionnelles qui contredisent l'absence de dépendance et d'autonomie des collectivités de Guadeloupe vis à vis de l'Etat. Et qu'est-ce que la dépendance ? La dépendance est le fait d'être soumis à l'autorité ou à l'influence

²⁷ Jean-Marie Pontier op.cit., p.17

²⁸ Pierre-Olivier Caille, 2012, p.69.

de quelque chose ou d'une ou plusieurs personnes. En l'occurrence la personne morale qu'est l'État est, par l'entrelacement des règles et des structures institutionnelles qui entourent toujours et plus que jamais les collectivités territoriales, tutélaire de ces dernières. La différenciation étant un levier insuffisamment utilisé d'émancipation pour nos collectivités.

En effet, le conseil régional et le conseil départemental mais également les communes, en tant que parties intégrantes et parties prenantes des missions de l'État sont en dépit de leur gouvernance démocratisée, dépendantes des moyens financiers et parfois humains que leur alloue l'État. Dépendantes aussi des règles instituées par les organes politiques de l'État, dépendantes des procédures administratives établies et contrôlées par l'État, dépendantes enfin des sanctions et des rappels à l'ordre des agents de l'État portant sur l'exercice de leurs compétences mais aussi des orientations budgétaires déterminés par l'exécutif français. Un seul exemple récent suffit à étayer cette affirmation: Quand les parlementaires s'inquiètent de la pérennité de l'une des principales sources de financement de l'action publique régionale en Guadeloupe: la taxe de l'octroi de mer, c'est au gouvernement qu'ils s'adressent car il est le seul à pouvoir agir dans ce domaine, notamment au niveau européen. Quid de la liberté d'administrer ? Évidemment dans les territoires situés en dehors de l'Hexagone, il y'a une réalité plus âpre et plus problématique de cette dépendance institutionnelle qui est l'objet d'une sorte d'omerta républicaine validée par le constituant, les élus locaux et la littérature juridique contemporaine (Cf. Les travaux du professeur Anne-Marie Le Pourhiet notamment). Malgré tout, les élus locaux sont perpétuellement plongés dans une quête de moyens et d'allocations d'espaces propres d'action politique qui puissent dépasser le simple et infantilissant cadre actuel de redistribution de subventions publiques. C'est la recherche de la domiciliation locale du pouvoir.

La liberté se mesure à la puissance et à l'impact de la volonté politique s'incarnant dans des réalisations répondant aux besoins spécifiques des territoires. Or le contrôle historique et permanent, quoique fluctuant, de l'État sur la délégation des compétences qu'il a effectué au profit des collectivités locales²⁹ (au bout de trois réformes successives de la décentralisation) ; est par nature antagoniste de la mise en oeuvre de toute prise de responsabilité de la part de nos élus régionaux, départementaux; communaux et même parlementaires. Il résulte de cette dépendance institutionnelle une absence permanente d'autorité politique de nos élus dans la mesure ou en amont, ils dépendent d'un cadre juridique imposé et surtout maîtrisé par l'Etat au gré de ses besoins, et en aval du soutien de l'État pour faire avancer les dossiers les plus importants (Chlordécone, eau, CHU, sargasses, sécurité, pour ne citer que les plus actuels).

La dépendance institutionnelle engendre parallèlement une subordination chronique et parasitaire des élus locaux à une forme de clientélisme politique supplémentaire et spécifique dans la mesure ou le dialogue et la coopération avec les institutions étatiques seront d'autant plus facilitées et bénéfiques qu'ils dépendront de l'appartenance partisane ou contractuelle de ces élus à la majorité

²⁹ Michel Verpeaux, 2014, p. 7-16.

au pouvoir au niveau national. Parallèlement, d'autres territoires ultra-marins, en ayant limité volontairement la densité des liens institutionnels avec le pouvoir central, ont pu avec succès obtenir des signes concrets de développement social et économique endogènes sans pour autant rompre avec leur attachement juridique à la nation française.

Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 peuvent en effet bénéficier d'une forme étendue de différenciation (la plus évidente) et qui consiste pour le législateur à mettre en œuvre une dérogation au principe d'égalité fondée sur l'existence de situation différente. Des collectivités de l'article 72 de la constitution progressent aussi vers l'utilisation et l'application de ce droit. Ainsi, la ville de Paris à travers la décision du Conseil d'État du 23 novembre 2015 numéro 393 175 ou sur l'existence d'un intérêt général, le Conseil d'État a admis que la différenciation est possible dès lors que le principe constitutionnel d'égalité est respecté de même que la cohérence du titre relatif aux collectivités territoriales. En ce sens on peut considérer que le principe d'indivisibilité de la République entendu comme uniformité du droit sur l'ensemble du territoire n'est plus un obstacle définitif à toute application différenciée du droit de l'État unitaire français sur son territoire³⁰.

Pour Michel Magras, ancien sénateur et ancien président de la collectivité de Saint-Barthélemy, l'outre-mer incarne historiquement l'idée de différenciation territoriale qui se retrouve à travers les grandes évolutions du principe d'adaptation, fondement constitutionnel de la différenciation juridique de l'outre-mer³¹. En effet la source constitutionnelle des mécanismes de différenciation dans les outre-mer fait de ces territoires, et donc de la Guadeloupe, des lieux d'observation privilégiée pour comprendre le fonctionnement des mécanismes. L'adaptation devient alors possible soit au regard des caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités de l'article 73 de la Constitution, soit au regard des intérêts propres de ces territoires pour celles de l'article 74.

La différenciation est, nous l'avons dit, un principe constitutionnel que l'on peut déduire de la combinaison des articles 73 avec le pouvoir d'adaptation et l'article 74 avec l'adaptation en fonction des intérêts propres. Plus précisément, il y aurait trois critères pour bénéficier de la différenciation ou la mettre en œuvre il s'agirait de déterminer des caractéristiques particulières des contraintes particulières ou des intérêts propres.

La détermination de ces critères dans les travaux du dix-huitième congrès des élus à venir et dans l'évaluation des politiques publiques doit permettre de déterminer un champ applicable de la différenciation en fonction de ces critères et donc de dresser une nomenclature de domaines précis nécessitant localement l'application beaucoup plus volontaire et étendue de ce principe et dispositif.

³⁰ François Priet, 2019, p. 61-71.

³¹ Michel Magras, n°713, 21 septembre 2020.

La Guadeloupe en étant dans l'article 73 ou en passant à l'article 74, verra par l'extension et l'optimisation de la différenciation ; se mettre en place un bon outil déterminant et décisif de développement et d'optimisation des politiques publiques locales³². Il faut toutefois encore en préciser la vision technique correcte

La doctrine constitutionnaliste³³ distingue deux types de différenciations qui sont à la fois le fruit de l'histoire du droit colonial et l'histoire du droit des outre-mer mais également de l'évolution politique des différents débats relatifs à l'avenir des territoires des collectivités et des départements région des outre-mer. Il s'agit de la différenciation normative dans un premier temps mais également de la différenciation institutionnelle³⁴. Ces deux formes doivent être reconsidérées et mieux utilisées par les exécutifs et élus locaux de Guadeloupe.

2.2- Saisir la différenciation normative

En ce qui concerne la différenciation normative, celle des collectivités de l'article 73 de la Constitution se présente à l'alinéa premier comme une exception au principe d'identité législative : « *dans les départements et les régions d'outre-mer les lois et règlement sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptation tenant aux caractéristiques des contraintes particulières de ces collectivités.* ». Sans autre forme de précision la Constitution permet ici au législateur ou au pouvoir réglementaire, dans leur champ de compétences respectifs, de différencier juridiquement en fonction de contraintes avérées, spécifiques et identifiées. Ces mesures d'adaptation seront alors l'objet de contrôle juridictionnel permettant de déterminer l'adéquation entre la nécessité d'adaptation et l'existence des caractéristiques des contraintes particulières. C'est le sens de la décision du Conseil constitutionnel du 5 avril 2013 numéro 2013-301 question prioritaire de constitutionnalité Annick d. épouse elle. (Il s'agissait en espèce d'un exemple de caractéristiques et contraintes particulières à savoir la situation de l'emploi et des travailleurs indépendants justifiant l'adaptation par le législateur.)

Une autre forme d'adaptation des normes est prévu à l'alinéa 2 de l'article 73. Cet outil de différenciation à la particularité d'être engagé sur la base d'une volonté directe exprimée de la collectivité concernée. Il s'agit de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de Mayotte. Ainsi la procédure fixée par la loi organique numéro 2007-223 du 21 février 2007 portant disposition statutaire et institutionnel relative à l'outre-mer se fixe dans deux phases: l'habilitation et l'édition de normes. La phase d'habilitation débute par une demande d'habilitation qui est matérialisée par une délibération du conseil départemental ou du conseil régional. Cette demande comporte

³² Sur le lien tissé entre différenciation et gestion publique locale on consultera avec profit Patrice Duran et Jean-claude Thoenig, 1996 46-4, p. 580-623.

³³ Jean-Marie Pontier 2020, p. 17-36, André Roux, *Économica* 1995., Michel Verpeaux, n° 42, 2014, p. 7-16., Daniel Guignard, New York, 2019, p. 61-71

³⁴ Patrice Duran, 2012, p. 53-58

à la fois les dispositions qui seront adaptées, les raisons de l'habilitation qui résident dans les caractéristiques des contraintes particulières du territoire qui justifient la différenciation, la nature et la finalité des dispositions qui seront prises par le Conseil départemental, par le Conseil régional ou par l'assemblée unique. Cette demande d'habilitation est personnelle à la collectivité qui en fait la demande en ce sens que la demande comporte une dimension politique essentielle. Une fois la demande votée par le Conseil ou l'assemblée de la collectivité celle-ci est transmise au Premier ministre ou à son représentant, puis à l'Assemblée nationale et au Sénat par le Premier ministre en fonction de la valeur juridique de la norme concernée.

L'habilitation à valeur de loi et devient exécutoire après sa publication journal officiel. Une fois l'habilitation acquise, vient la phase d'édition de la norme. Elle se présente sous la forme de délibération du conseil ou de l'Assemblée, transmise par la suite aux représentants de l'État publié au Journal officiel. Elle va acquérir ainsi la même valeur que la norme précédemment adaptée. Cette procédure de différenciation fait l'objet de quelques utilisations mais trop restreintes comme l'a démontré le professeur Dominique Blanchet³⁵ et qui n'épuise cependant pas effectivement le potentiel de cet outil qui est simple et qui est un outil d'usage de caractère législatif mais dans le cas d'une procédure qui reste sous le contrôle du Parlement et de l'exécutif national. C'est formellement la loi ou le texte plutôt qui a une valeur législative et non pas en réalité l'exercice et la procédure qui est de nature législative.

La différenciation normative des collectivités de l'article 74 de la Constitution³⁶ (la Polynésie française de Saint-Pierre-et-Miquelon et depuis 2007 de Saint-Barthélemy et Saint-Martin notamment) est plus ample dans la mesure où chacune est régie par une loi organique qui permet de déterminer « les conditions dans lesquelles les lois et règlement sont applicables ». Au regard des intérêts propres de chacune d'elles la différenciation atteint donc un degré plus élevé que dans le cas des collectivités de l'article 73 là où peuvent utiliser les mécanismes de différenciation qu'au regard des deux critères c'est-à-dire caractéristiques particulières ou contrainte particulière, les collectivités de l'article 74 peuvent se borner à faire valoir leur propre intérêt justifiant une adaptation de la norme plus usuelle. C'est sur ce fondement que la loi organique numéro 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, a instauré une véritable autonomie législative dans ce territoire. L'article 140 modifié par la loi organique numéro 2007-1719 du 7 décembre 2007, permet concrètement à l'assemblée de la Polynésie française de voter ce que l'on appelle des lois du pays qui mettent en œuvre une forme de différenciation normative plus affirmée que pour les autres collectivités de l'article 74³⁷.

³⁵ Voir supra

³⁶ Dominique Blanchet, 2012, p. 92.

³⁷ Ibid, p. 93.

Toutefois, comme la Polynésie française la Nouvelle-Calédonie bénéficie de la possibilité d'adopter des lois du pays (le champ de compétences des lois du pays est définie à la la loi numéro 99-209 du 19 mars 1999) même si le Conseil d'État intervient comme pour les lois du Parlement pour avis et le Conseil constitutionnel en cas de saisine l'État français l'exécutif français ne dispose pas de prérogative particulière dans cette procédure, contrairement nous l'avons vu aux collectivités de l'article 73.

La différenciation normative de l'article 74, qui incarne le principe historique de spécialité législative des colonies, est plus efficace en matière de conduite de politiques publiques adaptées³⁸ et pourrait aussi être l'objet d'une demande d'extension aux collectivités de Guadeloupe par les élus locaux.

2.3.- Utiliser la différenciation institutionnelle

La différenciation institutionnelle de compétence comprend l'ensemble des mécanismes permettant aux collectivités territoriales ultramarine de fixer des compétences que les autres collectivités françaises et donc de la même catégorie ne possèdent pas³⁹. En dehors de la Réunion qui s'en est exclu catégoriquement, les collectivités régies par l'article 73 (dont la Guadeloupe) peuvent bénéficier de la possibilité de mettre en œuvre cet outil de différenciation. Ainsi elles peuvent se voir confier certains domaines de compétences qui sont du domaine de la loi ou du règlement. Il s'agit de la procédure de délégation de compétences qui reste globalement une des possibilités offertes par la procédure d'habilitation législative. Notons toutefois que certains domaines sont exclus de cette différenciation. En effet, l'alinéa 4 de l'article 73 fait une liste exhaustive de ce qui est souvent qualifié de « réserve de souveraineté de l'État ». Il s'agit de la nationalité des droits civiques, des garanties des libertés publiques par l'État, de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice du droit pénal de la procédure pénale de la politique étrangère, de la défense de la sécurité et du maintien de l'ordre public mais aussi de la monnaie du crédit et d'échange et enfin du droit électoral ». La liste n'est pas limitative en ce qu'une loi organique peut venir compléter cette énumération.

En vertu de l'article 74 de la Constitution, la répartition des compétences des collectivités régies par cet article résulte de leur statut. Ainsi la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon par exemple dispose de compétences normalement d'évoluer à la région et au département mais le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon lui a permis de fixer des compétences différenciées ainsi certaines compétences sont exclus là ou d'autres sont incluses. Ce qui n'empêche pas cette collectivité de faire l'objet d'adaptation répondant à l'organisation particulière de la collectivité (article 64 13-1 du Code Général des Collectivités Territoriales sur le fondement de la loi organique numéro 2004-192 du 27

³⁸ Voir notamment le cas de l'urbanisme, Dominique Blanchet, op. cit. p. 87-96

³⁹ Voir sur ce sujet Jean Caillosse, 2012, p. 44-52.

février 2004). Grâce à son statut d'autonomie, la Polynésie française dispose également d'une compétence de principe.

Abordons maintenant le cas de la différenciation organique institutionnelle des outre-mer. Cette autre forme de différenciation institutionnelle fait référence à l'ensemble des mécanismes qui permettent aux collectivités territoriales non hexagonales de disposer d'organes administratifs qui leur sont spécifiques. Ainsi chaque territoire ultramarin fait le choix de sa structure institutionnelle dans le strict respect des dispositions constitutionnelles qui prévoit la mise en œuvre d'une consultation locale préalable. Complétant le bouquet de perspectives offertes historiquement par le droit à la différenciation, cette option d'évolution permettrait à la Guadeloupe de se doter sur la base d'un régime législatif hybridant enfin identité législative et spécialité législative en fonction du type de compétences exercées soit par pouvoir législatif, soit par pouvoir réglementaire, d'une organisation plus rationnelle et efficiente⁴⁰, à partir du moment où l'évaluation sera effective des politiques publiques, mais également du rapport coût/bénéfice de l'appartenance du territoire à la France et à l'Europe, des possibilités d'optimisation des ressources offertes par une réforme de la fiscalité locale et par la diminution des dépenses de fonctionnement générée par une fusion des deux collectivités principales en une seule (assemblée unique organique).

En conclusion, la différenciation ainsi présentée depuis son apparition dans l'histoire du droit d'outre-mer est en constante évolution dans une perspective de plus en plus élargie aux autres collectivités. Nous voyons donc que la différenciation normative permet d'avoir dans un cadre qui n'est pas un cadre débridé mais qui est un cadre tout de même en partie entravée par le contrôle de l'État, permettrait à la Guadeloupe d'ores et déjà de bénéficier d'un pouvoir d'édicter des normes qui pourraient revêtir donc un caractère législatif. Néanmoins ces procédures sont relativement faibles pour ne pas dire quasi inexistantes. Il s'agirait donc d'intensifier et/ou d'étendre le champ d'application et le nombre de procédures pour bénéficier donc de dispositions normatives plus spécifiques compte tenu des nombreuses et sous évaluées caractéristiques particulières de la Guadeloupe.

Par ailleurs, dans le cadre d'une différenciation institutionnelle⁴¹ qui supposerait au préalable une évolution statutaire de la Guadeloupe allant de l'article 73 à l'article 74, il y aurait la possibilité de choisir une gouvernance territoriale et une architecture institutionnelle différenciée avec la mise en place d'une assemblée unique. Les élus de Guadeloupe peuvent également aller vers plus de responsabilités et de puissance publique en demandant des compétences, notamment législatives, plus étendues et sans contrôle à posteriori⁴² ; ce qui permettrait de développer enfin l'édiction locale de

⁴⁰ Jean-François Calmette, 2012, p. 189-200.

⁴¹ Consulter sur le sujet Daniel Justin, David Carine, 2022, L'Harmattan.

⁴² Aussi bien législatives que réglementaires, et contre les blocages récurrents du pouvoir central. Voir Florence Crozatier - Durand, 2021, p. 61.

normes tout en développant des politiques publiques de façon innovante mais qui aussi rendrait plus forte l'exigence d'une vraie culture de la responsabilité politique permettant d'éviter les nombreux errements et déviances que l'on a pu hélas constater ces dernières décennies au niveau de la gestion des finances des collectivités territoriales. Il reste à savoir dans quelle mesure l'État pourrait s'impliquer aux côtés des élus dans le cadre d'une évolution institutionnelle et statutaire de la Guadeloupe pour déterminer dans le cas d'une co-construction ; le meilleur cadre statutaire et institutionnel dans le cadre de la différenciation normative pour la mise en place de politiques publiques plus en prise avec les réalités locales et plus en faveur de la population guadeloupéenne⁴³.

⁴³ Josette Borel-Lincertain, 2021, p. 16

Bibliographie

Ouvrages

- Auby J.-B., *La décentralisation et le droit*, LGDJ, coll. « Système droit », Paris, 2006.
- Chicot P.-Y., Obertan P., *La régionalisation à l'aune de l'évolution législative de la décentralisation*, L'Harmattan, 2021.
- Constant F., *Géopolitique des outre-mer. Entre déclassement et (re)valorisation*, Le cavalier bleu éditions, 2022.
- Daresté P., *Traité de droit colonial*, 2 tomes, Paris, 1931 et 1932.
- Destouches D. (sous la direction de), *L'administration territoriale en Guadeloupe depuis le XVIII e siècle*, L'Harmattan, 2012.
- Destouches D., *Du statut colonial au statut départemental. L'administration révolutionnaire en Guadeloupe*. PUAM, Coll. thèses et travaux. Aix en Provence, 2007.
- Destouches D., *Du département au pays d'outre-mer*, Éditions JASOR, Pointe-à-Pitre, 2019.
- Eisenmann Ch., *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, Paris, 1948.
- Daniel J. David C., *75 ans de départementalisation outre-mer. Bilan et perspectives. De l'uniformité à la différenciation*, L'Harmattan, 2022.
- Fortier J.C. (sous la direction de), *Questions sur l'administration des DOM. Décentraliser outre-mer ?*, Économica-PUAM, 1989.
- Lavroff D.-G., *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Paris, Dalloz, 1971.
- Le Pourhiet A.-M., *Droit constitutionnel local*, PUAM-Économica, 1999.
- Luchaire F., *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, Économica, Paris, 1992.
- Miclo Fr., *Le régime législatif de la France d'outre-mer et l'unité de la République*, Paris, Économica, 1982.
- Rolland L. Lampue P., *Droit d'outre-mer*, 3e éd. Paris, Dalloz, 1959.
- Roux A., *Droit constitutionnel local*, Économica, 1995.

Articles

- Josette Borel-Lincertain, Allocution d'ouverture de la présidente du conseil départemental de la Guadeloupe, 2021, *La régionalisation à l'aune de l'évolution législative de la décentralisation*, L'Harmattan, 2021. p. 16.
- Pierre-Olivier Caille, « les libertés fondamentales au cœur du pacte républicain », *outre-mer et devise républicaine*, Ferdinand Mélin-Soucramanien (dir.), L'harmattan, 2012. p. 67-75.
- Caillosse J., « Oui, encore la différenciation, mais de quoi s'agit-il donc ? », *Pouvoirs locaux*, n° 93, 2012, p. 44-52.
- Calmette J.-F., « Les collectivités territoriales françaises à la recherche de l'efficacité », *L'administration territoriale en Guadeloupe depuis le XVIII e siècle*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 189-200.
- Chavrier G., « Différenciation », dans Pasquier R., Guigner S. et Cole A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2021, p. 172-176.

- Crozatier-Durand F., « Quid du pouvoir normatif régional ? Le refus réaffirmé de la reconnaissance d'un pouvoir normatif local. », *La régionalisation à l'aune de l'évolution législative de la décentralisation*, P-Y. Chicot, P. Obertan (dir.), L'Harmattan, Paris, 2021, p. 59-66.
- Didier Destouches, « le statut de l'outre-mer dans les premières constitutions françaises », *Revue de la recherche juridique*, PUAM, 2005-2, p. 893-909.
- Didier Destouches, « les prémices du droit public d'outre-mer », *cahiers aixois d'histoire des droits de l'outre-mer français*, numéro 3, PUAM, 2007, p. 56-75.
- Duran P., « La gouvernance territoriale en tension. Territorialisation de l'action versus différenciation territoriale », *Pouvoirs locaux*, n° 93, 2012, p. 53-58.
- Duran P. et Thoenig J-C, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996 46-4, p. 580-623.
- Olivier Gohin. « Égalité ou différenciation statutaire », *outre-mer et devise républicaine*, Ferdinand Melin-Soucramanien (dir.) L'harmattan, 2012. p. 161-174.
- Cécile Jebeili, « la différenciation territoriale en droit français », *Sud-Ouest européen Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, numéro 52, 2021. p. 9-24.
- Le Lidec P., « Vraiment “girondines” ou plutôt accommodantes ? Les réformes institutionnelles de la mandature Macron », dans Le Lidec P. (dir.), *Emmanuel Macron et les réformes territoriales. Finances et institutions*, Berger-Levrault, coll. « Au fil des débats », Paris, 2020, p. 121-147.
- Madiot Y., « Vers une “territorialisation” du droit », *Revue française de droit administratif*, 1995, p. 946-960.
- Melé P., *Les espaces du droit : territoires, échelles, localisation*, colloque « Le droit constitutionnel et la géographie », Centre interdisciplinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne (CIERA)/ l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), Bordeaux, 10 et 11 décembre 2015.
- Moreau J., « Esquisse d'une théorie juridique de la territorialisation », *Revue de droit sanitaire social*, n° 2, 2009, p. 16-27.
- Romain Pasquier, « les régions dans la réforme territoriale: vers un fédéralisme à la française ? », *la régionalisation à l'aune de l'évolution législative de la décentralisation*. L'harmattan, 2021. p. 47-54.
- Pontier J.-M., « La notion de différenciation territoriale », dans Allemand R. et Dantonel-Cor N. (dir.), *La différenciation territoriale, l'adaptation du droit à la diversité des territoires : réalités et perspectives*, L'Harmattan/GRALE, Paris, 2020, p. 17-36.
- Priet Fr., « Principe d'égalité et différenciations territoriales », dans Pontier J.-M. et Guignard D. (dir.), *Constitution et collectivités territoriales, réflexions sur le 60^e anniversaire de la Constitution*, Lexis Nexis, New York, 2019, p. 61-71.
- Bernard Stirn, « l'outre-mer dans la République », *outre-mer et devise républicaine* », Ferdinand Melin-Soucramanien (dir.) L'harmattan, 2012. p. 27-36.
- Verpeaux M., « L'unité et la diversité dans la République », *Les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n° 42, 2014, p. 7-16.

Rapport d'information de Cazeneuve J.-R. et Viala A. fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, *Les possibilités ouvertes par l'inscription dans la Constitution d'un droit à la différenciation*, 14/02/2019, n° 1687.

Rapport d'information de Magras M. fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (2019-2020), *Différenciation territoriale outre-mer : quel cadre pour le sur-mesure ?*, 21/09/2020, n° 713.

Rapport de Mastor W., *Pour un statut constitutionnel de la Corse*, remis le 18/01/2018 à la collectivité de Corse.

Didier DESTOUCHES

Rapport sur les possibilités d'amélioration des dispositifs constitutionnels de différenciation normative pour la Guadeloupe (vol. 2)

Rapport
sur les possibilités d'amélioration
des dispositifs constitutionnels
de différenciation normative
pour la Guadeloupe.

Volume 2

Par

Didier DESTOUCHES

Docteur en droit

Maître de conférence à l'université des Antilles

Politologue

Membre du Centre de recherches

en économie et droit du développement insulaire

Introduction

La Guadeloupe est à un tournant de son histoire politique. Face à une volonté de l'Etat d'approfondir la décentralisation en généralisant la différenciation sur l'ensemble des territoires de la République et dans un contexte guadeloupéen de crise sociale, environnemental et sanitaire; les élus de nos collectivités doivent choisir une évolution du cadre de la gouvernance locale. Parmi les choix possibles il y'a celui d'une autonomie politique qui, conformément aux idées du régionalisme, permettra à la Guadeloupe de rester dans la République avec plus de compétences, mais aussi la reconnaissance de son identité territoriale de pays et de notre identité anthropologique de peuple guadeloupéen.

Si la Guadeloupe était autrefois l'une des anciennes colonies françaises, au même titre que les quatre départements d'Outre-mer, elle s'inscrit aujourd'hui dans le même cadre institutionnel que les départements de l'hexagone et elle bénéficie également d'un statut de région périphérique au sein de l'Union européenne. La Guyane, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion relèvent en effet aujourd'hui du statut commun de département d'outre-mer défini par l'article 73 de la Constitution. Ces départements d'Outre-mer sont intégrés à l'Union européenne au sein de laquelle ils constituent des régions ultrapériphériques au sens de l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam.

La Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane, où la France est présente depuis la première moitié du XVIIe siècle, constituaient les quatre plus vieilles colonies françaises.

De l'ancien régime à la Troisième République, elles bénéficiaient déjà d'un statut préférentiel et particulier, mouvant, et une législation spéciale leur était appliquée par l'État. Inversement, une relation marquée par la frilosité en matière d'octroi de responsabilités locales a ainsi longtemps prévalu entre l'Etat et les départements d'Outre-mer. Une situation due surtout à l'extraversion économique de l'outre-mer héritée de la période coloniale et sa pérennisation par les élites locales. «La situation actuelle est le résultat d'une exploitation coloniale orientée vers la métropole. Une telle extraversion a empêché l'apparition de processus locaux d'entraînement financier, commercial et social. Au fondement d'une économie dépendante, il y avait le principe de *l'Exclusif* ou Pacte colonial, consistant à interdire aux colonies toute relation commerciale avec l'étranger et laissant à la métropole le monopole des échanges commerciaux. Par ailleurs, il était interdit aux colonies de développer des activités susceptibles de concurrencer celles de la métropole. L'administration territoriale des colonies fut imprégnée totalement (tant dans son organisation que dans son activité) de cette logique commerciale et économique depuis l'ancien régime.

Dans l'histoire de la République, l'administration coloniale a oscillé au gré des régimes successifs entre assimilation et autonomie. Sur le plan politique, la relation historique avec la métropole dessine deux ensembles parmi les collectivités territoriales situées Outre-mer, suivant qu'elles se sont inscrites dans une logique d'assimilation ou d'autonomie. Dans le premier cercle, les quatre départements d'Outre-mer (DOM), ensemble auquel appartenait la Guadeloupe, se caractérisent par une assimilation culturelle et politique, largement déterminée sous la IIIe République : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion. Dans le second,

les autres territoires (anciennement TOM) ont fait le choix de l'autonomie dans la République. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'évolution de leur statut dans le sens de l'assimilation a débouché sur la loi de départementalisation du 19 mars 1946 qui a érigé en départements français les « quatre vieilles colonies ». En application du principe dit de « *l'assimilation législative* », ces départements ont dès lors été soumis aux dispositions de droit commun applicables en métropole, l'article 73 de la Constitution de la IV^e République précisant que « *Le régime législatif des départements d'Outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi.* »

C'est aujourd'hui toujours l'article 73 de la Constitution de la V^e République qui définit en grande partie le cadre législatif des départements d'Outre-mer¹ et donc de la Guadeloupe : aux termes de cet article :

« *Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'Outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière.* »

Il s'agit donc de départements de droit commun, sous réserve des adaptations prévues par cet article et des évolutions institutionnelles à venir. Les lois métropolitaines y sont applicables de plein droit.

La Guadeloupe est aujourd'hui une région monodépartementale² dotées de deux assemblées distinctes : le conseil régional et le conseil général, avec chacune leur exécutif en la personne de leur président. Outre la lourdeur de la superposition de deux administrations différentes, les problèmes liés à la répartition des compétences que l'on peut constater en métropole se trouvent donc étendus par la coexistence d'un département et d'une région sur un même territoire, bénéficiant de compétences plus étendues que celle de métropole, notamment en matière de développement et d'aménagement et en matière financière (réglementation de l'assiette, du taux et des exonérations de l'octroi de mer, avec la possibilité d'instituer un droit additionnel au profit de la région ; fixation du taux de la taxe spéciale de consommation des produits pétroliers).

Le rapport établi à la demande du Premier ministre par MM. Claude Lise, sénateur de la Martinique, et Michel Tamaya, député de la Réunion³ faisait état « *d' un enchevêtrement dommageable des compétences* », évoquant notamment des situations d'interventions concurrentes dans le domaine de la pêche, de l'environnement et de la protection du patrimoine, de l'habitat ou encore des aides économiques sans qu'une mention expresse d'exten-

¹ FABERON (J-Y), *L'Outre-mer français*. Dalloz. 1999 (extrait de l'Encyclopédie Dalloz de Droit international). FABERON (J-Y.), AUBY (J-Fr.) (dir.) : *L'Évolution du statut de département d'Outre-mer*. Presses Universitaires d'Aix-Marseille 1999. FABERON (J-Y.) et GAUTIER (Y.), *Identité, nationalité, citoyenneté Outre-mer*. Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes et Documentation française. 1999. FABERON (J-Y.), *Où va L'Outre-mer français*. Pouvoirs locaux N° 46 III / 2000. pp. 116-123.

² FORTIER (J-C.), VITALIEN (C.), « les compétences des régions monodépartementales d'Outre-mer » in *Les Nouvelles Compétences locales*, MODERNE (F.) (Dir.), Economica, 1985. ELUTHER (J.P.), « Aspects législatifs de la décentralisation dans les DOM », *RA*, n° 218, mars -avril 1984.

³ LISE (Cl.) et TAMAYA (M.) : *Les Départements d'Outre-mer aujourd'hui : La voie de la responsabilité. Rapport au Premier ministre*. La Documentation française. 1999 ELFORT (M.), FABERON (J-Y.), GOESEL-Le BIHAN (V.), MICHALON (Th.) et RENO (F.), *La Loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000*. Presses Universitaires d'Aix-Marseille. EMERI (Cl.), SAINTON (J-P.), RENO (F.), MERION (J.) *La question statutaire en Guadeloupe, en Guyane, et en Martinique. Éléments de réflexion*. Éditions Jasor – 2000.

sion ne soit nécessaire, à la différence des nouvelles collectivités d'outre-mer⁴, de la Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie.

L'intégration des départements d'outre-mer français au territoire communautaire avait été reconnue par le traité de Rome dont l'article 227-2 distinguait les domaines dans lesquels le droit communautaire leur était immédiatement applicable⁵ de ceux dans lesquels son application serait différée à l'issue d'une période transitoire de deux ans, précisant en outre que les institutions communautaires devaient veiller « à permettre le développement économique et social de ces régions ».

Ces dispositions avaient été précisées par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui avait affirmé dans un arrêt « Hansen » du 10 octobre 1978 :

« *Le statut des départements d'Outre-mer dans la Communauté est défini, en première ligne, par référence à la Constitution française, aux termes de laquelle... les départements d'Outre-mer font partie intégrante de la République, [en déduisant que] les dispositions du traité et du droit dérivé doivent donc s'appliquer de plein droit aux départements d'outre-mer en tant qu'ils font partie intégrante de la République française, étant cependant entendu qu'il reste toujours possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires.* »

Par la suite, les arrêts « Legros » du 16 juillet 1992 et « Lancry » du 9 août 1994 ont toutefois restreint la possibilité de prévoir des mesures d'adaptation au bénéfice des départements d'Outre-mer aux seules matières dont l'article 227-2 du Traité de Rome n'avait pas prévu l'application immédiate dans ces départements, ce qui remettait en cause certains dispositifs dérogatoires favorables (tels que notamment l'octroi de mer). Le traité d'Amsterdam a cependant mis fin à cette incertitude juridique en confortant la spécificité du régime applicable aux départements d'outre-mer. De même que les territoires espagnols et portugais des îles Canaries, des Açores et de Madère, les départements français d'outre-mer bénéficient désormais du statut de régions *ultrapériphériques* défini par l'article 299-2 du traité d'Amsterdam (se substituant à l'ancien article 227-2 du Traité de Rome)

⁴ LAMPUE (P.), « Le Régime constitutionnel des territoires d'Outre-mer », *RDP*, 1984, p. 5. JOYAU (M.), « Éléments de réflexion sur les rapports Métropole-Polynésie française », *RJPIC*, 1992, p. 960. BLANDEL (A. -M.), *Le Particularisme du régime législatif des territoires d'Outre-mer. Contribution à l'étude du cas de la Nouvelle-Calédonie*. Thèse Droit public. Université de Rennes I. 1996. FABERON (J.-Y.) et AGNIEL (G.), « La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en Droit comparé », La Documentation française 2000.

FABERON (J.-Y.) et GARDE (Fr.), *Les Institutions de la Nouvelle-Calédonie. 101 mots pour comprendre*, Ile de lumière, 2002. BOYER (A.), *Le Statut constitutionnel des territoires d'Outre-mer et l'État unitaire. Contribution à l'étude des articles 74, 75 et 76 de la Constitution du 4 octobre 1958*. Thèse Droit public. Université d'Aix-Marseille III. 1991.

⁵ L'ensemble de cette question est traitée par JOS (E.) et PERROT (D.) (dir.) in *L'Outre-mer et l'Europe communautaire*. Economica. 1994. Voir aussi OMARJEE (I.) : *L'Outre-mer français et le Droit social communautaire*. LGDJ 2000. Et pour étude de la théorie de la différenciation juridique dont bénéficient les DOM dans le cadre européen : FACORAT-GASPARD (B.), *La Fiscalité des entreprises des régions ultrapériphériques françaises. Éléments d'une théorie de la différenciation juridique en droit communautaire*. Thèse Droit Antilles-Guyane, 2003.

L'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales de la République s'administrent librement par des conseils élus. La réforme de 1982, puis celle de 2003⁶ et suivantes, n'ont pas introduit de modifications sur ce plan. Le principe de la libre administration des collectivités ainsi que celui de l'élection des membres des organes délibérants restent des fondements de l'administration territoriale française. Il en est de même pour les collectivités situées outre-mer.

S'il y a donc permanence, s'agissant des structures et des fondements, et distinction évidente, s'agissant des domaines de compétence, les lois de décentralisation ont introduit au plan national certaines évolutions, en particulier concernant le contrôle de l'Etat sur ses collectivités. En effet, la liberté de s'administrer, la nécessaire cohérence des actions dans un Etat unitaire, mais aussi le principe d'égalité entre les citoyens ainsi que la sauvegarde des intérêts généraux de la nation impliquent à partir de 1982 un contrôle a posteriori sur les actes des collectivités territoriales. Pour une collectivité périphérique comme celle de la Guadeloupe, ce contrôle revêt un aspect très politique dans la mesure où il est un élément très pertinent de l'évaluation des rapports entre centre et périphérie mais aussi de la gestion mise en œuvre par les élus locaux, dont bon nombre défendent une vision « territoriale » et spécifique de la vie institutionnelle et politique.

Sur le plan financier, la loi de mars 1982 avait mis en place également plusieurs nouveautés. Tout transfert de compétence de l'Etat vers une collectivité territoriale devait s'accompagner d'un transfert de ressources (essentiellement fiscales). De fait, les impôts locaux ont eu tendance à augmenter. Par ailleurs, cette même réforme reconnaissait aux comptables des communes, des départements et des régions le statut de comptables directs principaux du Trésor. Enfin, elle confiait à une nouvelle juridiction, la Chambre régionale des comptes, le soin du contrôle a posteriori de la comptabilité des collectivités territoriales. De nombreux enseignements sur la qualité de la gestion financière de nos collectivités peuvent ainsi être

⁶ Promulguée le 28 mars 2003, la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République a été suivie de plusieurs lois organiques nécessaires à son application. Elle a précédé l'adoption d'un important transfert de compétences nouvelles au profit des collectivités territoriales. La réforme constitutionnelle actualise le cadre juridique hérité du texte constitutionnel de 1958 et pose de nouveaux principes. La réforme a été adoptée par la voie du Congrès et non par celle du référendum. La discussion devant les assemblées s'est accompagnée, en parallèle, d'un débat dans l'opinion, réalisé par la tenue d'Assises sur les libertés locales dans chacune des régions françaises. La loi constitutionnelle a modifié profondément le titre XII de la constitution, consacré aux collectivités territoriales. Le principe de "l'organisation décentralisée" de la République est posé (art. 1er de la Constitution) et la région trouve sa consécration constitutionnelle. Plusieurs lois organiques, voulues par le constituant, ont été publiées dans la foulée de la révision constitutionnelle. Il s'agit de la loi organique du 1er août 2003, relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, préalable à toute politique différenciée de décentralisation, et de celle du même jour relative au référendum local, qui correspond à la nécessité d'affirmer de nouvelles formes de démocratie participative. Enfin, la loi organique du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, précise la notion de "ressources propres" qui doivent constituer la "part déterminante" parmi les ressources des collectivités.

S'agissant du transfert des compétences, un vaste projet de loi relatif aux responsabilités locales fut discuté pendant plusieurs mois au Parlement, avant de devenir la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La loi transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales dans les domaines du développement économique, du tourisme, de la formation professionnelle ou de certaines infrastructures comme les routes, les aéroports, les ports, en matière de logement social et de construction, d'enseignement ou de patrimoine. Certaines de ses dispositions ont un caractère expérimental, pour une durée qui n'excède pas cinq ans. Elle comporte aussi un mouvement non négligeable de transfert de personnels de l'Etat vers les collectivités, notamment les agents techniciens et ouvriers de service (TOS) employés dans les collèges et les lycées, et des agents de l'Équipement. De manière un peu paradoxale, la réforme, qui se fixait à l'origine un objectif de renforcement des compétences du niveau régional, débouchera surtout, à la faveur de la discussion parlementaire, sur le renforcement du rôle et des compétences dévolues aux départements, en particulier dans le domaine social.

décélés par l'analyse des décisions de cette institution qui elle aussi joue un certain rôle politique.

Le processus de décentralisation⁷ a changé en profondeur l'administration territoriale de la France, et la Guadeloupe, tout comme les autres départements français d'Amérique ; n'a pas échappé à cette dynamique. Le nouveau système est vite apparu incontestablement plus coûteux que l'ancien pour les deniers publics et introduit une certaine fragmentation des objectifs et des choix, les collectivités territoriales agissant en priorité pour leur intérêt propre plutôt que pour l'intérêt national. Cependant, la décentralisation a contribué à une meilleure répartition des tâches et à une responsabilité accrue des collectivités territoriales dans l'ensemble des secteurs de la vie publique et donc à plus de démocratie dans l'administration et la gestion du territoire. Un résultat qui a permis l'amorce et l'approfondissement d'un vaste mouvement de réflexions des politiques, et spécialistes du droit, de l'économie et de la science politique. La problématique de l'évolution statutaire et institutionnelle des départements français d'Amérique est directement issue de ces interrogations.

Par ailleurs les collectivités territoriales possèdent aussi un pouvoir politique. Puisque en effet les affaires locales sont gérées, dans le cadre d'une décentralisation, par un représentant local élu par la population. La région doit définir des objectifs en matière du développement économique, social ou même encore culturel de son territoire. Elle favorise ainsi la création d'une cohérence globale entre la population et le gouvernement siégeant à Paris. Du moins est-elle censée le faire. Mais à plus de huit mille kilomètres, les choses ne peuvent être aussi simples.

L'Etat se faisant historiquement plus ou moins présent selon le contexte politique et social souvent agité localement et selon ses priorités budgétaires. De fait, les limites juridiques et politiques imposées aux collectivités territoriales d'Outre-mer par le gouvernement existent quant à la nature même de l'Etat français. Il s'agit d'un Etat unitaire dont la forme est républicaine, c'est à dire égalitaire et indivisible. L'Etat unitaire est celui qui, sur son territoire et pour la population qui y vit, ne comporte qu'une seule organisation politique et juridique, un seul appareil d'Etat qui sera doté d'indépendance et de souveraineté. Dans la forme d'Etat qu'est l'Etat unitaire, cette organisation politique et juridique est la seule à disposer de l'ensemble des compétences étatiques, ce qui a pour conséquence une liberté sans contraintes dans la détermination et la conduite de la politique nationale. Ce qui se traduit également par le fait que les gouvernants ne sont restreint ni par la présence au dessus d'eux d'une organisation qui pourrait être une tutelle, ni par aucune organisation inférieure qui pourrait se situer sur le territoire de l'Etat, et donc, des administrés des collectivités territoriales fussent-elles d'Outre-mer.

⁷ Les réformes engagées sous l'actuel quinquennat marquent une certaine rupture par rapport à la stratégie des deux premiers actes de la décentralisation. Alors que ces derniers s'étaient avant tout focalisés sur les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, l'objectif assumé est désormais de rechercher une simplification du paysage institutionnel local, un renforcement de la démocratie locale et une adaptation des structures à la diversité des territoires, favorisant ainsi l'enracinement d'une décentralisation arrivée à maturité. Par ailleurs, les réformes du quinquennat intègrent la forte contrainte qui pèse sur les finances publiques dans le contexte de la crise financière et économique qui s'ouvre à partir de 2007. A bien des égards, les collectivités territoriales françaises entrent dans une ère nouvelle depuis les lois de décentralisation de 1982, celle de la régulation, à la fois institutionnelle et financière. Voir BO-DINEAU (P.), VERPEAUX (M.), *histoire de la décentralisation*, Que sais-je ? PUF, 2019.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République comporte d'importantes dispositions relatives aux collectivités territoriales situées outre-mer. On peut d'abord noter que la Constitution désigne nominativement chacune d'entre elles (article 72-3) et marque ainsi solennellement leur appartenance à la République. De plus, la notion de "peuples d'outre-mer" issue du texte de 1958 disparaît dans sa nouvelle rédaction : "la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer" (article 72-3 alinéa 1er). Ces dispositions ont eu des incidences particulières et intéressantes sur le régime juridique des politiques publiques locales⁸, notamment en matière d'urbanisme, de relations internationales et coopération régionale⁹ ou de gestion du personnel de la fonction publique territoriale « locale ».

La simplification des catégories de collectivités territoriales situées Outre-mer opérée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 met fin à un grand éparpillement statutaire mais pas à un certain enchevêtrement des compétences dénoncées massivement lors des 17 congrès des élus successifs, par tous les élus de la région monodépartementale qu'est la Guadeloupe.

L'article 73 de la Constitution prévoit désormais la possibilité de créer une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer, ou d'instituer une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités. La création d'une collectivité territoriale unique a été proposée aux électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique, qui l'ont rejetée dans les deux cas, lors d'une consultation le 7 décembre 2003. La Constitution prévoit par ailleurs des « passerelles » d'une catégorie à l'autre, pour tout ou partie d'une collectivité. Ainsi les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, dépendances et commune de la Guadeloupe (DOM-ROM), ont-elles choisi lors d'une consultation le 7 décembre 2003 de s'en séparer et de devenir chacune une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74. La Martinique évolue vers un statut de collectivité avec une assemblée unique, tout comme la Guyane ; alors que la Guadeloupe a opté pour une application teintée d'une adaptation aux contours incertains de la réforme territoriale nationale¹⁰. Cette option semble légitimée par une adhésion forte de la population au statut de droit commun, position incarnée par les deux présidents des exécutifs du conseil général et du conseil régional. Tout cela dans un contexte social très agité depuis 2009 et les manifestations du mouvement LKP¹¹ dont l'objet fût notamment de

⁸ GALY (K.), "Pluralisme institutionnel et répartition des compétences locales : améliorer la cohérence et renforcer le partenariat", p. 183-203, in : AGLAE, Marie-Joseph. *Aménagement du territoire et développement durable : les collectivités françaises de l'espace Amazonie-Caraïbe en quête d'un projet territorial*. Actes du colloque organisé par le Centre de Recherche sur les pouvoirs Locaux dans la Caraïbe, Schoelcher (Martinique), 18-20 octobre 2007. Paris : Edition Cujas, 2009.

⁹ Cf. CHICOT, (P-Y). "Les politiques internationales des collectivités territoriales françaises : une compétence locale atypique ?", Colloque de l'Association Française de Droit des Collectivités Locales, *Les transferts de compétence de l'Etat aux collectivités territoriales*, Agen et Bordeaux, 19 et 20 septembre 2007, L'Harmattan, 2008, pp. 435-459. "Les politiques internationales des départements-régions d'Outre-mer", Colloque du Centre de Recherches Internationales de la Sorbonne et de Cités-Unies France, *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?* 22 et 23 novembre 2006, Collection Référence, pp. 88-103. "La construction conceptuelle de la compétence internationale des départements-régions ultramarins," Thierry Michalon (dir.), *Entre assimilation et émancipation : l'outre-mer français dans l'impasse ?* Edition les Perséides, 2006, 15 p. et DANIEL (J.), 2007 : « Les départements français d'Amérique et la Caraïbe : les trois âges de la coopération régionale » in *Une Méditerranée Caraïbe : Clovis Beaugregard, 60 ans de coopération régionale*, Fort-de-France, Conseil général, Archives départementales de la Martinique, pp. 9-13.

¹⁰ Cf. CHICOT (P-Y.), "Les processus d'évolution institutionnelle et statutaire dans les départements-régions d'outre-mer de 1982 à aujourd'hui", n° 84, I/2010, pp. 6-12, Revue Pouvoirs Locaux.

¹¹ Cf. DANIEL (J.), « La crise sociale aux Antilles françaises », EchoGéo, Sur le vif 2009, [En ligne], mis en ligne le 30 mars 2009. URL : <http://echogeo.revues.org/index...>

dénoncer le maintien d'un statut jugé colonial et le laxisme des élus de la région et du département.

Les spécificités de la décentralisation en Guadeloupe s'organisent donc de nos jours par différents acteurs qui mettent en place des schémas de développement local sans toujours en faire la promotion auprès de la population ou en assurer l'évaluation a posteriori et par la mise en place d'instances de concertation telle que la conférence de l'action publique territoriale ou encore le pacte de gouvernance concerté. Cette lacune de proximité entre collectivités, politiques publiques et population a beaucoup pesé dans l'appréciation mitigée qui est faite par les décideurs locaux de la place et du rôle de l'administration territoriale en Guadeloupe. Le débat public quant à sa réforme et à son évolution aussi bien institutionnelle que statutaire, semble quant à lui hélas oscillé entre volonté de transformation et appréhension de changements trop brusques, mal maîtrisés techniquement et surtout désavoués par la population lors d'une inévitable consultation. La priorité en 2024 semble désormais accordée à la définition d'un nouveau projet de société guadeloupéen via une consultation populaire organisée sous forme de débats dans des communes et de propositions d'experts mais également de la société civile (via une plate forme numérique).

Afin d'accompagner cette dynamique de réflexions nous proposerons dans ce second volume d'expertise consacrée à **l'amélioration et à l'optimisation des dispositifs de différenciation normative**, une étude de deux problématiques précises et connexes: celle de l'adaptation/adaptabilité des lois aux réalités et contraintes particulières de la Guadeloupe **(I)** suivi de celle de la mise en place d'un processus d'acquisition d'un nouveau régime législatif constitutionnel pour la Guadeloupe **(II)** mais commençons par une présentation des grandes dates d'évolution des institutions des outre-mer français afin de situer la réflexion dans son cadre historique général et statutaire.

CHRONOLOGIE DES EVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES ET STATUTAIRES DES OUTRE-MER

1946

Loi n°46-451 du 19 mars 1946 érigeant les "colonies" de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française en départements français.

1958

La Constitution de 1958 ne fait aucune différence entre les départements métropolitains et ceux situés outre-mer. Cette analogie résulte de l'article 72 de la Constitution qui, dans son énumération des collectivités de la République, cite « les communes, les départements, les territoires d'outre-mer ». Les départements d'outre-mer ne forment pas une catégorie particulière de collectivités de la République. Leur organisation administrative doit demeurer très proche de celle des départements métropolitains.

2 mars 1982

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a transposé sur les territoires de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion l'organisation territoriale retenue en métropole, en superposant, sur un même territoire, un niveau régional au niveau départemental existant.

Septembre 1984

Depuis 1946, la Nouvelle-Calédonie est un Territoire d'outre-mer (TOM) ; en 1976 (statut Stirn) est créé le poste de Haut-commissaire, nouveau représentant de l'Etat en Nouvelle-Calédonie, assisté d'un conseil du gouvernement. La loi du 6 septembre 1984 détermine un nouveau statut « évolutif et transitoire » pour le territoire de La Nouvelle-Calédonie, statut repoussé par l'assemblée territoriale.

11 septembre 1984

Dans une interview dans "Le Monde », Georges Lemoine, secrétaire d'Etat aux DOM-TOM, annonce le dépôt d'un projet de loi sur le statut de Mayotte et la prorogation pour au moins deux ans du statut actuel ; conformément aux règles internationales relatives à la décolonisation, sur le plan de la souveraineté, Mayotte dépend des Comores.

Mars 1985

Le 22, présentation par 12 organisations indépendantistes, notamment le FLNKS (Front de Libération nationale Kanak et socialiste) et l'Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (UPLG) des objectifs de la "Conférence internationale des dernières colonies françaises" prévue du 5 au 7 avril en Guadeloupe : volonté de coordonner l'action des mouvements indépendantistes et de porter devant les instances internationales la question de la décolonisation. Le 29, le secrétariat d'Etat aux DOM-TOM interdit la participation de ressortissants étrangers.

25 avril - 23 août 1985

Le 25 avril, présentation en Conseil des ministres d'un projet de loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, prévoyant au plus tard le 31 décembre 1987, un scrutin d'autodétermination sur le plan d'accession à l'indépendance-association, et établissant pour la période intermédiaire, un "régime transitoire". Création de quatre régions (dont le découpage démographique est contesté par le Conseil d'Etat dans son avis du 29 avril), chacune étant dirigée par un "conseil" élu au suffrage universel en août 1985 selon la représentation proportionnelle ; remplacement de l'Assemblée territoriale par le "Congrès" composé des quatre conseils ; prééminence du Haut-commissaire chargé de la préparation et de l'exécution des délibérations du Congrès ; possibilité pour le gouvernement d'agir par ordonnance avant le 1er novembre 1985 pour prendre les mesures qu'appelle la situation. Le 23 août, promulgation de la loi sur l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie.

Octobre 1985

Edgard Pisani, ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie, transmet au Congrès du Territoire de Nouvelle-Calédonie neuf projets d'ordonnances, dans le cadre du plan de réforme et de développement inscrit dans la loi du 23 août 1985 consacrée aux nouvelles institutions. Quatre ordonnances relatives à la vie sociale du territoire : indemnisation des victimes des incidents récents, législation du travail, action sanitaire et sociale, enseignement ; quatre ordonnances relatives au développement économique : loi d'orientation, fiscalité directe, fiscalité indirecte, fonction publique ; une ordonnance relative au domaine foncier.

1er décembre 1985

Interview de François Mitterrand, président de la République, à RFO, avant son déplacement aux Antilles : mise en garde des organisations recourant au terrorisme ; volonté de respecter l'attachement de la majorité des électeurs à la France et au statut départementaliste ; cependant ouverture à un "débat démocratique" sur le statut de la Martinique et de la Guadeloupe.

Avril 1986

Présentation par Bernard Pons, ministre des DOM-TOM, devant le Congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie, d'un plan de "sauvegarde de la démocratie" et de l'avant projet de loi programme pour la Nouvelle-Calédonie. Maintien du découpage régional, mais retrait des compétences fiscales et d'interventions rurales précédemment dévolues aux régions, renforcement des pouvoirs du Haut-commissaire (ordre public et développement du territoire). Condamnation de la politique menée par le précédent Gouvernement dans le territoire. Annonce de la préparation d'un nouveau statut suivi d'une consultation référendaire. Jean-Marie Tjibaou, président du FLNKS, annonce son intention de se rendre en métropole pour mettre en garde les dirigeants politiques contre ces projets.

Juillet 1986 - septembre 1987

La loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 sur la Nouvelle-Calédonie, dit communément statut Pons I, redonne au Congrès les compétences que les ordonnances abrogées avaient réduites (notamment en matière fiscale) au profit de l'Etat et ouvre une nouvelle période transitoire jusqu'au référendum. La loi prévoit des aides au territoire (notamment l'indemnisation des dommages causés par les actes de violence liés aux événements politiques survenus dans le

territoire entre le 21 octobre 1984 et le 15 avril 1986), une réforme foncière et l'évolution du statut de la Nouvelle-Calédonie. Enfin, la loi précise que dans un délai de 12 mois, les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront consultées sur l'accession à l'indépendance ou sur le maintien au sein de la République.

13 septembre 1987

Référendum sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à l'indépendance. Le FLNKS appelle alors à l'abstention. 59,1 % des électeurs se rendent aux urnes et 98,3 % d'entre eux optent pour le maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République. L'hypothèse de l'indépendance n'étant plus d'actualité, un statut accordant une plus grande autonomie est alors en préparation.

Janvier - mai 1988

Publication de la loi du 22 janvier 1988 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie (dit statut Pons II). La Nouvelle-Calédonie se voit reconnaître une plus large autonomie. Le territoire dispose d'une compétence générale en matière politique et normative, l'État ne conservant que des compétences de souveraineté classique (justice, monnaie, ordre public, défense, relations extérieures, ainsi que le droit du travail, la communication audiovisuelle ou l'enseignement supérieur). L'exécutif du territoire passe du Haut-commissaire à un conseil exécutif de 10 membres dont font partie les présidents du congrès et des 4 régions du territoire, ainsi que 5 autres membres élus par le congrès. Disposant de l'autorité hiérarchique sur les services territoriaux, le conseil exécutif dispose d'un vrai pouvoir de décision. Les événements d'avril-mai 1988, qui culminent avec la prise d'otages par les indépendantistes et l'assaut de la grotte d'Ouvéa où ils se sont repliés, par les forces de l'ordre, scellent la fin de ce statut.

26 février 1988

Création à Cayenne (Guyane française) du Rassemblement des forces de progrès des Antilles, de la Guyane et de la Réunion (RFPAGR) à l'initiative de la Fédération du PS de Guadeloupe, des Partis communistes guadeloupéens, martiniquais, réunionnais, du Parti progressiste martiniquais, du parti socialiste guyanais, rejoints par la Fédération socialiste de Martinique ; il se fixe pour objectif de "lutter pour une véritable décolonisation, pour un développement cohérent et authentique" des DOM.

Juin 1988

Le 23, ouverture à l'Hôtel Matignon de négociations sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie : définition d'un nouveau statut, soumis au référendum national à l'automne 1988, prévoyant notamment le découpage de la Nouvelle-Calédonie en trois "provinces" fédérées, et organisation d'un scrutin d'autodétermination en 1998. Le 26, signature des Accords de Matignon.

Août 1988

Le 20, signature d'un protocole d'accord sur l'avant-projet de loi référendaire fixant le statut de la Nouvelle-Calédonie pour une période de dix ans, au terme de laquelle un scrutin d'autodétermination sera organisé sur le territoire (en 1998) ; le même jour, publication de l'ex-

posé des motifs de l'avant-projet de loi, dont l'ambition est "d'établir la paix civile de manière durable ».

2 juin 1989

Promulgation de la loi n°89-379 du 13 juin 1989 (JO du 15) modifiant l'art 17 de la loi 84747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

22-28 juillet 1989

Entretiens à Papeete (Tahiti) de Louis Le Penec, ministre des DOM TOM avec Alexandre Léontieff, président du gouvernement territorial, sur le statut d'autonomie interne. Le ministre estime nécessaire de "moderniser" ce statut (renforcement du gouvernement territorial, institution d'un contrôle financier territorial, création de Conseils d'archipels qui seront consultés sur les problèmes de planification et de desserte aérienne et maritime et d'une commission Etat-Territoire qui traitera les problèmes relatifs aux étrangers). Il annonce qu'un avant-projet sera soumis à l'Assemblée territoriale avant que l'Assemblée nationale ne soit saisie.

26 février 1993

Dans un entretien avec les électeurs des DOM-TOM sur RFO, François Mitterrand, président de la République, estime que "la France sans les DOM-TOM, ce serait un peu moins que la France" et que la décentralisation est la seule façon de maintenir "des liens très forts entre la métropole et l'outre-mer ».

Janvier- février 1995

Le 11 janvier, adoption par le Sénat, en première lecture avec modifications, urgence déclarée, du projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale le 17 décembre 1994, modifiant la loi no 88-1028 du 9 novembre 1988 sur la préparation de l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 et portant dispositions diverses relatives aux TOM, qui apporte des améliorations techniques aux statuts de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-Et-Futuna. Le 18, adoption du projet par l'Assemblée nationale compte-tenu du texte de la commission mixte paritaire, et adoption définitive par le Sénat. Promulgation de la loi le 20 février (Jo du 21).

19 mars 1996

50ème anniversaire de la loi sur la départementalisation de l'outre-mer. Le président de la République souhaite un nouveau pacte entre la métropole et les DOM, pour "passer d'une démarche de rattrapage à une logique de développement" et précise qu'il soutiendra, lors de la conférence intergouvernementale (CIG) de l'Union européenne, la reconnaissance de droits spécifiques pour les "régions ultra-périphériques ».

17 novembre 1997

Lors de la réunion annuelle des maires des départements et territoires d'outre-mer, Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, présente un projet de réforme de l'institution communale polynésienne.

5 mai 1998

Lionel Jospin, Premier ministre, le secrétaire d'État à l'outre-mer, les présidents du RPCR et du FLNKS signent l'accord de Nouméa, qui s'inscrit dans le prolongement de l'esprit des accords de Matignon. Il prévoit le transfert de certaines compétences de la France vers la Nouvelle-Calédonie dans de nombreux domaines, à l'exception de ceux de la défense, de la sécurité, de la justice et de la monnaie. Innovation majeure, l'exécutif est confié au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et à son président, qui représente la Nouvelle-Calédonie. Un scrutin d'autodétermination pour la Nouvelle-Calédonie (indépendance ou maintien dans la République française) doit être organisé à l'issue de cette démarche entre 2014 et 2019.

23 janvier 1999

A Fort-de-France (Martinique), réunion de dix organisations indépendantistes de Guyane, Guadeloupe et Martinique qui annoncent des actions communes destinées à faire reconnaître aux instances internationales et régionales le caractère "colonial" du statut des départements français.

24 Juin 1999

Remise à Lionel Jospin, Premier ministre, du rapport de Claude Lise, sénateur (apparenté PS) de Martinique, et de Michel Tamaya, député (PS) de la Réunion, intitulé "La voie de la responsabilité" et consacré aux départements d'outre-mer (DOM) : 70 propositions visant à l'accroissement des responsabilités des collectivités locales, dont la possibilité pour les DOM de signer des accords internationaux, la clarification des compétences entre la région (plan de développement économique) et le département (politiques de solidarité), la création d'un Congrès réunissant le conseil régional et le conseil général, compétent pour les domaines partagés et pouvant proposer une "évolution statutaire" des DOM.

Décembre 1999

Le 1er, déclaration commune des présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, Martinique et Guyane demandant une modification législative, voire constitutionnelle, en vue de créer un statut nouveau de région d'outre-mer. Le 12, le gouvernement transmet aux élus locaux, aux parlementaires et aux responsables économiques et sociaux des DOM un "document cadre" destiné à préparer le projet de loi relatif aux DOM : notamment création d'un second département à la Réunion, volonté du gouvernement de veiller à ce que les populations des DOM puissent exprimer leur consentement à "toute évolution statutaire ».

Le 21, Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, demande au préfet de Mayotte et au président du conseil général de recueillir l'avis des communes et du conseil général sur un "document sur l'avenir de Mayotte" (transformation de Mayotte, pour une période intermédiaire de dix ans, en "collectivité départementale" et organisation d'un référendum sur les orientations du futur statut) ; le 28, les conseillers généraux approuvent le document.

23 février 2000

Présentation, en Conseil des ministres, d'un projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte sur la rénovation du statut de l'île.

11 mars 2000

S'exprimant à Schœlcher (Martinique) sur les perspectives d'évolutions socio-économique et institutionnelle de l'outre-mer, le président de la République, Jacques Chirac, estime que chacune des collectivités d'outre-mer a le droit à un "statut sur mesure ».

13 décembre 2000

Promulgation de la loi d'orientation pour l'outre-mer (JO du 14) qui institue dans les DOM un "congrès" (réunissant les conseillers régionaux et départementaux des régions monodépartementales pour délibérer de toute proposition institutionnelle) aux pouvoirs limités et les autorise à négocier des accords internationaux avec les Etats de leur région.

Février - juillet 2001

Présentation, en Conseil des ministres, d'un projet de loi relatif à la Mayotte, visant à transformer cette collectivité territoriale en collectivité départementale et à organiser son développement économique et social. La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte prévoit l'application progressive du droit commun français à Mayotte, dans la perspective de l'évolution vers le statut de département d'outre-mer (DOM). Mayotte est ainsi une collectivité départementale, dotée d'un conseil général, et d'une administration décentralisée, en place depuis le 1er avril 2004.

16 juillet 2001

Dans une lettre à Lucette Michaux-Chevry, présidente (RPR) de la région Guadeloupe, Jacques Chirac, président de la République, invoque "l'unité de la République" pour justifier son refus de laisser les trois départements français d'Amérique (Guyane, Martinique et Guadeloupe) adhérer en tant que membres associés à l'Association des Etats de la Caraïbe.

Octobre - novembre 2001

Le 16 octobre, une délégation d'élus guyanais remet à Jacques Chirac, président de la République, le projet d'accord relatif à l'avenir de la Guyane adopté par les conseillers régionaux et généraux le 29 juin, prévoyant notamment la création d'une nouvelle collectivité. Le 16 novembre, Christian Paul, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, transmet aux élus guyanais un projet tendant à instaurer de nouvelles institutions aux compétences élargies.

Le 19 novembre, lors de la Journée d'outre-mer organisée à l'occasion du congrès de l'Association des maires de France (AMF), Lionel Jospin, Premier ministre, souligne les "principes" devant présider à l'évolution institutionnelle des départements d'outre-mer (unité de la République, lien avec l'Europe, égalité des droits et consultation préalable des populations).

5-6 avril 2002

Lors d'une visite en Guyane, Martinique et Guadeloupe, Jacques Chirac, président de la République et candidat à l'élection présidentielle, propose une loi de programme pour les

DOM d'une durée de quinze ans et un statut particulier pour chaque collectivité d'outre-mer, dans le respect de l'unité et de l'indivisibilité de la République.

Après la réforme constitutionnelle de 2003

Mars 2003

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République comporte des dispositions relatives aux collectivités territoriales situées outre-mer. Elle crée les collectivités d'outre-mer (COM) et supprime la catégorie de territoire d'outre-mer (sauf pour les terres australes et antarctiques françaises (TFAA)). La Constitution désigne nominativement chacune d'entre elles (article 72-3) et marque ainsi solennellement leur appartenance à la République. De plus, la notion de "peuples d'outre-mer" issue du texte de 1958 disparaît dans sa nouvelle rédaction : "la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer" (article 72-3 alinéa 1er).

Février 2004

Un nouveau statut de la Polynésie est défini par une loi organique et complété par une loi ordinaire, promulguées toutes deux le 27 février 2004. Ce nouveau statut renforce l'autonomie du territoire.

21 février 2007

Promulgation de la loi organique mettant en œuvre la révision de la Constitution du 28 mars 2003 en matière de décentralisation. Après avoir reçu une habilitation du Parlement national, les assemblées des départements d'outre-mer (DOM) pourront adapter localement les lois et décrets nationaux. Mayotte devient, sous l'appellation de "collectivité départementale de Mayotte", une collectivité d'outre-mer (COM). Les compétences de la COM de Saint-Pierre-et-Miquelon sont étendues en matière de fiscalité, d'urbanisme et d'exploitation de la zone économique exclusive.

Devenues autonomes du département d'outre-mer (DOM) de la Guadeloupe, les 2 communes actuelles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy seront des collectivités d'outre-mer (COM). Elles disposeront chacune d'un conseil territorial élu pour 5 ans. Chacune de ces collectivités élira un sénateur et un député. Les nouvelles compétences de ces 2 collectivités s'étendront notamment à la fiscalité, mais la fiscalité directe nationale continuera de s'appliquer à ceux qui ne pourront justifier de 5 ans de résidence dans ces îles.

25 octobre 2007

Présentation en Conseil des ministres d'un projet de loi organique et d'un projet de loi tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française.

Le Parti socialiste, les indépendantistes (Union pour la Démocratie - UPLD, dirigé par Oscar Temaru) et les autonomistes (Tahoera'a Huiraatira présidé par Gaston Flosse) polynésiens rejettent la réforme statutaire de la Polynésie envisagée par le gouvernement.

Mars 2009

Consultée par référendum, la population de Mayotte s'est prononcée en faveur de la départementalisation du territoire. Mayotte devrait devenir, après le renouvellement du Conseil général en 2011, le 101^e département français et le 5^e en outre-mer.

3 août 2009

Promulgation de la loi relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle Calédonie et à la départementalisation de Mayotte. La loi détaille les nouvelles compétences de la Nouvelle-Calédonie, des provinces néo-calédoniennes et de l'Etat à compter du mandat actuel du Congrès de Nouvelle Calédonie issu des élections provinciales du 10 mai 2009. Le projet de loi organique détermine également les modalités de transfert de ces compétences. Le texte transforme, à compter de 2011, la collectivité départementale de Mayotte en un département de Mayotte.

1^{er} octobre 2009

Journée de restitution des Etats généraux sur l'outre-mer : un atelier est consacré à la Gouvernance, aux évolutions institutionnelles locales et à l'adaptation des administrations centrales.

10 novembre 2009

Présentation en Conseil des ministres par la ministre de l'Outre-mer d'une proposition du Gouvernement au président de la République, d'organiser une consultation des électeurs de Guyane et de La Martinique en vue d'un changement de statut de ces collectivités. La date de la consultation est fixée au 10 janvier 2010.

10 janvier 2010

Les électeurs de Guyane de Martinique se sont prononcés contre le changement de statut de ces collectivités (statut de département d'outre-mer régi par l'article 73 de la Constitution) en un régime de plus large autonomie prévu par l'article 74 de la Constitution

24 janvier 2010

Les électeurs de Guyane et de Martinique ont approuvé la création d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région, tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution". En Martinique, le "oui" l'a emporté par 68,30% des suffrages exprimés, avec un taux de participation de 35,81%, en Guyane, le "oui" l'a emporté avec 57,48%, avec un taux de participation de 27,44%.

7 décembre 2010

Promulgation des lois organique et ordinaire (JO du 8) relatives au département de Mayotte qui visent à permettre la transformation de Mayotte en département en mars 2011.

31 mars 2011

La collectivité départementale de Mayotte devient officiellement le 101^{ème} département français et le 5^{ème} département d'outre-mer.

8 avril 2015

Présentation en Conseil des ministres par la ministre des Outre-mer d'un projet de loi organique relatif à la consultation sur l'accession de la Nouvelle Calédonie à la pleine souveraineté (suivi de l'application de l'Accord de Nouméa du 5 juin 1998). Le texte concerne notamment le fonctionnement des commissions administratives spéciales chargées d'établir tant la liste électorale spéciale pour les élections au Congrès et aux assemblées de province que la liste des électeurs admis à participer à la consultation.

5 août 2015

Promulgation de la loi relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle Calédonie à la pleine souveraineté (J0 du 6).

2 novembre 2017

Réunion du 16e comité des signataires de l'Accord de Nouméa à Paris sous la présidence du Premier ministre. L'accord obtenu porte sur les conditions de l'organisation du référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie qui doit se tenir au plus tard en novembre 2018. Les signataires se mettent également d'accord sur la composition du corps électoral.

8 décembre 2017

Présentation en Conseil des ministres par la ministre des outre-mer d'un projet de loi organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, traduction législative de l'accord obtenu lors du 16e comité des signataires de l'Accord de Nouméa.

4 novembre 2018

Référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie. La population se prononce par référendum contre l'indépendance et la pleine souveraineté du territoire. 56,4% des électeurs ont voté non à l'indépendance, 43,6% ont voté oui.

Partie I
OPTIMISER LA CAPACITÉ D'ADAPTATION DES LOIS¹²

¹² Cette étude synthétise de nombreux travaux menés par les chercheurs du CREDDI depuis plusieurs années.

CHAPITRE 1 : LE DROIT À L'ADAPTATION

Les spécificités locales, les contraintes inhérentes à la position géographique, les doléances de la population, la configuration des institutions, et bien d'autres ; justifie ce besoin d'accéder à des dispositions regardantes de ces divers intérêts, contribuant à la singularité de la Guadeloupe.

Par la loi de départementalisation du 19 mars 1946, ce territoire situé en outre-mer, s'est vu agrégé à la France hexagonale, concernant l'ensemble des textes futurs et en vigueur. Néanmoins, une considération de ces nouveaux départements, possédant des particularités importantes et différentes des problématiques inhérentes à la République même ; devait découler sur une mise à disposition de moyens concourant au déploiement de structures administratives adaptées. Cependant cela n'a pas été fait, il a donc fallu attendre la Constitution du 04 octobre 1946, qui est venu ouvrir une légère brèche constitutionnelle à cette application stricto sensu des mesures nationales. Néanmoins, ce fut relativement sommaire. Dans la lignée, la Constitution suivante est venue fournir un cadre « concret » à la faculté d'adaptation offerte aux départements d'outre-mer. Parachevée par la suite par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

En ce sens l'article 73 de la constitution, précise que des possibilités d'adaptations sont admises au regard des « caractéristiques et contraintes particulières » et ce conformément aux « matières où s'exercent leurs compétences ». De plus, l'article amorce une possibilité de légiférer localement, à la suite de demande législative ou réglementaire. Néanmoins, la modulation textuelle ne sera recevable qu'à condition de ne « froisser » aucun intérêt. ; en effet, c'est un « mécanisme délicat de production du droit. »¹³

Ainsi, par l'adaptation des mesures, les spécificités de la Guadeloupe peuvent être considérées ; à la fois, dans le domaine législatif, institutionnel, social, ou encore économique. En effet, par le référendum de 2003 portant sur l'évolution institutionnelle de la Guadeloupe, la population a souhaité son maintien dans la République ; néanmoins, ces enjeux distinctifs de ce territoire, pourront être observés et analysés tout en conservant le statut de département français. A savoir que cette question a fait l'objet de nombreux débats et contestations ; tant à l'échelle locale que nationale. Opposant la conviction de ceux qui y voient une réelle menace à l'unité de la République et ceux qui y voient une opportunité contribuant à la reconnaissance de l'identité locale.

En effet, cette possibilité est un outil nécessaire pour la Guadeloupe (**chapitre 1**), et ce, notamment au regard de sa configuration insulaire particulière (**chapitre 2**).

¹³Thèse sur l'adaptation des institutions françaises aux DOM – D. Custos

1 : Le régime constitutionnel rigoureux de l'adaptation

Le régime de l'adaptation a connu de nombreuses évolutions dans le droit français ; notamment par les approches constitutionnelles mais aussi législatives. La définition juridique a été dégagée pour la première fois par le Conseil d'Etat lors de la mise en œuvre de la loi du 19 mars 1946, avant d'être consacré par la Constitution du 04 octobre 1958. En effet, avant la révision de 2003 les adaptations étaient possibles, uniquement à l'initiative du législateur. De plus, elles devaient être justifiées par des situations « nécessaires ».

Par la suite, la révision de 2003, ayant réécrit le titre XII de la Constitution et reconnaissant l'organisation décentralisée de la France ; a offert la possibilité de trouver des « compromis », de sorte à considérer les « caractéristiques et contraintes particulières » des départements de l'article 73.

L'adaptation trouve également une place à l'échelle européenne. Ainsi, diverses dispositions viennent cadrer le ressort des Etats-membres et considérer des spécificités nationales. En ce sens, l'article 227 du TFUE distingue les matières adaptables de celles qui ne le sont pas ; de sorte à ne pas nuire à l'intégrité, à l'efficacité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'union. Ainsi, les états membres ne pourront demander des adaptations nationales dans les compétences exclusives de l'Union européenne. D'un point de vue comparative, l'adaptation européenne est plus restrictive que celle du droit interne français.

De plus le droit européen apporte des mesures d'adaptation pour les régions ultrapériphériques (RUP) à l'article 349 du TFUE. Ainsi, des adaptations spécifiques peuvent être prises, en raison de leur éloignement, de leur insularité, de leur petite taille, de leur relief, du climat, ... Des adaptations pourront donc être mises en œuvre dans plusieurs domaines, tel que la fiscalité, les transports, la pêche ou encore l'agriculture. Le but premier est donc de permettre aux RUP de bénéficier de conditions équivalentes à celles du reste de l'Union. En second lieu, l'objectif est d'offrir un soutien économique à ces territoires. Néanmoins les adaptations ne doivent pas remettre en cause les fondements du marché intérieur et les politiques communes de l'Union européenne.

En effet, les dispositions françaises en terme d'adaptation, se rapproche de la portée de celles établies pour les RUP¹⁴. Ainsi, le but est de considérer ces territoires particuliers, tant par leurs configurations, leur éloignement, et leurs problématiques inhérentes. C'est donc au regard de sa forte utilité au sein de la valorisation des intérêts locaux **(A)** que nous pourrions atteindre une efficacité des politiques publiques ; de sorte d'offrir des réponses adéquates aux spécificités **(B)**.

A. La nécessité : la reconnaissance des intérêts locaux

Afin de reconnaître de manière primordiale les intérêts guadeloupéens ; des opportunités d'échanges autour des dispositions nationales émergent **(§1)**. Permettant de les adapter aux

¹⁴ « Une région ultrapériphérique (RUP) est un territoire de l'Union européenne mais situé en dehors du continent européen. Les RUP ont été reconnues pour la première fois dans une déclaration annexée au traité de Maastricht de 1992. » - conseil constitutionnel

spécificités, proposant ainsi une possibilité d'attribution de réponses aux besoins locaux (§2).

§1 : Une possibilité de discussion autour des dispositions nationales

Le conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) facilite les échanges entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer, permettant ainsi aux territoires de formuler des propositions pour résoudre les grands problèmes qu'ils connaissent. Les domaines clés tels que l'eau, l'assainissement, les transports, la formation, l'éducation, la santé, la protection de la nature et le réchauffement climatique sont mis en avant lors de ces discussions. En ce sens, la Guyane et la Martinique notamment ont tenu des congrès dans le but d'élaborer des décisions qu'ils présenteront au CIOM.

La procédure d'adaptation prévoit en effet, des échanges et des débats entre les élus nationaux et locaux afin de prendre en compte les arguments de chacun. Ces échanges mettent en évidence les divergences entre les dispositions nationales et les convictions ultramarines.

En ce sens, le régime de consultation obligatoire institué par l'article premier du décret n° 60-406 du 26 avril 1960, relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ; amorce, que « *tous projets de loi et décret tendant à adopter la législation ou l'organisation administrative des départements soumis, pour avis, aux conseils généraux de ces départements* ». Cette disposition a été modifiée par la suite par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, dont l'article 44 a introduit dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT) des articles relatifs aux cas dans lesquels doivent être consultés les départements et les régions d'outre-mer. Une autre modification a été apportée par la loi du 07 décembre 2010 pour tenir compte du traité de Lisbonne et de la départementalisation de Mayotte ». A savoir, que ces dernières ont également un pouvoir d'initiative. Ainsi, elles peuvent proposer des modifications et des adaptations au regard des dispositions législatives et réglementaires ; et ce, concernant, les conditions du développement économique, social et culturel de leur territoire respectif.

En effet, les conseillers généraux (depuis 1960) et régionaux (depuis 1982¹⁵) jouent un rôle important dans la procédure d'adaptation en ayant ce pouvoir d'initiative législative. Cela permet aux élus locaux de faire entendre la voix de la population et de défendre les

¹⁵ article 8 de la loi du 31 12 1982, qui « stipule que chacun des conseils régionaux d'outre-mer peut adresser au premier ministre « des propositions de modification et d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement des collectivités de la région » - Quelques réflexions critiques sur l'organisation et les attributions des régions d'outre-mer p.79

l'article 8 de la loi du 31 décembre 1982 a été modifié par l'article 43 de la loi du 02 septembre 1984 précisant que chacun des conseils régionaux d'outre-mer peut également être saisi « par le ministre chargé des départements d'outre-mer » très controversé car pour certains cela permet de donner un avis dans tous les domaines et non plus ceux relevant de l'organisation et du fonctionnement.

particularités. Les échanges visent à trouver un équilibre entre les intérêts locaux et les exigences nationales ; valorisant ainsi les territoires d'outre-mer souvent négligés.

Les particularismes culturels, sociaux et économiques sont mis en avant lors des discussions, permettant aux élus de revendiquer et de contester les mesures inadaptées. L'objectif est donc de réduire les déséquilibres et de répondre concrètement aux exigences des populations. Certains élus, comme Laurent BERNIER, soulignaient cette nécessité de concilier les intérêts de la France avec ceux des territoires ultramarins dans le cadre d'une union étroite. Il défend l'idée d'une adaptation qui tient compte des exigences locales tout en restant étroitement liée à la France (par ce statut départemental de 1946).

Cependant, il est important de noter que les connaissances générales à l'échelle nationale ne sont pas toujours adaptées aux réalités de ces territoires éloignés. En effet, le parlement unique, situé à Paris n'a pas connaissance de l'ensemble des spécificités territoriale française ; d'autant plus, que dans les outre-mer, le droit s'applique universellement, « des Caraïbes au pacifique. »

§2 : Pour des réponses aux spécificités locales

En ce sens l'adaptation, selon le commissaire du gouvernement Labetoulle¹⁶ vise à apporter une « amélioration ou à éviter une difficulté », en considérant les conséquences de l'application du droit commun et la spécificité de la situation des départements d'outre-mer. Elle permet une auto-adaptation ou l'établissement de règle dérogatoires sans remettre en cause l'unité de l'état. Cependant, ces territoires n'ont pas de pouvoir normatif autonome comme les territoires régis par l'article 74 de la Constitution.¹⁷

Les DOM présentent des spécificités liées au sous-développement, à l'éloignement et à l'isolement, ce qui nécessite une politique de déconcentration et de décentralisation plus audacieuse que dans les autres régions de métropole. Par exemple, la Guyane en tant que seul département d'outre-mer non insulaire, fait face à des difficultés particulières en raison de son éloignement, de son environnement et de sa diversité culturelle. Il est donc nécessaire de mettre en place des solutions qui prennent en compte ces singularités pour résoudre les problématiques spécifiques.

¹⁶ « le commissaire du gouvernement labetoulle dans ses conclusions relatives à l'affaire Esdras jugée le 09 02 1983 a précisé que l'opportunité de l'adaptation « ne correspond pas à une idée d'absolue nécessité, mais recouvre plutôt ce qui, rapproché des conséquences de l'application du droit commun et de la spécificité de la situation des DOM, apporte une amélioration ou évite une difficulté. De l'absolu et du nécessaire, l'on passe, en réalité, au relatif et au préférable » » - L'administration du territoire en guadeloupe p.110

¹⁷ « Le degré de différenciation conditionne les ressorts de l'adaptation » - Cf. thèse D. CUSTOS

L'enjeu environnemental est également crucial avec des problématiques telle que l'habitat, la performance énergétique et les catastrophes naturelles¹⁸. Les événements climatiques tels que les ouragans Hugo en 1989, Maria en 2017 et la récente tempête Fiona ont mis en évidence la nécessité d'investir dans l'aménagement du territoire pour réduire la vulnérabilité de ces îles. Il est donc impératif d'investir dans l'aménagement du territoire par une approche systémique, en amont des catastrophes. Ainsi, l'adaptation, fer de lance, permet de prendre en compte ces spécificités et élaborer des mesures adaptées pour faire face à ces défis climatiques notamment.

Malgré certaines mesures nationales prises pour remédier à ces problématiques, les difficultés persistent soulignant l'importance d'une application modulée des normes nationales en raison des handicaps importants de ces territoires¹⁹. Cette adaptation vise à répondre aux besoins de développement spécifiques, en favorisant l'efficacité et la cohérence des mesures, ainsi qu'un fournissant un niveau de vie comparable à celui des habitants de la métropole.

D'autres inégalités persistent, telles que la santé (comme la pandémie du covid-19), la fracture numérique ou le manque de structures spécialisées pour les personnes âgées ou en situation de handicap. De plus, des problèmes tels que la diversité culturelle l'impact du changement climatique et la préservation de la biodiversité nécessitent des solutions adaptées.

À titre d'illustration portant sur une réponse à une spécificité locale, il a été question en Corse d'une demande de modulation d'une législation en matière d'urbanisme et de construction, car inadapté au cas particulier du territoire. En effet les règles en la matière font que l'on ne peut construire que dans les zones déjà construites (législation protectrice du littoral et des zones vierges).

Néanmoins, au regard de la géographie montagneuse, majoritairement littorale de la Corse et du sous-développement ; une loi venant autoriser l'assemblée de Corse, sur invitation du législateur a adapté certains articles de loi, a été censurée par la Constitution. Soutenant, que cette disposition était contraire car seul le Parlement peut faire des lois et ne peut abandonner sa compétence pour la confier à une administration.

Dans la continuité, la révision de 2003 offre une nouvelle perspective, rendant ainsi, cette dernière régulière et irréprochable du fait de son inscription dans la Constitution. En effet, ce pouvoir ponctuel est offert au gouvernement (article 37) de sorte à agir dans le domaine de la loi (article 34).

¹⁸ Agence française de développement - Les risques de catastrophes naturelles en Guadeloupe sont exacerbés par différents facteurs géographiques et de vulnérabilité des populations. Les petits territoires insulaires sont par nature plus exposés aux aléas climatiques, notamment en raison de leurs caractéristiques physiques : des espaces fermés, souvent affectés par la montée des eaux. À cela s'ajoute la fragilité socio-économique d'une partie de la population guadeloupéenne, qui présente une densification urbaine forte.

¹⁹ Arrêt Hassen 10 octobre 1978 « il reste toujours possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires »

B. La finalité : l'efficacité des politiques publiques locales en Guadeloupe

Une politique réussie, est en mesure de corriger les disparités (§1) de sorte à accommoder les mesures afin qu'elles considèrent pleinement les particularités locales (§2).

§1 : Assouplissement des mesures inadaptées

L'assouplissement des mesures inadaptées est essentiel pour répondre aux spécificités des DOM et leur permettre un développement harmonieux. Depuis la décision historique du conseil constitutionnel en 1982, il a été reconnu que le statut des DOM « *doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation que peut rendre nécessaires la situation particulière de ces départements d'outre-mer.* »²⁰

Il est important d'optimiser les potentiels des DOM. Cela nécessite de remédier aux incohérences du droit, en prenant en compte la réalité sur le terrain. Les dérogations aux dispositions législatives et réglementaires sont nécessaires pour ajuster les mesures et permettre une meilleure applicabilité. En ce sens, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a ouvert des perspectives d'évolutions ; elle a prévu la possibilité pour ces territoires de bénéficier d'adaptations législatives et réglementaires pour tenir compte de leurs particularités. Mais la vision *assimilationniste* du conseil constitutionnel limite ces avancées.

La gestion de la crise sanitaire a également révélé le besoin d'adaptation. Des mesures uniformes ont été appliquées sur l'ensemble du territoire, sans tenir compte des spécificités locales ; en effet, le virus n'évoluait pas partout en France de la même façon. Certaines régions ont même considéré ces mesures comme étant trop restrictives. Il est donc nécessaire de mettre en place des mesures adaptées à chaque territoire, afin de répondre aux besoins réels, combler les lacunes ou les incohérences existantes.

En plus, de l'adaptation des mesures du covid -19 de sorte à tenir compte des particularités locales et de la situation épidémique spécifique à la Guadeloupe. Des mesures économiques ont été arrangés, de sorte à faire face à ces défis économiques particuliers. Ainsi, des mesures ont été prises pour assouplir les contraintes et favoriser le développement économique ; comme, des incitations fiscales spécifiques ou des programmes de soutien adaptés aux besoins de la Guadeloupe. De ce fait on pourra considérer que la politique et les actions publiques permettront une meilleure réponse, de sorte à améliorer la qualité de vie de la population guadeloupéenne.

Un assouplissement des mesures inadaptées permettrait en effet de mieux considérer les spécificités de chaque territoire ultramarin. Serait-il temps de passer d'un système de

²⁰ « *Quelques réflexions critiques sur l'organisation et les attributions des régions ultrapériphériques* » - A. ORAINSON p.87

« prêt-à-porter » à un système « sur mesure »²¹ pour chaque DOM et donc la Guadeloupe ? En effet l'unité de la catégorie juridique ne correspond pas nécessairement à l'unité réelle du territoire. Cela nécessiterait donc de repenser les articles 73 et 74²² de la Constitution afin de créer une catégorie unique de pays d'outre-mer²³, avec des mesures adaptées à chaque territoire et considérant concrètement leurs situations. Cette optimisation des potentiels contribuera-t-elle à une application un peu plus adaptée, la carte de l'uniformité tend-elle à disparaître ?

§2 : Le bilan de cet « arrangement » eu égard aux particularités locales

Le bilan s'avère être concluant néanmoins, certains éléments mériteraient une meilleure mise en lumière. Premièrement, par la considération de l'identité territoriale, l'adaptation reconnaît l'importance de l'identité propre des DOM, permettant ainsi de valoriser les atouts et spécificités locales. Ensuite, par l'adaptation, l'État et les collectivités locales ont adopté des mesures pour prendre en compte les risques naturels et renforcer la résilience de l'archipel ; notamment par la construction de bâtiments aux normes et des aménagements adaptés aux intempéries climatiques.

C'est en Guadeloupe une avancée notable au regard de la différenciation²⁴. Bien que la Constitution impose un régime commun, des initiatives telle que le contrat de convergence région-département en Guadeloupe montrent une volonté de différenciation et d'adaptation aux besoins spécifiques du territoire (à savoir que ce pacte n'est pas prévu par la Constitution). Ainsi, en 2019, un contrat de convergence et de transformation a été signé entre l'Etat et la collectivité territoriale de Guadeloupe ; prévoyant des habilitations législatives permettant au gouvernement de prendre des mesures spécifiques pour favoriser le développement économique, social et environnemental de la Guadeloupe.

Néanmoins, des évolutions centralisatrices, viennent limiter cette faculté garantie à l'article 73 de la Constitution. En effet, cette tendance à la recentralisation²⁵, thématique tant politique qu'économique par l'action des services et directions déconcentrées de l'État vient

« il n'y a que les vêtements sur mesure qui aillent bien, quelles que soient les retouches ultérieures » - henri sambuc²¹

²² « les dispositions des articles 73 et 74 de la Constitution ne remettent pas en cause l'appartenance des collectivités situées en outre-mer à la République, mais elles organisent un régime juridique sur mesure pour chaque catégorie de collectivités »

²³ Rapport MAGRAS – proposition de révision des articles 73 et 74 de la Constitution

²⁴ La différenciation territoriale consiste à prendre en compte les spécificités de chaque territoire dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, afin de favoriser un développement adapté et équilibré à l'ensemble du pays. Elle vise à reconnaître et à valoriser la diversité des territoires et à répondre de manière plus pertinente aux besoins et aux aspirations des population locales. Nous y reviendrons plus longuement.

²⁵ La recentralisation est le processus par lequel le pouvoir politique et décisionnel est recentralisé au niveau central, au détriment des collectivités décentralisées. En général cela est justifié par la volonté de cohérence et d'uniformité des politiques publique à l'échelle nationale.

limiter la faculté d'adaptation des territoires ultramarins et peut entraver leur développement agréable. Ainsi, cette question déterminante dans l'organisation française, a levé des préoccupations quant au statut ; en effet, la recentralisation des compétences découlera sur une perte d'autonomie et donc de capacité d'adaptation.

De plus, l'adaptation des mesures nationales aux spécificités locales peut être complexe et nécessiter une mise en œuvre appropriée et surtout compliquée. Cela peut donc répondre au fait que la faculté d'adaptation soit aussi peut utiliser, malgré le potentiel quelle abonde.

2 : La procédure d'adaptation

Faisant référence au processus par lequel les dispositions législatives et réglementaires nationales sont ajustées ou modifiées, afin de considérer les spécificités et les besoins particulier revendiqués par une collectivité territoriale. En effet, cela peut impliquer des modifications législatives, des dérogations aux règles générales, des mesures spécifiques ou des dispositions particulières permettant de prendre en compte les particularismes.

De ce fait, initié par les autorités locales (départements et régions), ou par l'Etat central même (pouvoir législatif et réglementaire), elle implique une concertation et une collaboration, afin de définir les ajustements nécessaires et ainsi trouver un consensus sur les mesures à mettre en place.

Bien que la révision de 2003 ait « permis une décentralisation du pouvoir d'adaptation du droit applicable dans les DOM » ; la disposition s'avérait être complexe. La procédure a fait par la suite l'objet d'un assouplissement à la faveur de la révision constitutionnelle intervenue à l'occasion de la loi n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. Ainsi, est ajouté la possibilité d'habilitation réglementaire ; « alors que jusqu'alors une habilitation de nature législative était imposé pour adopter ou définir localement des dispositions réglementaires, il suffit désormais, lorsque l'adaptation ou la détermination des règles concerne des dispositions à caractère réglementaire, d'une habilitation de nature réglementaire ». Cependant, cette nouveauté sera tout de même soumise à l'adoption d'une loi organique d'application.

Les élus locaux acteurs importants dans cette faculté d'adapter **(A)**, peuvent de ce fait, déterminer de nouveaux axes pour le territoire ; néanmoins, de manière proportionnée au cadre Republicain. Nonobstant, les citoyens disposent également d'un droit de regard et de parole vis-à-vis des décisions politiques. **(B)**

A. Le rôle des élus locaux : un rôle déterminant dans l'essor de l'adaptation

Au regard de la faculté de modulation accordé aux élus locaux notamment **(§1)** des habilitations ont pu être prises en Guadeloupe **(§2)**.

§1 : La mise en œuvre de cette faculté de modulation : la procédure

Premièrement il faut identifier les particularités et les besoins spécifiques du territoire. Ensuite les élus ou les représentants de la collectivité concernée doivent proposer l'adaptation de manière claire ; présentant la matière visée par l'adaptation ou l'habilitation et la finalité des mesures envisagées. A savoir, que « *l'avis du conseil économique et social régional est requis lorsque les matières dans lesquelles l'habilitation est sollicitée relèvent de sa compétence.* »²⁶

Viennent ensuite la consultation ; les propositions d'adaptation sont généralement soumises à des consultations et des négociations entre les autorités nationales et locales. Cela permet d'assurer la prise en compte des différents points de vue et de parvenir à un consensus sur les mesures à mettre en place.

L'autorisation à adapter localement est adoptée à la majorité absolue des membres. Cependant, cela peut impliquer l'examen et le vote du parlement, ou encore l'approbation par le gouvernement. Transmise par la suite au premier ministre et au Président de la République avant d'être publiée au journal officiel de la République Française. Enfin, la mesure est mise en œuvre et entre en vigueur sur le territoire concerné.

A savoir, que la procédure d'habilitation est assez contestée, par sa lourdeur ; mais également par le fait que les habilitations, ne pouvaient à l'origine ne durer que deux ans. Nonobstant, à la fin des années 2000 la durée des habilitations a été augmentée, et est désormais prévue pour une durée de cinq ans ; allongement dû à la lourdeur, mais aussi pour être aligné avec la durée du mandat des conseillers. Un autre élément de souplesse a été proposé, de sorte, à ce que l'habilitation soit décidée par décret (1^{er} ministre) et non plus par la loi forcément ; offrant une procédure législative à suivre amoindrie.

La procédure pourra néanmoins varier en fonction du domaine concerné et des compétences attribuées. Les spécificités du territoire peuvent aussi influencer la manière dont la procédure sera mise en œuvre. En ce sens, elle pourra être « plus rapide », quand les besoins sont clairement identifiés, que les mesures sont simples et, proportionnelles entre indivisibilité et spécificité, de sorte de rester en adéquation avec l'article premier de la Constitution, soulignant le caractère unitaire de la République, et, l'article 73 qui offre cette possibilité de modulation au profit des DOM ; « *Ces adaptations permettent en revanche d'adopter des dispositions dérogatoires avantageuses, sans porter atteinte pour autant au principe d'égalité devant la loi ou devant les charges publiques.* »²⁷

§2 : Les habilitations prises sur le territoire

²⁶ « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir, 07 juillet 2009 » (site du Sénat)

²⁷ DALLOZ code

« Loi organique du n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, précise en vertu du deuxième alinéa de l'article 73, le régime juridique de la faculté d'habiliter, offert aux départements et régions d'outre-mer. L'habilitation a pour effet de les conduire à décider eux-mêmes des adaptations des lois et règlements dans les matières où ils exercent leurs compétences. »²⁸

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 offre la possibilité à la Guadeloupe de prendre des habilitations législatives et réglementaires permettant d'envisager une application différenciée de la loi et du règlement, en tenant compte de la réalité de ces territoires (la Réunion ne l'a pas voulu). Ainsi, ce territoire a la faculté d'obtenir une forte autonomie dans certains domaines, dès lors qu'elles en fondent la demande.

En ce sens, la Guadeloupe, département français peut se voir accordées des habilitations législatives par le parlement afin de prendre des mesures spécifiques, adaptées aux particularités du territoire. Ainsi, l'habilitation législative peut prendre la forme d'une loi spécifique qui autorise à agir dans un domaine particulier ou à prendre des mesures législatives adaptées à la situation locale. En effet, accordée pour une durée déterminée, la collectivité aura un pouvoir d'action temporaire pour la compétence définie par la loi habilitante.²⁹

*Par délibération n°2009-269 du 27 mars 2009*³⁰, « il est demandé au parlement d'habiliter le Conseil régional de la Guadeloupe sur le fondement de l'alinéa 3 de l'article 73 de la Constitution aux fins de fixer les règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande en énergie, de développement des énergies renouvelables ainsi que de réglementation thermique pour la construction de bâtiments. »³¹

Le 27 mai 2009, la Guadeloupe édicte sa législation en matière énergétique, devenant ainsi la seule région de France de l'article 73 à pouvoir légiférer à la place du Parlement. En effet, ça a été la première collectivité ultramarine à avoir fait usage de l'article 73-3 de la Constitution, afin de pouvoir établir ces propres lois en matière énergétique³². De ce fait la Guadeloupe peut mettre en place des politiques et des mesures spécifiques pour promouvoir les énergies renouvelables, encourager leur production et favoriser leur utilisation dans les différents secteurs de l'économie guadeloupéenne.

Par la suite le conseil régional s'est engagé de façon durable sur cette thématique. Ainsi, l'article 205 de la loi de « transition énergétique pour la croissance verte » du 17 août 2015, a renouvelé l'habilitation énergie de la région Guadeloupe jusqu'au prochain renouvellement. A savoir que l'habilitation énergie avait déjà fait l'objet d'un renouvellement en 2011. Cela a permis d'adopter de manière inédite de nouvelle règle de construction des bâtiments ; ainsi, que la définition d'un diagnostic de performance énergétique à propos des restrictions

²⁸ *L'administration du territoire en Guadeloupe* D. DESTOUCHES, L'Harmattan, 2012, p.114.

²⁹ Loi du 12 juin 2001 portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable en outre-mer

³⁰ Délibération du 27 mars 2009 (habilitation énergie)

³¹ Délibération 27 mars 2009 (habilitation énergie)

³² Guadeloupe énergie

d'usage d'équipement peu performant. De plus, le conseil régional a pareillement apporté des mesures de soutien à l'énergie éolienne et solaire.

La région a également été habilitée à fixer des règles acquiesçant la création d'un établissement public administratif (EPA) chargé d'exercer les missions de service public de formation. En ce sens, il a été demandé au Parlement « *d'habiliter le conseil régional aux fins de fixer en Guadeloupe, les règles permettant la création d'un établissement public régional à caractère administratif chargé d'exercer les missions de service public de formation professionnelle qui lui seront déléguées par la région* ». À savoir que la région, avait déjà la compétence en matière de formation professionnel pour les demandeurs d'emploi. En effet, l'accès à l'emploi est une problématique importante dans les collectivités ultramarines ; notamment en Guadeloupe où le « taux de chômage est exceptionnellement élevé (22%) ».

L'idée de demander une habilitation pour l'eau, à également été posé publiquement par un élu en 2020. A savoir que la compétence était déjà transférée, à la collectivité communale. Néanmoins, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a transféré la compétence intercommunalités de communes. Délégué, à la suite de la création du SMEGEAG qui a de ce fait compétence unique, depuis 2021. En effet, l'habilitation législative permet aux collectivités d'adapter les lois et règlements dans les domaines qui ne sont pas de leurs compétences.

Notons que la Martinique, a été habilitée par la loi du 27 juillet 2011 à fixer des règles en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiment, et de développement des énergies renouvelable ; analogue a l'habilitation de la Guadeloupe. En 2014 la CTM a eu une deuxième habilitation ; ainsi, elle peut créer un établissement public administratif chargé du service public de la formation professionnelle et de l'orientation (pareillement que la Guadeloupe). Une habilitation de 2013, l'autorise aussi, à fixer des règles en matière de transport intérieur, de passager et de marchandise (terrestre et maritime).

La Guyane n'a pas encore montré de volonté d'habilitation. Certainement, car la CTG est satisfaite du cadre législatif et réglementaire actuel, qui répond probablement de manière adéquate à ses besoins et spécificités. En effet, les objectifs politiques, ou encore le manque de ressource nécessaires permettant d'entreprendre une telle démarche, influe la demande d'habilitation.

B. La place des citoyens vis-à-vis des politiques publiques

Au regard de la position importante des citoyens dans le modèle Républicain ; ces derniers peuvent participer à la vie publique (§1). Toutefois les guadeloupéens possèdent une certaine défiance vis à vis des décisions politiques (§2).

§1 : Participation citoyenne

En 1982, une place importante a été offerte aux collectivités territoriales ; néanmoins, le peuple n'était pas observé dans cette organisation décentralisée. Dans le but d'offrir, un équilibre, ainsi qu'une place à ces derniers ; en 1992 une démocratie locale plus intégrante est mise en place. Dans la lignée, la révision de 2003 fait une place véritable au référendum ; acquiesçant le passage de référendum consultatif à référendum décisionnel. Ainsi, l'article 72-1 de la Constitution amené par cette révision, crée un véritable référendum local décisionnel.

En effet, cette représentation, significative de la voix citoyenne, peut se dérouler par le biais de divers mécanismes, essentiellement présentés à cette article 72-1. Ainsi, la pétition (72 -1 alinéa 1) exprime une démocratie semi-directe, permettant aux électeurs d'inscrire d'eux même une question à l'ordre du jour de l'assemblée ; néanmoins, les élus peuvent l'ignorer si embarrassante ou si l'assemblée a un ordre du jour déjà chargé. L'alinéa suivant (article 72-1 alinéa 2) aborde la consultation référendaire ; ainsi, en cas de modification, la consultation populaire peut être attendue. A savoir, que la Guadeloupe a été consulté en référendum, en 2003 concernant le devenir du territoire ; conformément à la disposition de l'alinéa 3, de ce même article. La participation citoyenne, occupe une place importante dans l'organisation de la République Française ; en effet, l'aspect démocratique y est inhérent. En ce sens, l'acte II de la décentralisation, notamment la révision de 2003, a revalorisé la place de la population au sein des décisions nationale. De plus, au regard de la pluralité territoriale que connaît la France, la participation de chaque individu est nécessaire. Ainsi, cela, concourra à la considération des intérêts de tous ; en effet, ces derniers seront libres de voter pour la politique la plus proches de leurs intérêts. A l'échelle locale, un grand forum numérique a donné la parole aux guadeloupéens, de sorte à recueillir leurs avis concernant l'efficacité des politiques publiques et l'avenir de la Guadeloupe. En effet, l'avenir du territoire doit intéresser tout un chacun et c'est en ce sens que nous devons être ensemble pour "construire la Guadeloupe »³³. Cela souligne en effet, cette intégration de la population dans les décisions locales.

La participation citoyenne peut donc être vue comme un levier de l'adaptation. En ce sens, considérer le choix de la population, concourra aussi à une adaptation des politiques publique, en harmonie des différentes croyances, mais aussi et surtout à installer une certaine confiance entre élus et population.

La participation citoyenne est encore en discussion et en quête de mutation. En ce sens, le 9 mai 2018, le Premier ministre et la garde des Sceaux ont présenté un projet de loi constitutionnelle « Pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace. »³⁴

§2 : Le scepticisme de la population face aux décisions politiques

³³ "c'est la loi et ont doit faire avec la population" – Ary Chalus

³⁴ Site du gouvernement

« *Ce peuple a toujours été trompé par ses élites* »³⁵, ces propos peuvent de ce fait expliquer ce scepticisme important que connaît un bon nombre d'anciennes colonies assimilées à la France. Cette ancienne relation continue en effet, à cadencer les relations actuelles ; certains, considère même que l'organisation colonialiste se poursuit encore. Certains, comme Oliver Serva souligne « *le fait qu'on soit encore dans un moule colonial, une reconnaissance toujours d'un point de vue colonial et non comme un département de métropole concrètement.* »

Une partie dénoncent une certaine hypocrisie départementale, d'autres les actions contradictoires des élus, ... En effet, ces réticences juridiques et politiques ont engendré une forte méfiance ; en ce sens il faut considérer ces derniers de sorte à comprendre l'origine de leurs craintes face aux dirigeants nationaux. En effet, beaucoup de cœur saignent.

De plus, au regard des dispositions qui sont attribuées à certains territoires ultramarins. Par exemple, les pratiques industrielles en outre-mer qui sont en moyenne trente fois plus sucré qu'en métropole ; « dans le but de créer de la dépendance » et donc plus de consommation. En ce sens, le sénateur Victorin Lurel avait dénoncé ces pratiques. A savoir, que la population guadeloupéenne compte un fort taux de diabète, de cholestérol, de surpoids, de cancer ... et autres comorbidités.

Néanmoins, il faut souligner que la réticence se fait également à cause du défaut de compréhension. En effet, les dispositions juridiques, et politiques sont souvent incomprises ; et ce, certainement au regard du taux important de personnes âgées présentent sur le territoire. Population vieillissante, veut aussi dire personnes ayant connu l'organisation post départementale, mais aussi des politiques peu intégrantes. Cela s'inscrit donc dans la lignée de devoir installer une relation saine et de confiance entre population et élus.

En ce sens, il serait déterminant, de mettre en place des moyens permettant une meilleure compréhension politique et juridique ; notamment au regard du problème d'acceptation hiérarchique que témoigne un bon nombre de guadeloupéens. A savoir, que le créolisme, peut aussi constituer une barrière, face à la technicité des mesures.

³⁵ Les antillais dans l'impasse ? – A. BROSSAT et D. MARAGNES p.121

CHAPITRE 2 : LA RECONNAISSANCE DES CARACTÉRISTIQUES PROPRES

Ainsi présenté, l'adaptation semble répondre à une quête de pragmatisme, de réalisme mais aussi à une recherche d'efficacité. Néanmoins, en se positionnant sur l'architecture de la première Constitution, une telle possibilité serait vue comme étant utopiste voir illusoire. En effet, cette faculté inédite, construite au fil du temps est venu reconnaître les caractéristiques territoriales ; venant de ce fait, valoriser les atouts locaux, tout en apportant une certaine correction aux inégalités textuelles. En ce sens, l'intérêt est notable en matière de reconnaissance et d'adaptation, notamment en terme de jouissance et épanouissement des individus.

La reconnaissance des particularités, permettra d'élaborer des mesures concrètes, justes et conformes aux besoins. En ce sens, c'est par ces nouvelles dispositions que les problématiques pourront être améliorés **(1)** et la Guadeloupe pourra tendent vers une amélioration croissante **(2)**.

1 : La « guérison des maux par de nouveaux mots » ?

Jolie question venant démontrer le pouvoir du langage et de la communication, mais aussi et surtout au changement positif. Elle conduit à ce que l'utilisation de nouveaux mots permettra de voir les problèmes sous un angle différent, d'ouvrir de nouvelles perspectives et de trouver des solutions novatrices. Soulignant également, l'importance de l'évolution afin de répondre aux besoins changeants de la société et ainsi favoriser le progrès.

Néanmoins, les mots doivent être accompagnés d'actions, de « guérison concrètes » visant cette évolution. Ainsi, il ne faudra pas simplement enjoliver une disposition afin de la rendre « conforme » à la situation mais effectuer une action concrète ; *un simple pensement ou un lourd traitement ?*

De nouvelles apparences au profit du droit français **(A)** générant incontestablement un impact, sur le mode de gestion des collectivités ultramarines **(B)**

A. L'extension de cette possibilité : de nouvelles dispositions

Afin d'offrir des réponses adaptées aux enjeux locaux, il est élémentaire d'attribuer une nouvelle place aux collectivités ultramarines **(§1)**, notamment par le transfert de nouvelles compétences **(§2)**.

§1 : Une nouvelle place laissée aux collectivités ultramarines

Au regard des spécificités et des problématiques locales, de nouvelles facultés sont dégagés, de sorte à répondre, au mieux à ces particularismes, mais également à considérer ces territoires à part entière ; *« la situation économique et sociale catastrophique des départements d'outre-mer, l'importance du chômage, la faiblesse du pouvoir d'achat des travailleurs, la désindustrialisation, les inégalités persistantes avec la métropole dans le domaine des prestations sociale et l'étouffement culturel exigent que l'on applique des solutions originales et énergiques permettant aux populations locales de prendre effectivement en main les affaires de leurs pays respectifs par une authentique décentralisation. »*³⁶

En ce sens, le droit à la différenciation s'inscrit dans cette lignée. Ainsi, la différenciation, souligne et valorise la place de la diversité locale, notamment par les possibilités d'adaptation et d'expérimentation. De plus, cette dernière contribue également au transfert de nouvelles compétences, à de nouvelles possibilités d'évolution, à l'attribution de nouvelles responsabilités, au progrès ... Ainsi, cette « République nouvelle », regardante de la riche diversité nationale, laisse place à des textes plus adaptés et respectueux des volontés des élus et de la population.

En effet, l'objectif serait donc d'éviter les textes susceptibles d'impacter le développement du territoire et mettre en place une « politique de proximité ». Toutefois, il existe une limitation ; l'indivisibilité prime sur l'organisation des collectivités territoriales, bien que les deux aient une place dans la Constitution ...

Ainsi, il sera question de révisions législatives, de consolidation des acquis ou encore d'expérimentation ; dans le but de prendre des mesures regardantes des spécificités concrètes des territoires, et non établir des dispositions qui seront par la suite réformés car inadaptées. De sorte à considérer cette dernière, le droit offre la possibilité d'expérimenter les mesures avant leurs consécutions législatives définitives. En effet, ce moyen consentira également à limiter cette abondance croissante des lois et réformes françaises, mais aussi à en tirer des conclusions à partir des expériences. En ce sens, les DOM sont considérés comme étant un « laboratoire de l'évolution du droit commun de la décentralisation », car les départements métropolitains prennent en effet, d'une certaine façon référence sur l'outre-mer pour « déroger à l'harmonisation de texte » et ainsi tendre vers la différenciation. De plus, certaines adaptations qui sont permises par la Constitution pour les outre-mer vont se retrouver sur le plan métropolitain à la suite de demande général hexagonale.

L'expérimentation, prévue à l'alinéa 4 de l'article 72, permet au gouvernement d'agir à la place du législateur. Ainsi, cette dérogation à l'article 34, est autorisée par une loi qui vient fixer l'objet, la durée de l'opération, la liste des catégories de collectivités participantes ainsi que les compétences auxquelles il sera dérogé.

Néanmoins, l'expérimentation, nécessite un accord positif de l'Etat et devra faire l'objet d'un bilan de fin, permettant de donner une décision quant aux suites à donner à l'expérience. En cas d'échec, il est possible d'abandonner l'expérimentation et revenir à

³⁶ *Quelques réflexions critiques sur l'organisation et les attributions des régions d'outre-mer* - A. ORAISON p.56

l'ancienne législation, tandis qu'en cas de réussite, une nouvelle loi peut être appliquée à l'ensemble du territoire, avec la possibilité d'une extension limitée.

A l'échelle local, la gestion des fonds structurels européens était à titre expérimental initialement, avant d'être transféré de manière définitive ; en effet, l'expérience a été une réussite. A contrario, il existe des re-centralisations à titre expérimental, tel que l'expérimentation concernant le revenu solidaire actif (RSA).

§2 : Transfert de compétences : pierre angulaire de la gestion régionale

C'est dès l'acquisition des colonies que se pose le problème de leur régime de compétence. Le choix n'est pas purement théorique, car il s'agit d'administrer des territoires éloignés, difficilement accessibles, et aux climats inconnus en Europe. »³⁷

En effet, le transfert de compétences est un élément essentiel, car permet une gestion au plus proche et donc plus approprié aux réalités locales ; « *on peut gouverner de loin, mais on administre bien que de près.* »³⁸ En ce sens, la décentralisation, ayant permis le transfert de diverses compétences de l'Etat vers les collectivités ; suis cette volonté de proximité. Ainsi, l'article 72 de la Constitution aborde en son second alinéa une certaine adéquation ; « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mise en œuvre à leur échelon* ».

Ce transfert de prérogatives, mais aussi de responsabilités, contribue à la reconnaissance de faculté permettant de mieux appréhender les enjeux et les besoins propres du territoire. En ce sens, la Région Guadeloupe assure la gestion de différents domaines tels que l'aménagement du territoire, le développement économique, la formation professionnelle, la culture, les transports, l'environnement ... dans le but d'élaborer des politiques adaptées aux réalités locales et ainsi offrir une réponse efficace.

En effet, en matière d'adaptation le département et la région ont une place importante. Néanmoins, ces dernières ne sont pas sur un « pied d'égalité » en termes de compétence ; la Région possède de ce fait un plus grand nombre de transfert. En ce sens, il faut savoir que certaines compétences sont partagées. Ainsi, la loi NOTRÉ du 07 août 2015, importante en matière de transfert de compétence, avait pour objectif d'établir le « leadership de la région ». Ici, le législateur aurait voulu créer un véritable ordre territorial ; mais cette volonté n'était possible au regard des principes constitutionnels, d'indivisibilité et d'unité ; en effet, cette organisation est analogue à la gestion fédérale.

Notons que depuis 2015 il n'y a plus de clause générale de compétence mais des compétences d'attribution. Une suite logique au transfert de compétence de la décentralisation de 82, néanmoins insuffisant au regard du cadre actuelle qui permet des possibilités de modulation.

³⁷ *L'évolution du régime législatif et réglementaire des DOM* – F. MICLO P.18

³⁸ Décret du 25 mars 1852 relatif au renforcement des pouvoirs du préfet

B. Une modulation des compétences : l'impact sur la gestion du territoire

Une concordance entre textes nationaux et ambitions locales (§1) consentira l'émancipation de moyens nouveaux (§2).

§1 : Des textes nationaux en harmonie avec les ambitions locales

L'harmonisation des textes nationaux avec les ambitions locales est un enjeu majeur dans la gouvernance d'un pays Republicain. Il s'agit d'adapter la législation nationale aux spécificités et aux besoins des territoires locaux, afin de favoriser le développement et leur épanouissement. Cette adaptation législative permet de prendre en compte les particularités régionales, qu'elles soient économiques, sociales, culturelles ou environnementales. Elle vise à assurer une cohérence entre les politiques nationales et les réalités locales, en reconnaissant la diversité et la pluralité des territoires qui composent le pays. Néanmoins une conciliation entre unités nationale et réalités locales, est essentiels afin de ne pas fragmenter de manière excessive le cadre législatif national.

En impliquant les acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des décisions on favorise une meilleure adhésion des citoyens et une approbation des enjeux locaux. C'est donc naturellement qu'il faut considérer concrètement ces divergences, car, cela contribuera à offrir une réponse mais aussi une « guérisons des maux » notamment sociaux et économique.

§2 : Réalités et perspectives : l'installation de nouveaux moyens

L'installation de nouveaux moyens constitue un enjeu crucial pour répondre aux réalités et perspectives de développement du territoire. Ainsi, l'installation de nouveaux moyens tant matériel, financier qu'humains, sont nécessaires.

Ainsi, des supports matériels sont attendus afin de permettre une pleine utilisation des nouveaux moyens législatifs ; en ce sens, l'installation de nouvelles infrastructures concourra à cette nouveauté, de sorte à permettre la mise en place physique de ces nouvelles facultés. De plus, des technocrates en gestion administrative et juridique devront intervenir, contribuant ainsi au soutien conforme des modulations. En effet, il ne faut pas « changer pour changer », car il y a un cadre législatif stricte à respecter, qui offre paradoxalement des possibilités d'agacements ; ainsi, il faut manipuler les textes présents et non créer un mouvement dénoué de droit. C'est en ce sens que des acteurs minutieux et regardants des mesures sont indispensables.

Enfin, de nouveaux moyens financiers doivent être mis à dispositions. Il faut savoir que chaque transfert de compétences devrait être accompagnés de moyens financiers ; « *le législateur de 1982 à décider que chaque fois que l'état transférerait une compétence à une*

collectivité locale, il lui faudrait simultanément transférer les moyens financiers, administratifs et humains permettant à l'autorité publique nouvellement investie d'assumer cette compétence. »³⁹

C'est notamment dans la perspective d'offrir un support financier, permettant le développement du territoire, la transition énergétiques, un soutien à la suite de catastrophe naturelle ... que des aides européens sont mis en place. En effet, le soutien financier, est très important à l'échelle européenne (notamment, le fond social et économique (FSE), fonds européen de développement régional (FEDER) soutiennent grandement les DOM). De plus, l'état contribue massivement aussi. De ce fait, pour mener à bien son développement local, le territoire possède également ces propres fonds (par exemple, les taxes communales, l'octroi de mer ...).

2 : Vers l'ouverture territoriale

Cette opportunité permettant de « viser l'excellence », l'efficacité et l'effectivité, permettra aussi un meilleur déploiement des politiques publiques. En ce sens, rapprocher l'état avec le peuple, contribuera à une alliance qui pourra aller très loin en terme d'ouverture territoriale. Il y a effectivement de quoi faire, ainsi que des ressources permettant de propulser davantage le territoire. Une configuration collaborative et de proximité concourant au redressement de ce modèle, sera peut-être meilleure ?

Le but ultime pour ce territoire plein de potentiels, sera en premier lieu une meilleure considération des problématiques locales (**A**) se devant-être suffisante au regard des enjeux importants que regorge la Guadeloupe (**B**).

A. Un nouveau regard pour les problématiques locales ...

Attribuer un nouveau regard permettra l'élévation vers l'efficacité tant social qu'économique (§1) au regard des cris de détresse présent depuis de nombreuses années (§2).

§1 : Pour l'efficacité économique et sociale

« ce qu'il faut c'est créer quelque chose de neuf, non une adaptation de la loi française a nos départements, mais quelque chose qui réponde à notre situation économique vraie (...) ce dont les Antilles ont le plus besoin, c'est avant tout d'une réforme politique leur permettant (...) d'insuffler une nouvelle énergie à leurs population, une réforme politique qui dans le cadre d'une autonome raisonnable, permettra aux Antilles de penser leur propres problèmes et d'arrêter leurs propres solutions » – aimé Césaire 12 1960 a l'assemblée nationale.

³⁹ Les collectivités locales - J. BLANC et B. REMOND

La Guadeloupe bénéficie de trop peu de dispositifs spécifiques portant sur l'accès à l'emploi, la protection sociale, la préservation environnemental, l'économie ... en ce sens des mesures d'accompagnement tant étatique que locale viennent l'accompagner dans son développement. De plus, l'union européenne y vient apporter sa contribution par de nombreuses aides et subventions afin de continuer à développer le domaine social mais aussi de favoriser le développement économique. Néanmoins un regard important est conservé concernant la cohésion nationale ; ainsi, doivent être pris en compte de pair, particularité locale et cohésion nationale, de sorte à garantir une égalité sociale et économique.

En effet, l'administration moderne, s'inscrit dans cette quête d'une « meilleure adaptation aux changements qui se produisent dans l'environnement social et économique des organisations, en cessant d'utiliser les pratiques administratives traditionnelles ». Il est vrai, que la norme est de plus en plus regardante de la performance et l'effectivité dans ces décisions.

En effet, le malaise économique et le sous-développement sont des facteurs importants qui posent problèmes dans la gestion locale ; néanmoins, un bon nombre de mesures tentent de corriger cela. La loi du 28 février 2017, programme relative à l'égalité réelle en outre-mer, ambitionne de « *résorber les écarts de niveaux de développement en matière économique, social, sanitaire de protection et de valorisation environnementales ainsi que de différences d'accès aux soins à l'éducation à la formation professionnelle, à la culture, aux services publics au nouvelles technologie et a l'audiovisuel entre le territoire hexagonal et leur territoire* »⁴⁰. En effet, le principe d'indivisibilité passe par le principe d'égalité.

En matière de soutien sociale des mesures singulières sont mises en place. En effet, concernant, le montant des allocations familiales il y a des conditions différentes qu'en métropole ; par exemple en métropole les allocations sont à partir du deuxième enfants tandis qu'ici c'est dès le premier. A savoir que, le sociale occupe une place importante dans la collectivité départementale, mais aussi régionale.

§2 : En adéquation des problématiques et besoins de ce territoire français

En effet, « plus une situation locale est spécifique, plus son régime juridique devra être particulier » ; néanmoins, au regard du cadre constitutionnel prescrit.

Les cris de la population, se font entendre ; en ce sens, les grèves contre le système (vie chère, obligation vaccinale, retraite ...) témoignent du mal être des guadeloupéens. En effet, le territoire rencontre de nombreuses problématiques, qui devront être regardés dans la mise en œuvre de nouvelles dispositions.

Premièrement, il y a les problématiques liés à l'accès à la santé en outre-mer, essentiellement marqué par des difficultés structurelles (surendettement chronique, inégalités d'accès aux soins, démographie médicale en particulier celle des médecins spécialistes, surcoûts spécifiques). Singulièrement, en Guadeloupe, des problématiques récentes, sont venu aggraver cette situation déjà préoccupante. En 2017, un incendie s'est emparé d'une partie

⁴⁰ Loi du 28 février 2017 programme relative à l'égalité réelle en outre-mer

du CHU. Par la suite, l'épidémie du Covid-19 est venu modifier considérablement l'organisation des soins, mais aussi la gestion du personnel.

Le taux de délinquance, de criminalité et de violence accrue depuis quelques temps en Guadeloupe souligne également la nécessité de mettre en place des dispositions appropriées ; notamment par le renforcement de moyens matériels et humains. A cela s'ajoute, l'insécurité, particulièrement sur les routes ; ainsi, en 2021, la Guadeloupe était le département dont l'indice de gravité était le plus élevé de France.⁴¹

la population guadeloupéenne étant majoritairement vieillissante, les mesures doivent également concernée ce public ; notamment par la mise en place de structures pouvant les accueillir. A cela, il faut aussi considérer, le taux important de comorbidités dont sont victimes une grande partie de guadeloupéens.

A savoir qu'un bon nombre de jeunes (et de moins jeunes) s'en vont, pour les études par exemple et ne reviennent pas. Néanmoins, ces départs peuvent aussi être justifié par le manque d'opportunité de travail présent sur le territoire. Subséquemment, la question du retour au pays a été abordé lors du 17^e congrès, envisageant par exemple, le déploiement de nouveau parcours universitaire sur le territoire.

Enfin, les mesures devront être regardantes de la configuration territoriale ; en effet, le territoire est exposé à des aléas climatiques. Ainsi, cela nécessite la mise en place d'un pouvoir de gestion forts et pouvant investir en conséquence.

A savoir, que d'autres problématiques, rythme les conditions des guadeloupéens ; tel que, la rupture des services public, les inégalités de traitement, le défaut d'eau courante dans les robinets ... En ce sens, des mesures tentent de corriger ces intérêts ont été observés.

De plus, des mesures adaptées considèrent des enjeux urbanistiques locaux, mais aussi environnementaux. Le retrait des craintes, parasitant le territoire et contribuant à l'handicape de l'essors territoriale permettra un pas, tant en matière de confiance que d'utilisation du sol

A. ...Toutefois insuffisante eu égard des enjeux

L'impact de cette possibilité laissé aux collectivités dans la modulation de certaines mesures peuvent être vue comme correctes (§1). Toutefois, elles peuvent aussi être perçu comme insuffisantes ; en ce sens, il faudrait se baser sur d'autres potentialités de liberté locales (§2).

§1 : Vers une extension ou une réduction de la disposition

⁴¹ « Si les comportements individuels sont la première cause de l'insécurité routière, les Guadeloupéens déplorent la diminution des contrôles humains sur les routes et la dégradation du réseau (renforcer les contrôles et accentuer les campagnes de sensibilisation) »

En effet, l'adaptation, revêt une importance particulière. D'un côté, il peut être argumenté en faveur d'une plus grande flexibilité pour favoriser le développement et répondre aux besoins des populations ultramarines. Néanmoins, il est nécessaire de respecter les limites fixées par la constitution. En ce sens, certains députés guadeloupéens considèrent l'assimilation comme étant un « *encadrement excessif et étouffant*. »

Donner plus de liberté confondra le statut avec celui de l'article 74 et amalgamera l'organisation républicaine de la France à l'agencement fédérale. A contrario réduire conduira à un recul significatif de ces territoires mais également au rejet des spécificités que connaissent ces territoires éloignés et insulaires.

En ce sens, l'article 73 offre l'adaptation des lois aux réalités, ce qui doit être vu comme bénéfique pour l'épanouissement local ; ainsi, poursuivre sur cette lignée modulable, néanmoins limité permettra que du positif pour le territoire (si le choix de rester régit par le statut d'intégration est fait). Néanmoins, si la population hésite entre quitter le principe d'assimilation, dans le but d'obtenir plus de compétences et donc d'adaptation, cela doit être perçu sous un autre angle. En effet, le statut de l'article 74 est totalement différent de celui de l'article 73 ; d'une part car il reconnaît pleinement la spécialité législative et d'autres part car ce statut offre un pouvoir normatif autonome ; au sein même de cette République française « une et indivisible ». Il nous faut donc aller plus avant dans la détermination des possibilités offertes par la différenciation normative, c'est à dire jusqu'où la Guadeloupe peut-elle aller dans la transformation du régime législatif qui lui est applicable et donc dans sa place au sein de l'organisation politique de la République. C'est la question de son association accrue à l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire non subordonné.

CHAPITRE 3 : VERS UNE ASSOCIATION ACCRUE À L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF.

La loi est une notion essentielle du droit constitutionnel et de la philosophie politique. « Les hommes », d'après ce que disait Platon « doivent nécessairement établir des lois et vivre selon des lois, sous peine de ne différer en aucun point des bêtes les plus totalement sauvages »⁴². La loi possède à la fois une dimension matérielle et immatérielle. Matérialisée par la norme écrite, elle symbolise aussi une forme d'autorité à laquelle sont assujettis tous les citoyens. Ils en sont par voie de conséquence, destinataires et sujets de la loi. Dans la typologie des normes, la loi possède la particularité de revêtir une part de sacré, d'autant plus que la capacité à la produire revient en principe exclusivement au pouvoir législatif dont la légitimité procède du peuple⁴³. Après que Jean-Jacques Rousseau ait conclu que la loi est l'expression de la volonté générale⁴⁴, la formule a été reprise par les auteurs de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dans son article 6⁴⁵, ainsi que par la Constitution du 4 octobre 1958 dans son article 3⁴⁶. La tendance à la désacralisation de la loi survient et débute certainement avec la Constitution de 1958, compte tenu de l'amer souvenir laissée par la IV^{ème} République. Cette désacralisation de la loi ne proviendrait-elle pas de l'absence d'exclusivité du pouvoir législatif dans son élaboration, dès son alpha jusqu'à son oméga ? Autrement dit, de l'initiative normative même, à la sa mise en application. C'est une question dont l'intérêt n'est point mineure dans la mesure où en France, le pouvoir exécutif concurrence largement le pouvoir législatif sur ce qui peut être présenté comme son attribut naturel. Pire, avec la montée en puissance de la décentralisation qui ronge l'Etat par le bas alors que la construction communautaire le ronge par le haut, les collectivités secondaires de la République sont aussi invitées par le constituant à s'immiscer d'une façon ou d'une autre dans les affaires législatives. Cette inflexion de taille conduit à s'interroger sur la pertinence de la centralisation législative, singulièrement sous la cinquième République.

Il ne fait plus aucun doute que le pouvoir exécutif, notamment le gouvernement, empiète de manière significative sur le domaine du pouvoir législatif pour ce qui concerne l'élabora-

⁴² Platon, Les lois, IV^{ème} siècle av. J-C.

⁴³ « Incarnation de la Vérité, de la Raison, de la Justice, la loi apparaît comme un acte incontestable et sacré, dont le bien fondé ne peut être mis en doute ». J. CHEVALLIER, Les lois expérimentales. Le cas français, in *Évaluation législative et lois expérimentales*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 122.

⁴⁴ J. J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Livre II, chapitre VI.

⁴⁵ « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse... ».

⁴⁶ « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

tion de la loi⁴⁷. Malgré une tentative somme toute heureuse de restauration du rôle du Parlement grâce à la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008⁴⁸, la prépondérance de l'exécutif reste intacte. On en vient même à se demander si la loi est l'œuvre du Parlement ? Au sein de l'Etat, les mouvements centripètes, particulièrement Outre-mer sont le reflet de la volonté d'une interprétation *lato sensu* par les pouvoirs locaux du principe de libre administration des collectivités territoriales. Ceci a vraisemblablement conduit le constituant à des innovations peu attendues. C'est ainsi qu'est apparue dans le droit public français la notion de « lois du pays » pour certaines collectivités régies par le statut d'autonomie ainsi que pour la Nouvelle-Calédonie dont dispose le titre XIII de la Constitution.

Pour ce qui concerne les collectivités ultramarines de droit commun, à l'exception de la Réunion, les modalités d'application de la loi peuvent être déterminées, sous certaines conditions par les assemblées délibérantes locales. Peut-on parler de compétences législatives exercées par les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution ? Distinguant à l'inverse de Carré de Malberg⁴⁹, approche formelle et approche matérielle de la loi, Léon Duguit considérait que, conformément à la tradition juridique française qui ne se dément pas avec le temps : « la fonction législative est naturellement la fonction de l'Etat »⁵⁰. On pourrait dans le même sens, reprendre à notre compte la juste remarque du professeur Faure : « les transferts législatifs de compétence sont possibles, à défaut des transferts de compétence législative »⁵¹. Le principe adopté en France est celui de « l'absence de reconnaissance d'un pouvoir législatif au profit des collectivités territoriales qui traduit le refus d'octroyer un pouvoir d'édicter des lois matérielles locales⁵² ». Au regard du droit positif, l'évocation d'une compétence législative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ne peut donc être qu'un abus de langage. Néanmoins, en mode prospectif ce n'est pas à proprement parler une ineptie au regard des récentes évolutions du droit constitutionnel applicables à l'Outre-mer de droit commun.

Notre étude invite, en tout cas sur le terrain juridique, à une réflexion sur les chocs récurrents entre la norme législative et le particularisme⁵³. Ce choc parfois savamment entretenu exprime le désir du pouvoir périphérique local ultramarin de prendre d'assaut la centralisation législative, pour changer au fond la nature du régime législatif dans les collectivités ter-

⁴⁷ Néanmoins certains auteurs notent que « malgré l'affaiblissement de la place de la norme législative au sein de l'ordonnement juridique, la loi reste l'expression d'une puissance supérieure », c'est-à-dire le législateur. V. B. MATHIEU et M. VERPEAUX, *Droit constitutionnel*, PUF, Coll. Droit Fondamental, 2004, p. 783 et s.

⁴⁸ Loi n° 2008-724 de modernisation des institutions de la Vème République, JORF, 24 juillet 2008, p. 11890.

⁴⁹ R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 1, 1921, p. 294 et s.

⁵⁰ L. DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Edition Panthéon-Assas, 2007, p. 92.

⁵¹ B. FAURE, « La décentralisation normative à l'épreuve du Conseil constitutionnel », *RFDA*, 2002, p. 469.

⁵² V. sur ce point les développements relatifs au statut de la Corse, M. VERPEAUX, « Le nouveau statut de la Corse, la décision du Conseil constitutionnel » n° 2001-454 du 17 janvier 2002 : une décision inattendue ? *RFDA*, 2002, n° 3, pp. 459-464.

⁵³ Certains font état « de la vocation à la différenciation » des départements-régions d'outre-mer. J. JORDA, « Les collectivités territoriales outre-mer et la révision de la Constitution », *RFDC*, n° 56, octobre 2003, p. 715.

ritoriales de droit commun Outre-mer⁵⁴. L'idée d'une association des collectivités territoriales ultramarines de droit commun à l'exercice de la compétence législative équivaut ni plus ni moins à une intrusion de l'échelon local dans ce qui ne relève pas *a priori* de son domaine d'action : légiférer ! Et pourtant il est possible d'en rendre compte en partant de la constitutionnalisation de la notion d'adaptation (1), qui a progressivement conduit à une association des collectivités secondaires à l'exercice de la compétence législative, précisément pour ce qui concerne la norme applicable sur leur territoire (2).

1. La constitutionnalisation de la notion d'adaptation

La loi du 19 mars 1946 érige les quatre vieilles colonies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion en département. A la suite de cette intervention législative, l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 fonde le concept de l'identité législative en affirmant que : « *le régime législatif des départements d'Outre-mer est le même que celui des départements métropolitains* ».

Ce concept signifie donc que le mode de régulation de leurs espaces territoriaux intégrés à la communauté nationale procède davantage de l'assimilation législative que d'une législation différenciée comme c'était le cas sous l'ère coloniale. Le concept de l'identité législative et l'assimilation juridico-culturelle qu'il sous-tend poursuit l'objectif suivant : placer les collectivités qui y adhèrent sous toute l'autorité de la loi nationale élaborée exclusivement par le parlement national⁵⁵.

Ce n'est pas à proprement parler une nouveauté dans la mesure où, même si la loi de départementalisation est adoptée en 1946, la philosophie juridique et politique qui préside à leur administration territoriale est celle d'une conception politique centrifuge⁵⁶. L'article 73 de la Constitution de 1946 sur un ton pour le moins péremptoire, confirme cette orientation stratégique de l'Etat en institutionnalisant l'Outre-mer de droit commun par le procédé de l'assimilation législative. L'article 73 de la Constitution de 1958 atténua la rigueur de la disposition constitutionnelle précédente en y introduisant la notion d'adaptation (1.2). Mais, on est tout de même dans un premier temps, en présence d'une vision corsetée du concept de l'identité législative (1.1).

⁵⁴ On peut citer à titre d'exemple cette déclaration d'un député communiste de la Guadeloupe (E. Moutoussamy) à l'occasion des débats sur l'assemblée unique en 1981 : « ce projet permettra au peuple guadeloupéen, assoiffé de responsabilités et de main de souveraineté, d'exprimer toute sa richesse ». J.O. déb. A.N. 1^{ère} séance du 30 septembre 1982. V. P-Y CHICOT, « Le processus d'évolution institutionnelle et statutaire dans les départements-régions d'outre-mer de 1982 à aujourd'hui », *Pouvoirs Locaux*, n° 84, avril 2010, pp. 6-12.

⁵⁵ Le 7 septembre 1789, Sieyès soulignait devant l'Assemblée constituante la nécessité d'adopter un système uniforme pour éviter de voir le royaume se déchirer en une multitude de petits états, sous forme républicaine, et pour que la France puisse être un seul tout soumis uniformément dans toutes les parties à une législation et une administration communes ». Cité par R. Debbasch, Journée d'études des 16-17 mars 1990, « Unité et indivisibilité », in L. Favoreu (dir.), *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, Economica, 1990.

⁵⁶ « Rattacher les colonies à nous par un gouvernement sage et fermes, par les liens d'un intérêt commun, par l'attrait puissant de la liberté. Que les colonies soient toujours françaises au lieu d'être simplement américaines ; qu'elles soient libres sans cependant être indépendantes ; qu'elles fassent partie de notre République indivisible, qu'elles soient surveillées et régies par les mêmes lois et le même gouvernement ; que leurs députés appelés dans cette enceinte, y soient confondus avec ceux du peuple entier, qu'ils seront chargés de représenter ; qu'ils délibèrent sur tous les intérêts de leur commune patrie, inséparable des leurs, en même temps qu'ils proposeront à leurs collègues et qu'ils décréteront avec eux toutes les lois qui pourront rendre plus florissants le pays lointain qui les aura envoyés ». C. WANQUET, *La France et la première abolition de l'esclavage (1794-1802)*, Khartala, 1998, p. 253.

1.1. Une vision corsetée du concept de l'identité législative traduisant une conception intégriste de l'unité de l'Etat

Réticent à l'usage du vocable « assimilation » pour caractériser le processus juridique qui fait évoluer les colonies de Guadeloupe, Guyane, Martinique et de Réunion en collectivité départementale, Aimé Césaire, un des principaux laudateurs du concept de l'identité législative va préférer créer un néologisme. Ainsi naquit l'expression « départementalisation ». Toutefois, le droit avec ses codes conceptuels puissants va agir comme une gangue. C'est ainsi qu'en empruntant la voie de l'interprétation juridique, la départementalisation « césairienne » ne correspond pas moins à l'idée selon laquelle les quatre vieilles colonies connaissent un régime juridique assimilé à celui des départements métropolitains.

Sous la IV^{ème} République, l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 comporte ce contenu lapidaire suivant qu'il convient de rappeler : « le régime législatif des départements d'Outre-mer est le même que celui des départements métropolitains ». Néanmoins, on soulignera que dans la pratique, l'égalité sociale qui constitue avec l'attachement à la République l'une des principales motivations de la demande des parlementaires ultramarins⁵⁷ ne deviendra réelle que cinquante après le vote de la loi érigeant les colonies en départements⁵⁸.

Malgré une application au final progressive des lois sociales, on est davantage en présence d'une vision corsetée du concept d'identité législative. Il faut se référer au concept de l'unité de l'Etat pour l'expliquer. Celui-ci s'inscrit dans la tradition constitutionnelle qui a vu le jour en 1791 et s'appliquant également aux quatre vieilles colonies si on en juge par cet extrait précis de la déclaration précitée de Boissy d'Anglas, Député à la Convention, la même année : « que les colonies⁵⁹ soient toujours françaises au lieu d'être simplement américaines ; qu'elles soient libres sans cependant être indépendantes ; qu'elles fassent partie de notre République indivisible, qu'elles soient surveillées et régies par les mêmes lois et le même gouvernement ».

Issus de la tradition monarchique, les principes de l'unité et de l'indivisibilité de la République seront proclamés par la Convention du 25 septembre 1792. S'ils disparaissent des textes au XIX^{ème} siècle, les principes d'unité et d'indivisibilité vont cependant s'enraciner et constituer les principes de base de l'organisation constitutionnelle de la III^e République, avant d'être à nouveau réintroduits dans la Constitution de 1946, qui retient pour les nouveaux départements Outre-mer (article 73) l'uniformité normative.

D'une part, l'indivisibilité associée à l'unité, qui n'apparaît pas du reste dans le texte constitutionnel de 1958⁶⁰ forme avec l'uniformité une équation. En effet « affirmés à l'ori-

⁵⁷ Il s'agit notamment d'Aimé Césaire, Léopold Bissol, Gaston Monnerville.

⁵⁸ V. T. MICHALON, Sur les spécificités de l'Outre-mer : enquête et propositions, Hermès, 2002, pp. 423-434.

⁵⁹ La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion.

⁶⁰ Cette omission s'explique par des raisons purement rédactionnelles. Après avoir commencé par proclamer le principe d'indivisibilité en reprenant la formule de l'article 1er de la Constitution de 1946, il n'a pas été jugé utile d'évoquer à nouveau et de manière redondante « la République une et indivisible » dans le titre relatif aux collectivités territoriales. D'ailleurs, « une suppression délibérée de la référence à l'unité n'aurait eu aucun sens. L'indivisibilité est l'essence même de l'unité, le signe de son effectivité et de sa durée. Le caractère indivisible de la République est la garantie du maintien et de la permanence de son unité, la projection de cette dernière dans l'avenir ». R. DEBBASCH et A. ROUX, L'indivisibilité de la République in *La république en droit français*, dir. B. Mathieu et M. Verpeaux, Economica, 1996, p. 75.

gine pour servir d'antidote au fédéralisme girondin, les principes d'unité et d'indivisibilité ont revêtu, jusqu'à la V^e République une fonction essentiellement politique et idéologique. Instruments de combat au service d'une certaine conception de l'État, ils sont le plus souvent analysés comme postulant un pouvoir normatif centralisé et unique, une structure administrative homogène, l'uniformité du droit applicable sur l'ensemble du territoire national, l'intégrité et l'intangibilité de ce même territoire, voire l'unité sociale et sociologique même de la Nation française »⁶¹.

Au regard de la citation qui précède, l'essence de la vision corsetée du concept de l'identité législative procède d'une stratégie qui vise à utiliser la norme comme un moyen d'asseoir une approche hyper-centralisée de l'administration des collectivités ultramarines de droit commun. Mais cette approche résiste bien mal, à l'usage, à l'efficacité optimale de la norme qui doit d'abord être organisatrice et régulatrice. Or en retenant cette méthode, l'unique objectif du droit consiste à défendre la cause d'une conception intégriste de l'unité, avec pour conséquence possible que l'uniformité confine à l'absurdité. La sagacité du constituant va conduire à une vision plus mesurée de l'unité de la République aboutissant à une inflexion dans la manière d'envisager, dès lors, le concept de l'identité législative.

1.2. L'évolution du concept de l'identité législative : une conception assouplie de l'unité de l'Etat

Dans un État unitaire il n'est accepté qu'une source unique de souveraineté qui réside « dans la collectivité envisagée globalement, sans qu'il soit tenu compte de la diversité des aspirations »⁶². Ceci étant, l'Etat, soumis lui aussi aux vicissitudes du vitalisme social⁶³, est sujet à évolution. Maurice Hauriou a défendu cette conception philosophique estimant que l'équilibre pouvait être trouvé dans le mouvement⁶⁴. Léon Duguit⁶⁵, pour sa part, soutenait qu'« il résulte... de l'indivisibilité de la souveraineté et de la République qu'aucune collectivité ne peut être investie d'une quote-part de la souveraineté et que le fédéralisme, contradictoire avec la nature même de la souveraineté, est contraire aux principes essentiels du droit public français ». Cette affirmation doit être replacée dans le contexte de l'époque témoignant de toute la verdeur du jacobinisme français. La décentralisation, processus incré-

⁶¹ A. ROUX, La Constitution de 1958 : l'unité, <http://www.iep.univ-cezanne.fr/media/Constitution_1958.pdf>, pp. 9-10.

⁶² G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. 2, LGDJ, 1967, 2^{ème} édition, p. 352.

⁶³ V. H. BERGSON, *La pensée et le mouvant : essais et conférences*, Paris, PUF, 1969, 294 p. ; M. MAFESOLLI, Le vitalisme social, in *Sociologie pluraliste et pluralisme sociologique*, Université de Neuchâtel, EDES, 1986, pp. 153-161 ; F. FOURNIER, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, LGDJ, tome 245, 2005, 656 p.

⁶⁴ V. M. HAURIOU, L'ordre social, la justice et le droit, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1927, reproduit dans M. HAURIOU, Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté, *Cahiers de la Nouvelle Journée*, 1933, n° 23, pp. 43-71, N. FOULQUIER, Maurice Hauriou : constitutionnaliste (1856-1929), <http://www.juspoliticum.com/IMG/pdf/JP2_Foulquier_Maurice_Hauriou.pdf>, 31 p, P-Y CHICOT, La notion d'ordre social dans la pensée de Maurice Hauriou, *Revue Française de Droit Administratif*, 2009/3, pp. 419-432.

⁶⁵ 1859-1928.

mental de réforme a finalement donné lieu en France à l'émergence de la notion de « souveraineté partagée »⁶⁶.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution, très rapidement après l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, le pouvoir réglementaire va mettre au point des dispositions normatives autorisant les quatre conseils généraux des départements d'Outre-mer à formuler, sous certaines conditions strictes, des propositions de lois pour tenir compte « de leur situation particulière »⁶⁷.

La logique instruite par le pouvoir réglementaire s'inscrit dans un état d'esprit renouvelé parce que l'état d'esprit du constituant est d'abord renouvelé. Le constituant ne renonce pas pour autant aux principes qui fondent la République et n'évacue pas l'assimilation législative. Davantage de souplesse est introduite dans la manière d'envisager l'administration territoriale des départements d'outre-mer, mais la supériorité de l'idée de centralisation normative n'est en rien affectée.

Le changement de méthode, eu égard aux dispositions du décret 60-406 du 26 avril 1960 relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion⁶⁸, s'établit sur deux niveaux. Le premier niveau est relatif au fait que les collectivités départementales sont désignées comme des pourvoyeuses d'avis et sont subséquemment reconnues comme pouvant être des lieux d'expertise avant adoption de l'élaboration de la loi et du règlement⁶⁹. Cette consultation équivaut à une formalité substantielle qui peut faire l'objet d'une annulation en cas de non-respect⁷⁰.

Le deuxième niveau est relatif à la faculté offerte aux conseils généraux de participer à la création du droit d'origine parlementaire ou réglementaire en formulant des propositions « tendant à l'intervention de dispositions spéciales »⁷¹. Il ne s'agit donc pas d'une possibilité d'initiative avec une portée générale dans la mesure où le décret précise que la saisine du Gouvernement en l'espèce doit être motivée par « la situation particulière de leur départe-

⁶⁶ Pour la Nouvelle-Calédonie (titre XIII de la Constitution), il est institué dans certaines matières un pouvoir législatif propre à cette collectivité s'exprimant sous forme de « lois du pays », susceptibles d'être déférées au Conseil constitutionnel (loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 et loi organique du 19 mars 1999). V. G. AGNIEL & J-Y FABERON (dir.), *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*, La documentation française, 2000, 464 p.

⁶⁷ L'appréciation de « la situation particulière » relève souverainement du Gouvernement. V. Conseil d'Etat, Esdras, 9 février 1983, Rec. Lebon.

⁶⁸ Le décret 60-406 a été modifié par le décret 89-850 du 16 novembre 1989 en ajoutant à l'article 1^{er} du décret un second alinéa : « les conseils généraux disposent d'un délai de deux mois pour rendre leur avis. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du préfet ». JORF, 22 novembre 1989, p. 14520.

⁶⁹ « Tous projets de loi et décrets tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer à leur situation particulière seront préalablement soumis, pour avis, aux conseils généraux de ces départements, par les soins du ministre chargé des départements d'outre-mer ». (Article 1^{er} alinéa 1^{er}). Mais statuant au contentieux, le Conseil d'Etat précisa que : « considérant qu'aux termes de l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière. » ; que ces dispositions ouvrent la faculté mais n'imposent pas l'obligation de faire figurer dans tout texte législatif ou réglementaire des mesures d'adaptation à la situation particulière des départements d'outre-mer ». Conseil d'Etat, Sieur Lallemand, 29 décembre 1995, Rec. Lebon.

⁷⁰ V. Conseil d'Etat, Société anonyme des planteurs de cannes associés, COSURMA et autres, 8 juin 1979, Rec. Lebon.

⁷¹ « Les conseils généraux des départements d'Outre-mer pourront saisir le Gouvernement, par l'intermédiaire du ministre chargé des départements d'Outre-mer, de toutes propositions tendant à l'intervention de dispositions spéciales motivées par la situation particulière de leur département ».

ment »⁷². Qui plus est l'article 2 *in fine* du décret prend soin d'apporter une précision qu'on peut qualifier de truisme : « ces propositions ne devront pas porter atteinte aux principes énoncés dans la Constitution ».

Ce cas de figure d'association de collectivités secondaires de droit commun à l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire est somme toute inédit en droit des collectivités territoriales. Avec l'édiction du décret 60-406 du 26 avril 1960, l'échelon local se voit offrir la possibilité de s'immiscer de manière très mesurée dans l'activité législative et réglementaire. Cette initiative du pouvoir réglementaire inspirée de la philosophie juridique de la nouvelle rédaction de l'article 73 de la Constitution de 1958⁷³ prend le contre-pied de l'approche intégriste de l'unité de la République dont la principale manifestation est la recherche à tout prix de l'uniformité. Cette tendance a pour effet d'exercer une influence sur la Haute juridiction administrative dans sa production jurisprudentielle⁷⁴. En effet, il est clair que l'octroi d'un pouvoir d'initiative législative même limité, au profit de conseillers généraux en 1960 étendu aux conseillers régionaux en 1982 comporte la probabilité de voir apparaître des dispositions législatives contrastées entre les départements d'Outre-mer, mais également entre des départements d'Outre-mer et le reste du territoire national, contredisant alors, la fameuse formule laconique et sèche de l'article 73 de la Constitution de 1946 : « Le régime législatif des départements d'Outre-mer est le même que celui des départements métropolitains ».

A partir de 1960, on va voir émerger un discours politique avec pour objectif une conversion en droit, à la faveur des concessions faites par le pouvoir central. Le discours développé plaide pour une intrusion plus affirmée du pouvoir local dans la production normative qui lui est applicable. On peut citer en guise d'exemple édifiant, celui d'Aimé Césaire, qui en Décembre 1960 à l'Assemblée nationale, déclare : « ce qu'il faut c'est créer quelque chose de neuf, non une adaptation de la loi française à nos départements, mais quelque chose qui réponde à notre situation économique vraie. (...) Ce dont les Antilles ont le plus besoin, (...) c'est avant tout d'une réforme politique leur permettant (...) d'insuffler une nouvelle énergie à leurs populations, une réforme politique qui dans le cadre d'une autonomie raisonnable, permettra aux Antilles de penser leur propres problèmes et d'arrêter leurs propres solutions »⁷⁵. La réforme politique souhaitée est subordonnée à une mutation du droit relatif à l'association des pouvoirs locaux à l'élaboration de la norme applicable à leurs territoires.

⁷² Conseil d'Etat, Cozette, 1^{er} mars 1974, Rec. Lebon. Conseil d'Etat, Chevry, 16 mai 1980, Rec. Lebon. Conseil d'Etat, Sieur Lallemand, 29 décembre 1995, Rec. Lebon. Sur l'étendue du contrôle du juge, v. Conseil d'Etat, Association droit de cité, 10 novembre 2004, Rec. Lebon.

⁷³ « Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'Outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ».

⁷⁴ Dans l'arrêt Epoux Butel du 4 octobre 1967, le Conseil d'Etat indiquait la chose suivante : « L'exigence de décrets d'application a eu pour but de permettre une adaptation de la législation métropolitaine en faisant subir à celle-ci les modifications nécessitées par la situation spéciale et les conditions de vie desdits départements sans que, toutefois, il puisse être fait échec au principe d'assimilation que le législateur a voulu faire prévaloir ; qu'à cet effet, le gouvernement était en droit d'abroger ou de modifier toutes dispositions législatives ou réglementaires sans que sa compétence se trouve limitée par l'existence éventuelle de droits acquis ». Rec. Lebon.

⁷⁵ Cité par E. LANDI, L'impensé de l'autonomie ou la passion de l'égalité, <<http://www.mediapart.fr/club/edition/les-invites-de-mediapart/article/201109/l-impense-de-l-autonomie-ou-la-passion-de-l-ega>>

2. La participation de l'échelon local à l'élaboration de la norme applicable à son territoire

De la Nation comme un tout totalisant peut éclore la souveraineté nationale qui figure à l'article 3 de l'actuelle Constitution française. La souveraineté nationale postule l'existence d'un corps social homogène dont la régulation va dépendre de la norme législative. Dans un système démocratique, la norme législative est l'œuvre de manière directe ou indirecte du corps social réuni.

La création indirecte de la loi marque l'avènement de la « sacralité du législateur »⁷⁶, encore appelée la représentation nationale, dont Rousseau se fait le chantre en déclarant que « pour découvrir les meilleures règles de société qui conviennent aux nations, il faudrait une intelligence supérieure, qui vît toutes les passions des hommes et qui n'en éprouvât aucune, qui n'eût aucun rapport avec notre nature et qui la connût à fond, dont le bonheur fut indépendant de nous et qui pourtant voulût bien s'occuper du nôtre ; enfin qui, dans le progrès des temps se ménageant une gloire éloignée, put travailler dans un siècle et jouir dans un autre »⁷⁷.

La pensée rousseauiste exprime une faveur certaine pour la centralisation législative. Celle-ci suppose la désignation d'un organe, comparé à une « intelligence supérieure » qui sera chargé d'élaborer quasiment sans partage la norme applicable à toute la communauté nationale sans forcément tenir compte des singularités territoriales. Dans le cas qui nous occupe, la centralisation législative sera légèrement altérée en permettant l'intrusion du local dans un premier temps sur la base d'une analyse *ratione loci* : le territoire (2.1) et dans un second temps sur la base d'une analyse combinée *ratione loci* et *ratione personae* : la personne publique locale administrée par des personnalités territoriales élues (2.2).

2.1. L'intrusion de l'échelon local dans l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire : l'analyse *ratione loci*

Si le constituant de 1946 envisage le territoire national comme un ensemble indifférencié pour ce qui concerne l'application de la loi, il ne manque pas d'établir dans le texte (article 73) un *distinguo* entre « les départements d'Outre-mer » et les « départements métropolitains ». Toutefois, l'objectif ultime consiste à les inscrire dans une seule et même catégorie juridique : « les départements ».

A son tour, le constituant de 1958, ne va pas non plus reconnaître une catégorie juridique dénommée « départements d'Outre-mer ». Mais tout de même ! Il admet que des collectivités territoriales de la République qui sont des départements relevant du droit institutionnel départemental commun soient prises en compte dans un article spécifique de la Constitution. Au surplus, celles-ci se voient doter d'un régime législatif qui constitue « une excep-

⁷⁶ M. ESDRAS & F. MIAMBANZILA, L'autorité de la loi chez Rousseau, Revue Phares, Volume 8, n° 8, <<http://www.ulaval.ca/phares/vol8-08/texte04.html>>

⁷⁷ Jean-Jacques Rousseau, Du contrat social, Paris, Flammarion, 2001, p.174.

tion au principe de l'assimilation aux départements métropolitains »⁷⁸. Autrement dit, la loi peut faire l'objet de modifications en raison de la situation particulière des territoires locaux⁷⁹.

La mention de la « situation particulière » qui constitue le dernier membre de phrase de l'article 73⁸⁰ motive de possibles « mesures d'adaptation » qui concernent à la fois le régime législatif et l'organisation administrative. Autant dire que le droit institutionnel départemental commun subissait une inflexion de taille à partir de 1958.

Nonobstant cette évolution, l'adaptation ne cherche pas à éteindre l'assimilation législative qui demeure le principe. Le raisonnement juridique, tout en privilégiant l'approche des caractères intrinsèques du territoire (*ratione loci*) ne porte pas fondamentalement atteinte à l'intégrité du droit commun. La jurisprudence du Conseil Constitutionnel n'a jamais varié à cet égard⁸¹. Le Conseil d'Etat précisant pour ce qui le concerne, que l'exigence de décrets d'application a pour but de permettre une adaptation de la législation métropolitaine... sans que, toutefois il puisse être fait échec au principe d'assimilation que le législateur a voulu faire prévaloir⁸².

Le territoire agit doublement sur la loi. Premièrement, si on s'en tient aux particularités consubstantielles au territoire. Le commissaire du Gouvernement Labetoulle dans ses conclusions relatives à l'affaire *Esdras* jugée le 9 février 1983 a précisé que l'opportunité de l'adaptation « ne correspond pas à une idée d'absolue nécessité, mais recouvre plutôt ce qui, rapproché des conséquences de l'application du droit commun et de la spécificité de la situation des DOM, apporte une amélioration ou évite une difficulté. De l'absolu et du nécessaire, l'on passe, en réalité, au relatif et au préférable ».

Malgré la prudence du propos du Commissaire du Gouvernement quant à l'opportunité d'adapter, la mention somme toute cardinale est celle de la confrontation « des conséquences de l'application du droit commun et de la spécificité de la situation des DOM ». Non seulement, la préférence donnée à l'adaptation signifie qu'on peut toujours écarter une application systématique du droit commun, mais elle nous enseigne également que la norme législative ne va pas simplement servir à uniformiser par force contrainte, ignorant l'identité du territoire. Le mode d'administration se rapproche davantage de l'efficacité de la régulation normative et de la performance.

Il semble bien que le juge constitutionnel, moins en retrait que le juge administratif va faire sien ce raisonnement. Celui-ci met, en effet, en avant l'idée selon laquelle « le principe

⁷⁸ Ch. DEBBASCH, Constitution : V^{ème} République : textes, jurisprudence, pratique, Dalloz, édition 2001, p. 299.

⁷⁹ Les mentions les plus communément utilisées dans les textes sont les suivantes :
 - application différée : « les dispositions de la présente loi entreront en vigueur en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à la Réunion à compter... » ;
 - application liée à des mesures d'adaptation : « les modalités d'application de la présente loi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion sont fixées par décret en Conseil d'Etat » (mesures d'adaptation obligatoires) ; « des décrets en Conseil d'Etat peuvent, en tant que de besoin, adapter les dispositions de la présente loi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion » (mesures d'adaptation facultatives).

⁸⁰ Avant la réforme du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁸¹ Cons. Constit. Décis. n° 82-147, Statut des DOM, RJC I-135 ; Cons. Constit. Décis. N° 84-174 du 25 juillet 1984, Régions d'outre-mer, RJC I-188.

⁸² Conseil d'Etat, 6 mai 1983, Bernard, Rec. CE, p. 176.

d'égalité posé par l'article 2 alinéa 1^{er} de la Constitution...n'interdit pas l'application de règles différentes à des situations non identiques ». Aussi le législateur peut donc procéder à l'adaptation de la loi à condition qu'un particularisme local d'ordre culturel, social, économique ou géographique le justifie⁸³. Ceci est aussi vrai pour le pouvoir réglementaire dans l'attribution qu'il possède, d'édicter les normes d'application.

Deuxièmement, au-delà du fait que la loi peut être appliquée différemment dans l'outre-mer de droit commun, précisément en raison de mesures « d'adaptation » prévue par la Constitution, l'article 73 réécrit en 1958 invite implicitement l'échelon local à se prononcer sur le contenu à venir de la loi. En effet, qui mieux que l'échelon local ultramarin peut attirer l'attention sur une « situation particulière » ?

On peut penser que dès cette époque, certes de manière incidente, que l'association des collectivités départementales à l'exercice de la compétence législative devenait possible. Le législateur ne peut pas être perçu dans ce cas de figure comme cette « intelligence supérieure » que décrivait Rousseau, pouvant se passer de très humbles supplétifs localisés à l'échelle infranationale. C'est ainsi qu'on peut comprendre tant en terme de motivation que de portée, le rôle de pourvoyeurs d'avis dévolu aux conseils généraux d'outre-mer puis aux conseils régionaux à la faveur de la décentralisation. La consultation des assemblées délibérantes⁸⁴ ayant du reste fait l'objet d'un nouvel aménagement par la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000⁸⁵.

Il n'est évidemment pas question de vouloir prétendre que l'échelon local se mue en législateur périphérique ou suppléant mais plutôt en assistant du législateur et du pouvoir exécutif dans la mesure où les mesures d'adaptation relèvent, selon leur objet, de la voie législative ou de la voie réglementaire. Le juge constitutionnel va en outre préciser que lorsqu'il s'agit de simples mesures d'application d'une disposition législative, « même si elles doivent comporter une certaine adaptation à la situation des départements d'Outre-mer, c'est à l'autorité réglementaire qu'il appartient normalement de les prendre, sous le contrôle de la juridiction, compétente pour en apprécier la légalité »⁸⁶. A cela, il ajoute par la suite, que le pouvoir réglementaire n'a pas besoin d'une habilitation législative pour prendre des mesures d'application adaptées à la situation de ces collectivités⁸⁷.

On voit bien que soumis à des changements de circonstances, le droit positif peut être soumis à des mutations. C'est ainsi que rapportée à notre sujet, l'association des collectivi-

⁸³ Cons. Constit. Décis. N° 84-174, précité.

⁸⁴ Les conseils généraux et régionaux sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces départements et régions (art. L. 3444-1 et L. 4433-3-1 du CGCT) ainsi que sur les propositions d'actes de la Communauté européenne relatifs aux régions ultrapériphériques pris en application du paragraphe 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne qui concernent leur département ou région (art. L. 3444-3 et L. 4433-3-2 du CGCT). Ce n'est que lorsqu'il apparaît que la question n'intéresse que la région ou le département que l'on peut s'en tenir à la consultation de l'assemblée correspondante.

⁸⁵ JORF n°289 du 14 décembre 2000 page 19760.

⁸⁶ Cons. Constit. Décis. n° 82-152 du 14 janvier 1983, JORF du 15 janvier 1983, p. 353. Recueil, p. 31.

⁸⁷ Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, JORF du 27 juillet 1990, p. 9021. Recueil, p. 70.

tés de l'article 73 à l'exercice du pouvoir normatif de l'Etat a connu de graduels développements. Pour la troisième fois depuis la transformation des quatre vieilles colonies en département, leur base constitutionnelle va faire l'objet d'une nouvelle rédaction. Celle-ci aura pour corollaire de poursuivre l'œuvre de possible modification de la loi en partant de ce qu'on savait déjà, les considérations territoriales (analyse *ratione loci*). La nouveauté réside dans l'habilitation offerte aux personnes publiques locales et du même coup aux autorités territoriales (analyse *ratione personae*) pour adapter lois et règlements. La condition de départ étant maintenue : « la situation particulière » des « départements-régions » d'Outre-mer.

2.2. L'intrusion de l'échelon local dans l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire : l'analyse *ratione personae*

Pouvait-on imaginer le constituant concéder une parcelle aussi petite soit-elle à des personnes publiques locales de droit commun pour intervenir dans la procédure législative entendue de manière globale, c'est-à-dire en y incluant les décrets d'application ? Aujourd'hui, en droit public français, l'évocation de la territorialisation du droit a du sens, autrement dit l'application d'un droit différencié en fonction des territoires. Cette territorialisation du droit équivaut à un tronc commun. Les collectivités décentralisées de droit commun de l'hexagone ainsi que celles de l'Outre-mer sont autorisées à « déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences » (art. 72 al. 4).

Si cette logique juridique est convenue depuis longtemps pour les collectivités régies par le principe de la spécialité législative, il n'en est rien pour celles qui adhèrent au principe de l'identité législative. Le droit public français aura connu une sensible, mais non moins remarquable inflexion subséquente aux dérogations et mesures d'adaptation admises en raison de « leur situation particulière ». Les départements-régions d'Outre-mer vont bénéficier d'une nouvelle justification de la différence du droit qui leur est applicable grâce à la réécriture de l'article 73 de la Constitution lors de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Depuis 2003, le constituant a substitué l'expression « situation particulière » à l'expression suivante « les caractéristiques et les contraintes particulières ». En matière d'application de la loi et du règlement, les dérogations et les mesures d'adaptations sont entendues de manière plus large. La nouvelle formule est héritée du vocabulaire juridique du droit communautaire intéressant les régions ultrapériphériques de l'Union Européenne. Celle-ci bénéficie d'un statut spécifique consacré par le droit communautaire primaire⁸⁸. L'article 299 paragraphe 2 du traité d'Amsterdam repris par le traité de Lisbonne, dispose dans son dernier alinéa que « le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes. »

La jurisprudence constitutionnelle a précisé la portée de cette nouvelle disposition sur deux points : 1^{er} point, l'exigence de caractéristiques et contraintes particulières, 2^{ème}

⁸⁸ V. Ch. VITALIEN, « Les régions ultrapériphériques : entre assimilation et différenciation », *RFAP*, n° 101, 2002/1, pp. 115-126.

point, l'ampleur des adaptations possibles. Le Conseil constitutionnel exerce à cette occasion un contrôle sur l'existence de caractéristiques et contraintes particulières justifiant des adaptations et, en leur absence, déclare inconstitutionnelles les dispositions prises⁸⁹.

L'apparition à l'article 73 nouveau de la Constitution de cette mention relative aux caractéristiques et contraintes particulières permet aux élus locaux de jouer un rôle renouvelé dans le processus de création normatif. Le décret du 26 avril 1960 autorisait jusque là une simple intervention en amont des conseillers généraux d'Outre-mer, grâce à la faculté d'initiative législative et réglementaire limitée. Celle-ci s'exerçant par l'entremise du ministre de l'outre-mer. Revenons au cas de l'habilitation.;

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer⁹⁰, en vertu du deuxième alinéa de l'article 73, précise le régime juridique de la faculté d'habilitier, offert aux départements et régions d'Outre-mer. L'habilitation a pour effet de les conduire à décider eux-mêmes des adaptations des lois et règlements dans les matières où ils exercent leurs compétences⁹¹.

Les conditions dans lesquelles peut intervenir une telle habilitation et le régime des actes des départements et régions d'Outre-mer adaptant les lois et règlements sont fixées pour les départements d'Outre-mer par les articles LO. 3445-1 à LO. 3445-8 et l'article LO. 3445-12 du code général des collectivités territoriales et, pour les régions d'outre-mer, par les articles LO. 4435-1 à LO. 4435-8 et l'article LO. 4435-12 du même code, issus de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer.

La demande d'habilitation tendant à adapter une disposition législative ou réglementaire est adoptée, nous l'avons dit, par délibération motivée du conseil général ou régional. Elle ne peut intervenir, conformément au texte constitutionnel, ni lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ni porter sur l'une des matières mentionnées au quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution (nationalité, droits civiques, garantie des libertés publiques, état et capacité des personnes, organisation de la justice, droit pénal, procédure pénale, politique étrangère, défense, sécurité et ordre publics, monnaie, crédit et changes, droit électoral).

Elle devient caduque le dernier jour du mois qui précède celui du renouvellement du conseil, le jour de la dissolution ou de l'annulation de l'élection de l'ensemble des membres du conseil qui l'a adoptée ou le jour de la vacance de l'ensemble des sièges du conseil. Elle est transmise au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans le département ou la région et publiée au Journal officiel de la République française.

⁸⁹ Cons. Constit. Décision n° 2004-503 du 12 août 2004, <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2004/2004-503-dc/decision-n-2004-03-dc-du-12-aout-2004.908.html>>

⁹⁰ JORF, n° 45, 22 février 2007, p. 3188. Rect. JORF, n° 88, 14 avril 2007, p. 6818.

⁹¹ Par exemple, le conseil régional de la Guadeloupe a formulé des demandes d'habilitation dans le domaine de l'énergie et de la formation professionnelle. Voir respectivement, JORF n° 79 du 3 avril 2009, p. 5911 et 5912.

L'habilitation est accordée par la loi pour une durée qui ne peut excéder deux ans à compter de sa promulgation. Le Conseil constitutionnel a précisé que l'économie générale des dispositions constitutionnelles exclut que cette habilitation puisse être délivrée par des ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution⁹².

Le conseil général ou régional adopte par délibérations publiées au Journal officiel de la République française les dispositions prises en application de l'habilitation. Les dispositions de nature législative d'une délibération de l'assemblée locale prises sur le fondement de l'habilitation législative ne peuvent être modifiées par une loi que si celle-ci le prévoit expressément. De même, les dispositions de nature réglementaire prises sur le fondement d'une telle habilitation ne peuvent être modifiées par un règlement que si ce dernier le prévoit expressément. Il est fort précieux de constater que les dispositions d'application émanant des assemblées délibérantes locales font manifestement l'objet d'une protection.

Si on n'est pas en présence d'un pouvoir normatif autonome local, il ne fait guère de doute que « les nouveaux termes de l'adaptation ont pour signification majeure que le régime des DROM et assimilés n'est plus uniforme. Chacune de ces collectivités a vocation au particularisme. L'évolution sémantique de l'article 73 plaide en faveur d'un particularisme accentué en réponse aux aspirations manifestées dans certaines collectivités »⁹³.

L'entêtement des faits peut parfois l'emporter sur l'ambition que nourrit le droit de procéder à l'extinction des singularités, et ce, au nom de l'uniformité. Les raideurs centralisatrices peuvent aussi être assouplies si l'efficacité de l'application de la norme en dépend. La justification est d'autant plus renforcée que celle-ci vient accomplir une œuvre de régulation d'espaces sociaux et territoriaux qui contrastent à bien des égards avec la France hexagonale. La norme de manière générale est en effet de plus en plus soumise à une obligation d'efficacité voire de performance. La conception classique de l'exercice du pouvoir normatif⁹⁴ semble être supplantée par une conception plus moderne⁹⁵. La doctrine plutôt traditionaliste affirme avec force conviction qu'il n'est pas question d'accorder aux collectivités territoriales un pouvoir normatif autonome qui pourrait s'exprimer de manière spontanée, sans habilitation préalable du législateur⁹⁶. Mais les lignes bougent. La reconnaissance ex-

⁹² Cons. Constit. Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, JORF, 22 février 2007, p. 3252.

⁹³ J. JORDA, Les nouveaux termes de l'adaptation ont pour signification majeure que le régime des DROM et assimilés n'est plus uniforme. Chacune de ces collectivités a vocation au particularisme, op. cit. p. 716.
L'évolution sémantique de l'article 73 plaide en faveur d'un particularisme accentué en réponse aux aspirations manifestées dans certaines collectivités.

⁹⁴ « Expression d'une vérité incontestable, du seul fait de la primauté de l'organe qui l'édicte, ou encore, cristallisation positive de la volonté générale ou de la solidarité organique du corps social, son autorité ne pouvait être remise en cause ». D. MOCKLE, Crise et transformation du modèle légicentrique, in *L'amour des lois, La crise de la loi moderne dans les sociétés démocratiques*, L'Harmattan, 1996, p. 49.

⁹⁵ A. CANTON-FOURRAT, La modernisation du pouvoir normatif local : le cas des collectivités ultramarines de la République, <<http://www.afdc.fr/congresmtp/textes6/CANTON.pdf>>

⁹⁶ V. A. ROUX, La Constitution de 1958 : l'unité, op. cit. V. également le point de vue de E. BROSSET, L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle, RFDC, 2004/4, n° 60, pp. 695-739.

presse, par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 d'un pouvoir réglementaire attaché à l'exercice des compétences locales (art. 72 al. 3C.) crée néanmoins une nette tendance de participation des collectivités secondaires à l'exercice du pouvoir normatif de l'Etat⁹⁷. Une perspective qu'on avait crue inenvisageable en raison du legs atavique jacobin qui a longtemps présidé à la construction de l'Etat français. L'unité du pouvoir normatif primaire ne s'en trouve pas pour autant fondamentalement affectée dans la mesure où le représentant de l'Etat continue à contrôler les actes des collectivités territoriales, ce qui constitue une exigence constitutionnelle dont le respect s'impose au législateur. Les fondamentaux étant sauvs, une plus grande association des collectivités territoriales au pouvoir normatif de l'Etat fait son chemin ouvrant la voie à un pouvoir normatif secondaire d'essence infranationale. A titre d'exemple, l'attribution d'une compétence législative d'attribution aux régions n'est plus un sujet tabou⁹⁸ et met en perspective, en cas d'effectivité réelle une nouvelle mutation de l'Etat français⁹⁹.

3- Étendre l'usage du pouvoir règlementaire autonome (l'exemple de l'urbanisme)

3.1. Le pouvoir règlementaire subordonné des collectivités de l'article 73 de la Constitution

Le pouvoir règlementaire subordonné dont disposent les collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution est soit de droit commun (1.1), soit spécifique puisqu'il peut même déroger au droit commun (1.2).

a) Le pouvoir règlementaire subordonné de droit commun

Sur deux fondements de la Constitution de 1958, le pouvoir normatif susceptible d'être exercé dans les collectivités de l'article 73, comme il peut l'être d'ailleurs en métropole, ne soulève pas de difficultés particulières relativement à l'affirmation selon laquelle il ne peut pas constituer l'exercice par des collectivités ultra-marines, d'un pouvoir législatif. En effet, au titre de l'article 72 alinéa 3, lequel ne fait que reconnaître clairement au bénéfice des collectivités territoriales de la République un pouvoir règlementaire, aucun pouvoir législatif ne peut être exercé. Quant à l'article 37-1 relatif à l'expérimentation, il n'attribue même pas de

⁹⁷ Une jurisprudence constante du Conseil d'Etat a jusqu'ici reconnu la compétence des collectivités locales pour « fixer les règles d'application de la loi » qu'elles doivent mettre en œuvre si le législateur ne renvoie pas expressément à un décret pour ce faire (CE 13 fév. 1985, Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-Pontoise, AJDA, 1985, p. 271, note J. Moreau ; RFDA 1985, p. 367, note J-C Douence et obs. L. Favoreu, à propos des règles d'organisation des comités d'hygiène et de sécurité ; V. également, 31 janv. 1990, District urbain du pays de Montbéliard, AJDA, 1990, p. 492, obs. D. Brousolle, à propos du régime de la taxe de versement-transport ; 3 mai 1995, Commune de Villepinte, Annuaire des collectivités locales, 1996, p. 433, à propos d'un complément de traitement des assistantes maternelles).

⁹⁸ C'est Michel Debré, opposé à la régionalisation qui redoutait la mise en place de « parlements aux petits pieds ». V. M. DEBRE, Problème économique et organisation administrative, RFSP, 1956, pp. 301-14.

⁹⁹ L'Institut de la Décentralisation a mis en place un Groupe d'études prospectif ayant pour thème : « Ingénierie publique territoriale : Quelles conséquences aurait un pouvoir législatif spécifique sur les politiques publiques ? » dont la direction scientifique a été confiée à Madame Jacqueline DOMENACH, Professeur en droit public à l'Université de Paris X-Nanterre. Le Groupe de travail se propose d'ouvrir un débat et doit répondre à un double objectif : déterminer le degré de liberté dont disposent les collectivités territoriales dans le cadre règlementaire actuel ; se projeter pour déterminer ce qu'elles pourraient faire avec un pouvoir législatif d'attribution.

pouvoir normatif aux collectivités territoriales puisque par son biais, c'est le dispositif législatif ou réglementaire qui déroge à une norme mais non les collectivités territoriales elles-mêmes. On voit dès lors, sur ce point, la différence entre ce mécanisme de l'article 37-1 et un autre procédé d'expérimentation, celui de l'article 72 alinéa 4 qui doit retenir l'attention.

Aux termes de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution de 1958, « les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Une innovation importante est par conséquent réalisée par cet article 72 alinéa 4 issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 « relative à l'organisation décentralisée de la République ». Ces nouvelles dispositions constitutionnelles permettent désormais l'intervention des collectivités territoriales à titre dérogatoire, dans des matières pouvant relever du domaine législatif. Ce qui est créé, c'est un système d'exercice dérogatoire de compétence qui peut très bien trouver à s'appliquer, en matière d'urbanisme où il profitera surtout aux communes qui interviennent à titre principal dans ce domaine, contrairement aux départements et aux régions. Cela étant, l'expérimentation locale de normes nouvelles en vertu de l'article 72 alinéa 4 ne traduit pas la mise en œuvre par les collectivités territoriales d'un véritable pouvoir législatif.

On sait bien sûr, que l'expérimentation doit être autorisée par la loi ou le règlement auxquels il est dérogé. Elle ne peut intervenir que dans des conditions très strictement définies par la loi organique du 1^{er} août 2003 « relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ». On retiendra par exemple, que la loi d'autorisation définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée qui ne peut excéder cinq ans et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. Les collectivités intéressées sont autorisées à participer à la dérogation par décret¹⁰⁰. Les actes portant dérogation doivent préciser leur durée de validité et sont publiés au journal officiel après avoir été transmis au représentant de l'Etat qui exerce un contrôle administratif de légalité¹⁰¹. Autant dire que les dérogations, même si elles peuvent être prises dans le domaine de la loi, conservent leur forme réglementaire et sont toujours soumises à la loi et au contrôle du juge de l'excès de pouvoir. Dès lors, aucune collectivité territoriale ne se voit accorder, sur le fondement de l'article 72 alinéa 4, un pouvoir comparable à celui du législateur national.

Cette affirmation vaut pour les collectivités métropolitaines mais aussi pour les départements d'outre-mer, les régions d'outre-mer et les communes des départements-régions d'outre-mer. Pour ces communes, on peut d'ores et déjà exclure l'existence d'un pouvoir normatif de rang législatif. Mais on peut en faire de même aussi pour ce qui est des départements et des régions d'outre-mer. Effectivement, si à la différence des communes ultramarines, certaines dispositions de l'article 73 leur sont spécifiquement applicables, celles-ci ne leur confèrent toutefois qu'un pouvoir réglementaire subordonné. Il est vrai néanmoins que ce pouvoir réglementaire subordonné peut déroger au droit commun.

¹⁰⁰ Selon les dispositions de l'article LO 1113-2 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰¹ Aux termes des dispositions des articles LO 1113-3 et LO 1113-4 du Code général des collectivités territoriales.

b) Le pouvoir réglementaire subordonné pouvant déroger au droit commun

Au titre de l'article 73 de la Constitution de 1958, les départements et les régions d'outre-mer peuvent disposer dans deux cas, d'un pouvoir normatif spécifique et très important puisqu'il va au-delà de la simple participation de ces collectivités par le biais de la consultation, à l'élaboration par les autorités normatives centrales du droit appelé à les régir. Il s'agit d'une part du pouvoir d'auto - adaptation des lois et règlements de l'article 73 alinéa 2 qui peut être mis en œuvre par chacun des départements et chacune des régions d'outre-mer. Il est question d'autre part du pouvoir d'édiction, à titre dérogatoire, des règles applicables sur leur territoire, reconnu par l'article 73 alinéa 3, aux départements et aux régions d'outre-mer à l'exclusion de La Réunion. Ces deux pouvoirs normatifs concernent bien entendu l'urbanisme qui ne fait pas partie de ces matières dites régaliennes, énumérées à l'alinéa 4 de l'article 73¹⁰² et dans lesquelles l'Etat est seul habilité à intervenir. Cela étant, le premier cité c'est-à-dire le pouvoir d'auto – adaptation, ne sera pas d'une grande effectivité dans ce domaine où les compétences des départements et des régions sont très limitées. Ces compétences se restreignent en effet, pour les départements, aux espaces naturels sensibles et pour les régions, à l'élaboration du schéma d'aménagement régional.

Au contraire, l'urbanisme pourra être un terrain privilégié d'application du deuxième pouvoir normatif de l'article 73, consistant pour les départements et les régions ultra-marins du continent américain, à intervenir dans le domaine de la loi pour y fixer eux-mêmes, afin de tenir compte de leurs spécificités, les règles applicables. Le Code de l'urbanisme renferme de nombreuses dispositions¹⁰³ législatives et réglementaires, spécifiques aux départements et aux régions d'outre-mer qui sont susceptibles de justifier l'intervention de ces collectivités. Le pouvoir normatif ainsi accordé à ces collectivités ultra-marines au titre de l'alinéa 2 et de l'alinéa 3 de la Constitution, est très important. Mais celles-ci, en l'exerçant, deviennent-elles pour autant des législateurs ? Absolument pas.

Qu'il s'agisse du pouvoir normatif d'auto – adaptation ou du pouvoir normatif d'édiction de règles à titre dérogatoire, un certain nombre de limites et de conditions sont posées, qui visent à éviter tout risque de dérapage vers une remise en cause de l'unité de l'Etat. Prévu tant par la Constitution que par la loi organique du 21 février 2007¹⁰⁴, ces limites et précautions ont fait d'ailleurs retenir, par certains députés guadeloupéens et martiniquais, l'expression « d'encadrement excessif et étouffant » pour les qualifier. On retiendra par exemple que c'est sur habilitation du législateur national ou du pouvoir réglementaire central¹⁰⁵ que

¹⁰² A savoir la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. L'énumération ainsi faite pourra être précisée et complétée par une loi organique.

¹⁰³ Comme par exemple les dispositions relatives au littoral ou au fonds régional d'aménagement foncier et urbain.

¹⁰⁴ Dont les dispositions sont codifiées aux articles LO 3445-1 à LO 3445-12 et LO 4435-1 à LO 4435-12 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁵ Avec l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, l'habilitation peut être délivrée par le pouvoir réglementaire national dès lors que sont en cause des dispositions de nature réglementaire. L'article 73 modifié dispose que les collectivités qu'il régit peuvent être habilitées, « selon le cas, par la loi ou par le règlement ».

ces pouvoirs normatifs pourront être mis en œuvre, si bien sûr ne sont pas en cause les conditions essentielles d'une liberté publique. Les actes qui sont édictés, même lorsqu'ils interviennent dans les matières législatives, restent formellement des actes administratifs soumis au contrôle de droit commun des tribunaux administratifs. On comprend alors qu'Olivier Gohin ait pu parler d'une « faculté d'interférence dans la matière de la loi »¹⁰⁶. Il ne fait par conséquent aucun doute que les collectivités de l'article 73 ne se voient pas reconnaître la faculté d'exercer un véritable pouvoir normatif autonome concurrent de celui de l'Etat. Elles ne sont pas à ce sujet, comparables à certaines collectivités de l'article 74 et à la Nouvelle-Calédonie qui ont bénéficié de transfert de compétences beaucoup plus larges. En matière d'urbanisme, c'est un pouvoir réglementaire non subordonné qui est reconnu à certaines collectivités de l'article 74 alors que la Nouvelle-Calédonie peut même disposer d'un pouvoir législatif.

3.2. Un pouvoir réglementaire non subordonné pour certaines collectivités de l'article 74 et un pouvoir législatif pour la Nouvelle-Calédonie

Un pouvoir d'adaptation des règles du droit commun (national), y compris législatives, est reconnu par la loi organique du 21 février 2007 à des collectivités comme Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin¹⁰⁷. Ce nouveau pouvoir leur permet d'adapter eux-mêmes, le droit commun à leurs contraintes et caractéristiques particulières, selon un mécanisme assez similaire à celui existant pour les départements et régions français d'Amérique. Il ne traduit pas, ainsi que nous l'avons expliqué, l'exercice d'un pouvoir législatif. Il ne permet pas non plus la mise en œuvre d'un pouvoir réglementaire non subordonné prévu pour certaines collectivités de l'article 74 de la Constitution.

Pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui se sont vues reconnaître la compétence pour fixer les règles en matière d'urbanisme, mais qui ne sont pas des collectivités dotées de l'autonomie, leurs actes intervenant dans cette matière restent formellement des actes administratifs, soumis au contrôle de droit commun du tribunal administratif¹⁰⁸ qui pourrait normalement vérifier leur conformité à des dispositions de la loi ordinaire. Elles ne sont donc pas dans ce domaine, érigées en législateur. Elles ne sont pas non plus titulaires d'un pouvoir réglementaire non subordonné ou autonome puisque des dispositions de droit commun qu'elles n'ont pas, par définition, elles-mêmes élaborées, leur sont applicables. Concernant très précisément le régime du recours juridictionnel, il faut justement faire une différence entre Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon qui ne sont pas dotées de l'autonomie et d'autres collectivités qui sont autonomes au sens de l'article 74 de la Constitution.

¹⁰⁶ Voir Gohin O., « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », AJDA, 24 mars 2003, p 524.

¹⁰⁷ La nouvelle collectivité territoriale de Saint-Martin ne fixera les règles applicables en matière d'urbanisme, qu'à partir de 2012.

¹⁰⁸ Voir les articles LO 6152-1 du Code Général des collectivités territoriales pour Mayotte et LO 6452-1 du même code pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

S'agissant des collectivités autonomes, parmi lesquelles on trouve Saint-Barthélemy et la Polynésie Française qui ont adopté leur propre Code¹⁰⁹, un contrôle spécifique est applicable à leurs actes. Ce contrôle juridictionnel spécifique est établi, pour Saint-Barthélemy, aux articles LO 6243-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales issus de la loi organique du 21 février 2007. La contestation de ces actes, notamment celle des délibérations de l'assemblée territoriale par lesquelles sont adoptées les règles du droit de l'urbanisme applicables à Saint-Barthélemy, est portée devant le Conseil d'Etat. La procédure contentieuse est celle qui s'applique en matière de recours pour excès de pouvoir, et la haute juridiction administrative statue sur la conformité au regard de la Constitution, des engagements internationaux de la France et des principes généraux du droit¹¹⁰. Si ces actes ne sont pas soumis au respect des lois ordinaires et des règlements, c'est que dans les matières où ils sont pris, dont l'urbanisme fait partie, on ne saurait trouver des lois nationales ou des actes réglementaires du gouvernement puisque ces collectivités ont reçu compétence pour fixer les règles. Faut-il pour autant conclure à l'existence d'un véritable pouvoir législatif au profit de la collectivité de Saint-Barthélemy ? La réponse est négative pour au moins deux bonnes raisons. La juridiction compétente pour contrôler les actes est bien le Conseil d'Etat et non le Conseil constitutionnel. Qui plus est, le contrôle exercé par le Conseil d'Etat, juridiction administrative, vise à faire respecter les principes généraux du droit¹¹¹ qui, chacun le sait, sont des normes de valeur infra-législative.

Cela dit, la collectivité de Saint-Barthélemy bénéficie d'un pouvoir réglementaire non subordonné que l'on peut, à certains égards, comparer à celui dont dispose le gouvernement sur le fondement de l'article 37 de la Constitution. Son assemblée délibérante peut d'ailleurs, sur le fondement de l'article 74 alinéa 10, « modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur de son statut si le Conseil constitutionnel constate que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de la collectivité »¹¹². C'est un véritable pouvoir réglementaire « autonome » qui est conféré à la collectivité de Saint-Barthélemy. Il ne s'agit cependant pas d'un pouvoir législatif et il est possible, selon un raisonnement quasi identique, de dire de même pour la Polynésie française.

Dans le cas polynésien, le droit de l'urbanisme résulte, pour l'essentiel,¹¹³ de lois du pays dont il ne faut toutefois pas se méprendre sur la véritable nature. Les lois du pays polynésiennes sont des actes de l'assemblée de la Polynésie française relevant certes du domaine

¹⁰⁹ Code de l'urbanisme pour Saint-Barthélemy et code de l'aménagement pour La Polynésie française.

¹¹⁰ Aux termes des dispositions de l'article LO 6243-4 du Code général des collectivités territoriales.

¹¹¹ Dernière catégorie de normes citée par l'article LO 6243-4 du Code général des collectivités territoriales.

¹¹² Il est à noter que le Conseil constitutionnel peut être saisi par les autorités de la collectivité. L'article 74 alinéa 10 prévoit donc un mécanisme de déclassement législatif que l'on peut rapprocher du dispositif de la délégalisation de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution de 1958.

¹¹³ Aux termes de l'article 140 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février portant statut d'autonomie de la Polynésie française

de la loi, mais soumis à un contrôle juridictionnel qui, même s'il est spécifique¹¹⁴, est exercé par le Conseil d'Etat, juridiction administrative. De plus, aux termes de l'article 176 de la loi organique précitée du 27 février 2004 qui complète l'article 74 alinéa 8 de la Constitution de 1958, le Conseil d'Etat se prononce sur leur conformité au regard de la Constitution, des lois organiques, des engagements internationaux et des principes généraux du droit qui sont des normes infra législatives. A la question de l'existence d'un pouvoir législatif au profit de la Polynésie française, certains auteurs comme Olivier Gonin répondent sans hésiter, par la négative¹¹⁵. La réponse ne peut pas être franchement affirmative mais elle doit tout de même être nuancée. Jacques Ziller et Jean-Yves Faberon ont pu noter que « les lois du pays, à défaut d'être des lois, sont plus que des décrets »¹¹⁶.

On précisera encore que l'Assemblée délibérante de la Polynésie, à l'instar de celle de la collectivité de Saint-Barthélemy, peut modifier une loi intervenue dans ses domaines de compétence composés notamment de l'urbanisme. Les lois du pays permettent d'adopter de véritables codes locaux de l'urbanisme permettant ainsi à la France d'être comparée à l'Espagne, à la Belgique et à l'Italie. Surtout, comme l'énonce l'article 74 alinéa 10 de la Constitution, les collectivités de l'outre-mer dotées de l'autonomie peuvent prendre en faveur de leur population, des mesures justifiées par les nécessités locales, en matière notamment de protection du patrimoine foncier. Prévoir de telles dérogations aux principes constitutionnels d'égalité, du droit de propriété et de liberté d'entreprendre, aboutit en fait à une sorte de transfert de pouvoir constituant à une collectivité territoriale, ou à tout le moins, à une intervention du pouvoir normatif local dans un domaine matériellement constitutionnel, ce qui constitue un degré de plus dans le transfert du pouvoir normatif. La loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française a mis en œuvre cette possibilité de l'article 74 alinéa 10 en matière de protection du patrimoine foncier. Il est effectivement établi un droit de préemption en faveur de la Polynésie française pour sauvegarder le patrimoine culturel ou les espaces naturels. Apparues en 2003 pour la Polynésie et existant maintenant aussi pour Saint-Barthélemy, ces dérogations à des principes constitutionnels sont apparues depuis 1998 pour la Nouvelle-Calédonie qui, à la différence des autres collectivités de l'outre-mer peut, dans certains cas, « légiférer » dans le domaine de l'urbanisme.

La Nouvelle-Calédonie n'est pas un Etat mais elle n'est pas non plus une collectivité territoriale¹¹⁷. C'est une collectivité sui generis de niveau constitutionnel. Le titre XIII de la Constitution lui est consacré. La Nouvelle-Calédonie est compétente pour fixer une part importante du droit en matière d'urbanisme. Il en est ainsi aux termes des dispositions de la loi organique du 19 mars 1999, telles qu'elles ont été interprétées par le Conseil d'Etat dans son

¹¹⁴ Le contrôle juridictionnel est effectué en premier et dernier ressorts.

¹¹⁵ Voir « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », AJDA, 24 mars 2003, p 524.

¹¹⁶ Voir « Droit des collectivités d'outre-mer », Paris, LGDJ, 2007, p 328.

¹¹⁷ Voir Conseil d'Etat, 13 décembre 2006, « Genelle » ; La Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales, 8 janvier 2007, n° 1-2, pp 36 et ss, conclusions, S. Vercluytte.

avis en date du 30 août 2005¹¹⁸. Saisie d'une demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Etat et le territoire, la section de l'intérieur a apporté la réponse suivante : « l'article 20 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dispose que :

« Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie. (...) ». Le 4° du III de l'article 21 de cette loi prévoit que l'Etat exerce, jusqu'à leur transfert à la Nouvelle-Calédonie, les compétences en matière notamment de droit civil. A défaut pour la Nouvelle-Calédonie d'avoir sollicité le transfert de cette compétence dans les conditions fixées par l'article 26 de la même loi, l'Etat est donc seul compétent en matière de droit civil. La loi ne confère en revanche aucune compétence à l'Etat en matière de droit de l'urbanisme. Le 21° de son article 22 prévoit en outre que la Nouvelle-Calédonie est compétente pour définir les « principes directeurs du droit de l'urbanisme. Il résulte des dispositions combinées de ces articles que le législateur organique a entendu confier à la Nouvelle-Calédonie et à ses provinces la détermination des règles et des instruments juridiques nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de l'urbanisme ».

Pouvant donc être adoptées dans les matières définies à l'article 99 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, les lois du pays qui sont des actes du congrès de la Nouvelle-Calédonie ne sont pas de purs actes réglementaires. Comme les lois nationales, ces lois du pays sont soumises à un contrôle du Conseil constitutionnel prévu par la Constitution en son article 77 alinéa 3. Certains auteurs soulignent d'ailleurs, avec les lois du pays, l'institution au bénéfice du congrès de la Nouvelle-Calédonie, d'un pouvoir législatif¹¹⁹. Il est aussi fait référence à une souveraineté partagée entre la France et la Nouvelle-Calédonie. Les Juridictions administratives rejettent leur compétence pour contrôler les lois du pays calédoniennes en soulignant leur caractère d'actes législatifs¹²⁰. Quant à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, elle considère que le congrès de Nouvelle-Calédonie a la qualité de corps législatif au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme¹²¹.

Dès lors, on ne doit pas s'étonner, s'agissant d'une collectivité qui est en situation de partage de souveraineté avec l'Etat, que le Conseil d'Etat ait pu estimer encore, dans son avis précité du 30 août 2005, que « *L'instauration de droits de préemption qui constituent un outil au service d'une politique de l'urbanisme, ressort exclusivement des attributions de la Nouvelle-Calédonie, nonobstant la compétence de l'Etat en matière de droit civil et la circonstance qu'un tel outil affecte le droit de propriété* ». Et ce qui est reconnu pour le droit de préemption peut l'être aussi pour l'expropriation. Suivant le même raisonnement, la Nouvelle-Calédonie pourrait fixer localement le régime de l'expropriation en tant qu'outil

¹¹⁸ Voir RFDA, novembre-décembre 2006, p 1127.

¹¹⁹ Voir en ce sens, Ziller (J.) et Faberon (J.-Y.), « Droit des collectivités d'outre-mer », LGDJ, 2007, p 400.

¹²⁰ Voir TA Nouvelle-Calédonie, 13 décembre 2001, « Cortot c/ Congrès de Nouvelle-Calédonie » ; CAA Paris, 20 décembre 2002, « Cortot » ; CE, avis du 2 mars 2004.

¹²¹ CEDH, 11 juin 2005, « Py c/ France », AJDA, 2005, pp 542.

au service d'une politique urbanistique. A ce sujet, il peut être précisé que la Cour administrative d'appel de Paris a reconnu aux provinces « *Le droit de déterminer les règles relatives à la procédure préalable à l'expropriation pour cause d'utilité publique* »¹²². Ces règles sont détachables de l'atteinte aux principes directeurs qui relèvent pour leur part de la compétence de la collectivité de Nouvelle-Calédonie qui, dans une certaine mesure, pourra trouver à s'exercer par des lois du pays. Il faut voir que l'article 99 précité de la loi organique du 19 mars 1999 ne mentionne pas expressément l'urbanisme au nombre des matières pouvant être régies par les lois du pays, mais prévoit toutefois l'intervention de celles-ci pour « fixer les principes fondamentaux concernant le régime de la propriété ».

Or, qu'est-ce que le droit de l'urbanisme ? C'est bien le droit des sols avant tout. Et en tant que tel, il affecte nécessairement la propriété immobilière. Aussi peut-on simplement noter que, si en Nouvelle-Calédonie l'essentiel du droit de l'urbanisme devra résulter de délibérations, soit du congrès, soit des assemblées de provinces, n'ayant que valeur réglementaire, il n'est pas impossible néanmoins que certaines règles de ce corpus normatif proviennent de lois du pays traduisant l'exercice d'un pouvoir législatif.

La constitution de 1958 dans ses dispositions nouvelles, issues notamment de la loi relative à l'organisation décentralisée de la République de 2003, ne fait pas que confirmer, même si c'est *a contrario*, l'exclusion de l'urbanisme des matières qui relèvent de la stricte compétence de l'Etat. Elle confère aussi, et c'est le plus important, aux collectivités de l'outre-mer un pouvoir normatif qui, trouvant à s'exercer en matière d'urbanisme, s'analyse tantôt comme un pouvoir réglementaire subordonné, tantôt encore comme un pouvoir réglementaire non subordonné ou autonome, tantôt enfin comme un pouvoir législatif comparable à celui du législateur national. La question est donc de déterminer d'autres champs d'exercice de ce pouvoir conformément aux priorités du territoire (aménagement, environnement, foncier, agriculture et souveraineté alimentaire, fiscalité et régime douanier, accès à l'emploi.).

¹²² CAA Paris, 16 mars 2000, « Pentecost », n° 96PA00657.

CHAPITRE 4 : DÉVELOPPER L'USAGE DE LA DÉROGATION LÉGISLATIVE

La reconnaissance, depuis 2003, de pouvoirs normatifs particuliers au profit des collectivités ultra-marines de l'article 73 de la Constitution ne s'est pas faite sans que ne soient posées, tant pour l'exercice du pouvoir d'adaptation que pour celui du pouvoir de dérogation, d'une part de nombreuses contraintes procédurales, de forme, de fond et de délai et d'autre part d'importantes limites matérielles à ne pas dépasser.

1- De nombreuses contraintes procédurales, de forme, de fond et de délai.

La mise en œuvre du pouvoir de dérogation doit respecter de nombreuses contraintes procédurales, de forme, de fond et de délai qui existent à l'identique pour le pouvoir d'adaptation. Ces contraintes sont posées par la loi organique. Elles concernent la demande d'habilitation, l'habilitation et la délibération d'adaptation ou de dérogation.

La demande d'habilitation doit émaner de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée. Elle prend la forme d'une délibération motivée mentionnant les dispositions législatives ou réglementaires visées par la demande laquelle doit en outre, afin d'éviter que la procédure ne soit viciée, indiquer pour les cas d'adaptation les « caractéristiques et contraintes particulières » ou dans le cas de dérogations les « spécificités » qui la justifient. Le conseil économique et social régional et le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement sont obligatoirement consultés sur tout projet de demande d'habilitation qui porte sur une matière relevant de leur compétence. La délibération demandant l'habilitation est transmise au Premier ministre et au représentant de l'Etat pour le contrôle de la légalité et le cas échéant, par le Premier ministre à l'Assemblée nationale et au Sénat, lorsque c'est une disposition législative qui est concernée. La demande d'habilitation est publiée au journal officiel de la République dans le mois suivant l'expiration du délai de recours.

L'habilitation doit intervenir pendant la période de validité de la demande soit avant le dernier jour qui précède le renouvellement de la collectivité (3 ans pour le conseil départemental, 6 ans pour les autres collectivités). Elle est accordée par une loi votée par le Parlement et non par une ordonnance. Lorsque la demande d'adaptation ou de dérogation porte sur une disposition législative, l'habilitation vaut dans ce cas également habilitation à prendre les mesures réglementaires d'application. L'habilitation est en revanche accordée par décret en conseil d'Etat lorsque la demande concerne une disposition réglementaire. Elle est accordée jusqu'à la fin de la durée du mandat de l'assemblée qui en fait la demande mais peut être prorogée de droit, une seule fois, par délibération motivée de l'assemblée dans les six mois suivants son renouvellement.

La délibération portant adaptation ou fixant les règles dérogatoires est adoptée à la majorité des membres de l'assemblée et non à la majorité des membres présents. Elle indique les dispositions législatives ou réglementaires qu'elle adapte ou auxquelles elle déroge. Elle est transmise au représentant de l'Etat avant d'être publiée au journal officiel pour son entrée en vigueur.

Toutes ces règles de procédure, de forme, de fond et de délai sont à respecter pour qu'il ne soit pas fait échec à l'exercice du pouvoir local d'adaptation ou de dérogation. Plusieurs contrôles peuvent être exercés lors de la mise en œuvre de ces pouvoirs. S'agissant du conseil d'Etat, il peut être appelé à connaître de la délibération demandant l'habilitation, par exemple sur déféré préfectoral, mais aussi du décret accordant l'habilitation ainsi que de la délibération adaptant les lois et les règlements ou établissant les normes dérogatoires pour le territoire. Un contrôle de conventionalité de la loi d'habilitation n'est pas entièrement à exclure par ailleurs. Le conseil constitutionnel pour sa part peut être saisi de la loi accordant l'habilitation. Ces contrôles juridictionnels permettront de vérifier la régularité de la procédure suivie et le respect des règles de compétence, de forme, de fond ainsi que des délais. Ils porteront aussi sur le contenu des actes puisque, autant pour l'adaptation que pour la dérogation, d'importantes limites matérielles sont posées.

2- D'importantes limites matérielles à ne pas dépasser

Outre que les actes pris dans le cadre de l'exercice du pouvoir local d'adaptation et du pouvoir d'édiction à titre dérogatoire de règles sont comme tout acte administratif soumis à l'obligation de respecter le « bloc de juridicité », il n'y a pas un exercice du pouvoir de dérogation matériellement plus contraint que celui du pouvoir d'adaptation. Déjà, les actes pris dans le cadre de l'exercice de l'un comme de l'autre doivent respecter le bloc de constitutionnalité et, en principe, le bloc de conventionalité intégrant le droit international en général et le droit de l'Union européenne en particulier. Ensuite, qu'il s'agisse de déroger ou d'adapter, ces actes doivent respecter des limites matérielles qui leur sont propres. Il s'agit en effet d'actes qui doivent être pris dans le respect de l'article 73 de la Constitution mais aussi des dispositions des lois organiques prises pour son application et régissant l'adaptation et la dérogation par les collectivités ultra-marines concernées. Enfin, l'article 73 alinéa 6 de la Constitution prévoit, que les habilitations prévues aux alinéas 2 et 3 « ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ». Cette limite est posée d'ailleurs à l'identique à l'article 72 alinéa 4 de la Constitution pour le pouvoir de dérogation à titre expérimental.

Par ailleurs, s'il est vrai que l'alinéa 4 de l'article 73 pose des limites matérielles à ne pas dépasser lorsque les collectivités visées fixent des règles dérogatoires, de telles limites concernent également les règles adaptées. S'agissant de la dérogation, ces limites sont issues du texte constitutionnel lui-même, disposant à l'alinéa 4 de son article 73 que :

« Les règles dérogatoires ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes ainsi que le droit électoral ».

Cette restriction à l'utilisation du pouvoir de dérogation est posée aussi pour l'adaptation. En effet, la loi organique de 2007 l'établit pour les départements-régions d'outre-mer

(DROM)¹²³ dans ses dispositions codifiées aux articles LO. 3445-2 et LO. 4435-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui excluent de l'adaptation décentralisée « les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution ». Cette restriction a été reprise en 2011 pour les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique avec l'article 4 de la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 dont les dispositions sont codifiées aux articles LO. 7311-2 du CGCT.

Ces matières relèvent de ce qui a été qualifié par le rapporteur sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, de « sanctuaire régalién » (Garrec, 2002-2003) dans lequel les collectivités d'outre-mer (COM), y compris celles dotées de l'autonomie, ne sauraient établir des règles par transfert de compétences de la part de l'Etat, un tel transfert de compétences étant interdit aux termes de l'article 74 alinéa 4 de la Constitution qui dispose « le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73 ». Ces COM ne sauraient, a fortiori, intervenir dans ces matières lors de la mise en œuvre du pouvoir d'adaptation normative dont elles sont pour un certain nombre d'entre-elles bénéficiaires. Concernant en effet respectivement Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les articles LO. 6251-5, LO. 6351-5 et LO. 6461-5 précisent, en leur alinéa 5, que :

« la demande d'habilitation tendant à adapter une disposition législative ou réglementaire ne peut porter sur une disposition législative ou réglementaire ressortissant à l'une des matières mentionnées au quatrième alinéa de l'article 74 de la Constitution ».

On trouve une limite matérielle comparable à l'article 21 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie puisque cet article réserve la compétence, pas forcément de façon exclusive toutefois, de l'Etat pour intervenir dans les matières considérées, alors même que la Nouvelle-Calédonie partage avec l'Etat l'exercice du pouvoir législatif.

Ces limitations matérielles qui s'ajoutent aux contraintes de procédure, de forme, de fond et de délai (présentées précédemment) s'appliquant aussi bien aux règles dérogatoires qu'aux règles adaptées, ces dernières ne sont donc pas plus faciles que celles-là à élaborer. Au contraire, la mise en œuvre du pouvoir d'adaptation normative est assortie de conditions qui lui sont propres, ce qui fait que son potentiel d'effectivité n'égale pas celui du pouvoir d'édicter des règles dérogatoires au droit commun.

Comme l'a indiqué un spécialiste du droit des outre-mers, « l'adaptation c'est encore du droit commun...alors que la dérogation ou la spécialité, ce sont déjà du droit d'exception au droit commun » (Gohin, 2003). Dans le même sens, il est rappelé par la doctrine que :

« le droit adapté est encore fondé sur le droit de l'Etat. En revanche, lorsque la collectivité territoriale fixe elle-même les règles applicables sur son territoire, elle édicte

¹²³ Mayotte est un département d'outre-mer. La Guadeloupe et La Réunion sont des départements et des régions d'outre-mer.

un droit d'exception, un droit spécifique par rapport au droit de l'Etat, que l'on peut également désigner par l'expression dérogation » (Caille, 2014).

Avec le pouvoir de dérogation, c'est la possibilité de se détacher complètement du droit commun qui est reconnu aux collectivités de l'article 73 autres que le DROM de La Réunion. La rédaction de l'alinéa 3 de l'article 73 est on ne peut plus clair. Il s'agit de déroger au 1^{er} alinéa de cet article qui pose le principe de l'identité normative par l'applicabilité de plein droit des lois et règlements. Aussi, on reconnaît une règle dérogatoire par rapport à une règle adaptée du fait principalement de son contenu entièrement différent de celui de la règle de droit commun. Certes, l'adaptation ne se limite pas seulement à exclure ou à différer l'applicabilité de mesures du droit commun. Sont considérées par exemple comme constituant des adaptations du droit :

« L'édition de règles particulières à un ou plusieurs départements d'outre-mer voire à une partie seulement de l'un de ces départements. Ces règles particulières peuvent, selon le cas, se substituer aux règles du droit commun ou bien s'y ajouter : à titre d'exemple, on mentionnera l'existence de règles domaniales particulières (zone des cinquante pas géométriques ; caractère public de la domanialité des cours d'eau...) de dispositifs de défiscalisation destinés à encourager les investissements en compensant les contraintes liées à l'éloignement ou au climat » (Diemert, 2005).

Cela étant, même lorsque l'adaptation consiste à édicter des règles particulières pour les collectivités concernées, elle ne saurait atteindre, contrairement à ce qui résulte de la dérogation, un degré de différenciation normative confinant à l'élaboration d'un droit spécial caractéristique du régime normatif des COM de l'article 74C. La notion de « caractéristiques et contraintes particulières » empruntée au droit de l'Union européenne¹²⁴ et introduite avec la révision constitutionnelle de 2003 pour justifier les adaptations, présente, il est vrai, plus de facilités d'utilisation que celle des « nécessités liées à la situation particulière » prévue dans la rédaction initiale de l'article 73. Elle n'ouvre cependant pas le champ des possibles pour l'adaptation à un niveau de différenciation normative comparable à celui de la dérogation qui, elle intervient, pour tenir compte des spécificités des collectivités intéressées.

Les motifs des adaptations sont toujours contrôlés avec le même souci de vérifier que celles-ci ne conduisent qu'à des aménagements limités du droit ne faisant pas échec au principe d'assimilation. Ainsi, après avoir considéré que :

« Les écarts existant entre les besoins de personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées et les effectifs réels de ces personnels étaient plus importants dans certaines académies de métropole que dans certaines académies d'outre-mer »,

Le conseil constitutionnel a conclu que :

« Ces écarts ne constituent pas des caractéristiques et contraintes particulières au sens de l'article 73 C et ne pouvaient justifier une entrée en vigueur différée en outre-

¹²⁴ Ancien article 299 § 2 du traité CE et article 349 du TFUE.

mer du transfert de ces personnels que prévoyait l'article 203 de la loi « relative aux libertés et responsabilités locales »¹²⁵.

S'il a admis que « compte tenu de la situation géographique des départements d'outre-mer, les grands ports maritimes de ces départements, occupe une place particulière dans leur réseau de transports et leur économie générale » et juge que de telles circonstances constituent des « caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités justifiant une composition différente du conseil d'administration des grands ports maritimes dans les DOM »¹²⁶, le conseil constitutionnel « vérifie néanmoins tant l'existence de caractéristiques et contraintes particulières au sens de l'article 73 que la pertinence de l'adaptation retenue pour y répondre, exerçant ainsi, à tout le moins, un contrôle normal » (Rombauts-Chabrol 2021).

Quand bien même, le conseil d'Etat examinant les mêmes éléments, se bornerait à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation avec ses arrêts rendus le 10 novembre 2004 pour l'un¹²⁷ et le 25 février 2019 pour l'autre¹²⁸, le recours à l'adaptation ne se trouve pas moins freiné dès lors qu'il a eu l'occasion de préciser, concernant Mayotte où pourtant la part de droit dérogatoire reste importante, que :

« il résulte des dispositions de l'article 73 de la Constitution que l'adoption de dispositions spécifiques à une collectivité régies par cet article n'est possible que dans la mesure où l'ampleur de ces adaptations est proportionnée aux caractéristiques de la situation locale qu'elles ont vocation à régir... et ne peuvent être considérés comme compatibles avec le régime de l'identité législative de l'article 73 ainsi défini, que des dispositions nouvelles spécifiques répondant notamment à la condition que les écarts permanents qu'elles laissent subsister avec le droit métropolitain restent dans les limites de la faculté d'adaptation prévue par l'article 73 »¹²⁹.

Il va sans dire que même si elle conduit à une différenciation normative moins intense que la dérogation, l'adaptation ne semble pas pourtant plus facile à mettre en œuvre que la dérogation. Elle connaît en effet des limites à son application qui n'existe pas ou alors sont atténuées pour l'exercice du pouvoir d'édiction de règles dérogatoires au droit commun dont l'effectivité n'est plus réduite que celle du pouvoir d'adaptation qu'en tant que l'alinéa 5 de la Constitution exclut les dérogations pour La Réunion. La validation par le conseil constitutionnel d'une disposition législative habilitant à prendre des adaptations motivées par les caractéristiques et contraintes particulières « ne met pas celle-ci à l'abri d'un contrôle de conventionalité par le juge ordinaire » (Faberon et Ziller 2007). Ce contrôle pourrait conduire à ce que l'application de la disposition d'habilitation soit écartée

¹²⁵ Voir décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004 « loi relative aux libertés et responsabilités locales », (cons. 18)

¹²⁶ Voir décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013 « CCI des îles Guadeloupe »

¹²⁷ Requête n° 253670

¹²⁸ Requête n° 412231

¹²⁹ Voir Assemblée générale, avis n° 383887, 20 mai 2010 « Départementalisation de Mayotte »

par le juge judiciaire ou par le juge administratif qui considérerait qu'elle n'est pas justifiée par des « caractéristiques et contraintes particulières » au sens de l'article 349 du TFUE. L'absence de justifications par des « caractéristiques et contraintes particulières » est également susceptible de conduire, lors d'un contrôle de conventionnalité opéré par le juge administratif à l'annulation de délibérations portant adaptations voire plus en amont à l'annulation d'actes réglementaires demandant l'habilitation ou habilitant à adapter.

Partie 2

LES VOIES D'UN STATUT SPÉCIFIQUE POUR LA GUADELOUPE, ENTRE IDENTITÉ LÉGISLATIVE ET SPÉCIALITÉ LÉGISLATIVE, AU SEIN DE LA FRANCE ET DE L'EUROPE.

L'heure est à donc à l'état des lieux de l'actuel statut de région mono-départementale de la Guadeloupe sans concessions et de l'ouverture à la transformation nécessaire d'une organisation administrative et d'un régime législatif inadapté et trop corseté.

Et en effet les difficultés, en Guadeloupe, abondent :

- Les ressources agricoles de la Guadeloupe se raréfient à vue d'oeil,
- les agriculteurs réclament plus de moyens,
- la préservation du vivant et de notre biodiversité sous toutes ses formes n'est pas une priorité suffisamment prise en compte par les politiques publiques (pas moins de 90% des cours d'eau en Guadeloupe sont par exemple contaminés par les pesticides),
- les inégalités sociales criantes détruisent nos liens sociaux et divisent nos communautés et nos générations,
- l'accès à l'emploi est partiellement fermé pour nos jeunes, de même que l'accès au logement et au foncier,
- la grande distribution est monopolistique et limite fortement la libre concurrence dans ce secteur,
- les formations sont trop mal adaptées au tissu social et aux besoins sectoriels,
- Des filières telle que la pêche, l'élevage et la culture sont inorganisées.
- Des activités liées à la sauvegarde de notre patrimoine culturel et artisanal sont menacées par des lois inadaptées (par exemple : l'enseignement des danses traditionnelles)

L'écrivain activiste Steve Gadet nous met en garde contre l'insatisfaction civique alarmante des jeunes guadeloupéens et martiniquais vis à vis de la politique: « *la jeunesse antillaise en a marre des discours creux et convenus...on en a marre des demi-mandats que nous donne la République, des demi-mandats qui montrent leurs limites et ne cessent de ridiculiser nos responsables politiques dès qu'une difficulté majeure arrive au pays. Dès qu'il y'a un noeud qu'on arrive pas à défaire.*¹³⁰ ». Pour répondre à cette urgence de changement et de transformation , nos élus ont finalement décidé de convoquer à nouveau un congrès des élus, le 15 ème , et de rechercher un consensus sur la nécessité et les voies du changement.

En 2003, le professeur de science politique Fred Reno observait comme toujours avec acuité, le rôle du consensus et ses pièges dans le processus lancé par le congrès des élus de 2001: « *Dire que le consensus est un construit, signifie qu'il n'est plus un état. En effet, c'est d'abord un processus dynamique et parfois conflictuel de création de croyances et d'adhésion momentanée qui rassemble des acteurs partageant des objectifs sans que ce partage soit nécessairement définitif* »¹³¹. Consensus en 2003 et pourtant point d'évolution à la clé...et en effet il n'était pas définitif.

¹³⁰ Steve « Fola » GADET : *Discours sur le néo-colonialisme*, café noir éditions, Schoelcher, 2018. p. 84

¹³¹ Fred RENO: « les ruses de la question statutaire : une autonomie politique dans une dépendance confortée » in *Revue Etudes guadeloupéennes 1802-2002 de l'année rebelle au problème statutaire*, éditions Jasor, Pointe à Pitre, 2003. p. 133.

En 2013 lors du XIV^e congrès le consensus vole en éclat, mais il revient pourtant sur la table en 2019 lors du congrès des élus de Basse-Terre le 26 et 27 juin 2019. selon Josette Borel Lincertin présidente du congrès : « *Au moment où la situation économique, sociale, sanitaire et environnementale de la Guadeloupe demeure préoccupante ; au moment où nombre de politiques publiques apparaissent défailtantes aux yeux de notre population (eau, déchets, transports) ; au moment où le déclin démographique est une réalité pesante ; au moment où les acteurs économiques attendent davantage de lisibilité de l'action des collectivités et de l'Etat ; au moment où les finances locales n'ont jamais été aussi fragiles, il s'agit d'initier une réflexion pragmatique, sans totem ni tabou, sur les questions d'avenir de la Guadeloupe en permettant l'expression de l'ensemble des forces politiques, représentées ou non, dans nos assemblées.* » Devant les téléspectateurs de Guadeloupe première le 27 juin 2019 au soir la présidente du congrès précise « *la Guadeloupe de 2019 n'est pas celle de 2013 ni même celle de 2003, nous avons une aggravation de la situation* ».

C'est un aveu implicite que seize années ont été perdues. Le plus inquiétant est le mimétisme des objectifs. Que ce soit en 2001 ou en 2019, c'est quasiment la même demande à l'Etat qui se profile à l'horizon : changer les institutions et avoir plus de pouvoir sur place. Et il faut craindre la même réponse que font les chefs de l'Etat à nos élus depuis vingt -ans de consensus et de tergiversations : « faites moi des propositions , je suis ouvert ». Le congrès de juin 2019 aboutit à des résolutions finales dont le politologue Georges Calixte sur les ondes de Guadeloupe première nous livre la substantifique moelle : « *il y'a eu une avancée considérable puisque les élus sont d'accord pour qu'il y'ait une nouvelle répartition de compétences entre les collectivités et également a fait consensus le fait que dans certains domaines ils demandent la possibilité de pouvoir faire eux même du droit* ». Un contenu que l'on peut identifier déjà en 2003. En effet suite au congrès de 2003, le politiste Fred Reno notait lui que « *une analyse des documents produits par les entrepreneurs politiques du changement permet de déduire deux axes de consensus. Le premier se confond avec la croyance dans l'idée que le changement est souhaitable et qu'un nouveau statut pourrait impulser le développement économique. Le second fait de la domiciliation du pouvoir le cadre renouvelé des relations de la collectivité avec l'Etat français et l'Union Européenne* »¹³². On en déduit donc que évolution institutionnelle ou/et évolution statutaire sont aussi urgentes et nécessaires pour nos politiques en 2024 qu'en 2003 et font l'objet à l'issue du 17^e congrès d'un même consensus.

Certes, la peur de la liberté semble verrouiller l'électeur guadeloupéen en quête de changements économiques radicaux et de mieux vivre ensemble mais sans prises de risques d'aucune sorte. Tel est le fruit sociétal en 2024 de la dépendance institutionnelle.

Pourtant, un nouveau statut pour la Guadeloupe dans la République française pourrait offrir à terme un climat socio-politique apaisé. Il pourrait offrir des protections économiques dérogatoires qui devront être acceptées par les autorités européennes et internationales. En outre des modifications institutionnelles grâce à une évolution statutaire vont certainement installer une meilleure gestion des deniers publics en rationalisant l'usage des compétences et la distribution des fonds, en évitant les gaspillages, et en instaurant une relation plus di-

¹³² Fred RENO, op. Cit. p. 134

recte et rapide entre les décideurs (élus) et les destinataires de la décision (citoyens). La place légitime de la Guadeloupe dans la synergie progressive des Pays de la Caraïbe pourrait bénéficier grandement de la reconnaissance nationale de son identité de pays et de l'existence inaltérable de son peuple. La protection économique mais aussi la projection économique ! Avec des leviers juridiques plus puissants parce que moins contraints et plus autonomes, plus endogènes et moins exogènes.

Comme le dit l'ex député martiniquais Serge Letchimy: « *L'objet premier, devenu cœur de cette réflexion, l'enjeu des libertés locales, est à la fois transversal et universel ; il recoupe les thèmes de la politique, de la citoyenneté, de la culture et de l'identité. Posé comme un credo éthique, proposé comme un combat politique, c'est un paramètre de notre capacité à « choisir » pour ne pas « subir », un repère pour « se rebeller » et protester face aux silences complices et aux inhibitions coupables. C'est une perspective pour accéder à l'autonomie qui est tout autant celle de l'être, invité à composer un peuple, que celle d'une société, destinée à devenir nation.* »¹³³

La question des finances locales pré et post évolution est bien sûr très importante mais elle ne doit pas à elle seule brider ou brimer la question de l'évolution statutaire. Cette évolution est le meilleur tremplin de développement économique et humain dont nous puissions disposer à l'heure actuelle.

CHAPITRE 1 : RÉGIONALISME ET STATUT CONSTITUTIONNEL

La question statutaire est en réalité **une problématique régionaliste**. Elle n'est pas l'apanage unique d'autonomistes, d'indépendantistes, de communistes ou de progressistes. Elle s'inscrit dans la recherche par l'Etat mais aussi par les régions de France et d'Europe d'une plus grande liberté locale pour l'optimisation du développement économique et humain des nations. Cette recherche s'incarne dans l'apologie des spécificités culturelles, des atouts naturels, et des divers particularismes de ces régions afin d'évoluer vers le meilleur statut et régime juridique possible dans le monde actuel et à venir. Le régionalisme est une idée neuve, mais elle se déploie dans de nombreuses pensées ici et dans le monde de plus en plus profondément. Confondue parfois avec le localisme, le régionalisme repose sur trois dynamiques institutionnelles.

Le géographe et économiste Gordon MacLeod désigne trois éléments indispensables à toute mise en œuvre d'une politisation régionale¹³⁴ et que l'on voit déjà à l'œuvre dans notre société. En effet, ce qui caractérise le courant régionaliste dans sa mise en œuvre poli-

¹³³ Serge LETCHIMY, *Discours sur l'autonomie*, Ibis rouge, Matoury, 2002.

¹³⁴ MAC LEOD, Gordon, 2001, «New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economie Space », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, no.4, p. 804-829.

tique ce sont les structures qui seront mises en place régionalement pour créer une armature indispensable à l'émergence politique d'une région ou d'un pays:

La restructuration fonctionnelle. D'abord il nous dit qu'il faut une restructuration fonctionnelle car les États ne sont plus capable de gérer l'entièreté de leur territoire et laissent une marge de manœuvre aux régions pour mettre en place des politiques économiques. Ce fut l'un des enjeux de la décentralisation.

La restructuration institutionnelle. Ensuite, il cite la restructuration institutionnelle qui consiste en une décentralisation des institutions gouvernementales afin de répondre aux pressions régionales exercées par le régionalisme qui prend de plus en plus d'ampleur depuis quelques années. C'est la rationalisation territoriale en cours.

La mobilisation politique. Enfin, il souligne l'importance de la mobilisation politique comme élément indispensable à toute mise en œuvre de restructuration socio-politique régionales. Nous la vivons à travers les congrès des élus ou des initiatives citoyennes ou politiques comme par exemple l'élaboration du projet de société, le *Lyannaj Kont Pwofitasyon* ou la valorisation actuelle par la société civile de l'économie symbiotique.

En Europe, le régionalisme a permis l'instauration d'un équilibre gagnant-gagnant des pouvoirs entre Etat et régions autonomes. on y constate souvent une meilleure association ou concertation de l'Etat avec les collectivités territoriales, ce qui permet une meilleure prise en compte de leurs demandes. En Espagne, des conférences sectorielles permettent à l'Etat et aux communautés de discuter. S'agissant de l'adaptation de la norme, les débats sont moins intenses. Beaucoup d'Etats européens ont résolu le problème en permettant, par exemple, à des collectivités d'adopter elles-mêmes des normes de type législatives, dans le cadre de leurs compétences. Je pense notamment aux régions italiennes qui exercent un pouvoir législatif de droit commun dans le cadre de leurs compétences. En cas de domaine concurrent avec l'Etat, il existe des systèmes intelligents dans lesquels l'Etat fixe les principes fondamentaux qui doivent être respectés et le législateur régional entre dans le détail. En Espagne, les communautés autonomes interviennent **légalement** soit dans le cadre de leurs compétences exclusives, soit en complément des lois de base étatique, par des lois de développement.

L'autonomie partielle est une ambition intéressante pour la Guadeloupe¹³⁵. À condition qu'elle soit soigneusement calibrée en fonction des besoins précis et identifiés dans les différents domaines possibles de compétences. Elle permet d'étendre tout simplement le choix des possibles en matière de politiques publiques.

¹³⁵ On peut consulter avec profit sur la question politique de l'autonomie qui bénéficient de plusieurs approches intellectuelles: Laurent FARRUGIA *Autonomie pour la Guadeloupe*, 1966, (accessible en format numérique pdf et ebooks). Serge LETCHIMY *Discours sur l'autonomie*, Op. Cit, et Raphael LAPIN, *Autonomie, manifeste pour une évolution statutaire de la Guadeloupe*. Editions Jasor, Pointe à Pitre 2017. Et les nombreux discours de José TORIBIO, président-fondateur du Parti Socialiste Guadeloupéen, de Félix FLEMIN, de Christian CELESTE du Parti Communiste Guadeloupéen, de Jean-Paul ELUTHER notamment.

De façon générale, l'autonomie est la faculté d'agir par soi-même en se donnant ses propres règles de conduite, sa propre loi. L'autonomie est synonyme de liberté, elle se caractérise par la capacité à choisir de son propre chef sans se laisser dominer par certaines tendances naturelles ou collectives, ni se laisser dominer de façon servile par une autorité extérieure. L'autonomie se suffit à elle-même, elle n'est ni une étape vers l'indépendance, ni un déguisement d'une décentralisation avancée. Elle est tout simplement un mode de gestion publique, dans le cadre d'un Etat républicain unitaire mais pas uniforme, qui allie pouvoir direct de décision et choix direct de direction dans quelques domaines soigneusement identifiés par la représentation politique locale. Elle est surtout une voie viable pour sortir de la situation que Raoul Cyril Serva conceptualisait comme « la colonie départementalisée ». Par conséquent, si l'évolution doit nécessairement être institutionnelle, **elle est surtout inéluctablement statutaire.**

L'autonomie sur mesure répond à un appel à la libération de la gouvernance territoriale dans un contexte de rationalisation de l'action publique et nécessite de résoudre l'équation entre processus d'évolution statutaire et confection d'un choix de société contractuelle guadeloupéenne pour l'obtention d'une plus grande initiative normative sans tutelle ou contrôle étatique de type institutionnel mais plutôt exclusivement juridictionnel¹³⁶ et tout en restant dans le cadre de la République française à laquelle la grande majorité des guadeloupéens adhèrent socialement, culturellement et il faut bien le reconnaître politiquement pour le moment.

Cette capacité d'initiative calibrée mais concrète permettrait aux élus, encore plus que par l'adaptation de la loi, la dérogation, ou l'habilitation législative ; d'agir dans la proximité et en pleine connaissance de la réalité sociétale et économique guadeloupéenne.

L'évolution statutaire ou le changement statutaire consiste dans le passage d'une collectivité, du régime d'un article constitutionnel à un autre article. Par exemple de l'article 73, où les collectivités sont gouvernées par le principe de l'identité législative (le droit français s'applique à elles quasiment totalement), à l'article 74 où certaines collectivités sont régies par la spécialité législative (le droit local diffère du droit français qui ne s'applique qu'à certaines conditions et pour des domaines spécifiques). L'évolution statutaire peut aussi être la création d'un nouvel article ou alinéa consacrant le nouveau statut d'une collectivité. Tel sera bientôt le cas pour la Corse par exemple.

Nous avons des exemples récents d'évolution statutaire avec les anciennes communes de la Guadeloupe : Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui par la révision constitutionnelle de 2003, passent du statut de communes de la Guadeloupe régie par l'article 73 de la constitution, à celui de collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la constitution

¹³⁶ Le mot *Péyi* n'évoque pas juste une réalité territoriale en langue créole. Il évoque aussi l'âme des peuples, des terroirs, des traditions, des cultures et des mythes qui des cascades aux mornes et des quartiers aux forêts habitent les terres françaises d'Amérique. D'où la floraison contemporaine des expressions « Moun péyi, Nannan a péyi la, Produits péyi, Vakans ô péyi, Kadans a péyi la, etc... ». Le mot *Péyi* doit aussi désormais avoir un sens juridique pour la Guadeloupe et devenir un concept.

(sans que la population guadeloupéenne ait eu à se prononcer à ce sujet par ailleurs...). Les observateurs reconnaissent que celle de Saint-Barthélemy est un succès tandis que celle de Saint-Martin est un demi-échec du fait du manque de préparation entre la collectivité et l'Etat au sujet notamment des dettes de l'Etat non réglées.

A l'opposé l'évolution ou le changement institutionnel consiste dans le simple changement des institutions administratives d'une collectivité donnée. A titre d'exemple, nous pouvons citer le cas de la Guyane et de la Martinique, qui par un référendum en date du 24 Janvier 2010, ont décidé de fusionner leurs assemblées délibérantes (conseil régionale et conseil général) en une Assemblée unique, dans le cadre d'une évolution institutionnelle¹³⁷. Mais ces deux anciens DOM sont toujours régis par l'article 73 de la constitution.

Quels enseignements peut-on tirer de leur choix de limiter l'évolution aux institutions ?

Sur le plan fonctionnel, l'Assemblée unique a simplifié et réduit les niveaux d'intervention pour les politiques locales, elle n'a pas rendu plus efficaces les interventions sur le plan économique, les élus n'ayant pas la latitude pour réformer un système toujours marqué par le centralisme du statut départemental et l'interventionnisme de l'État. De fait, les élus et socioprofessionnels s'accordent pour dénoncer une impossibilité de rendre leurs territoires plus attractifs, de lutter contre la crise économique et de résorber le chômage. Par ailleurs, l'application automatique des textes nationaux ajoutés aux directives européennes entravent un peu plus la capacité pour les élus martiniquais et guyanais d'adapter les lois aux situations locales. Le sous-emploi, la baisse de l'activité économique, la montée de l'insécurité, la lutte contre les trafics et le contrôle de l'immigration sont les sujets récurrents évoqués pour illustrer le carcan juridique actuel.

Parce qu'elle permet de consacrer un pouvoir normatif local à côté du droit français, parce qu'elle induit aussi une évolution institutionnelle, et parce qu'elle entraîne la possibilité d'avoir un autre statut européen qui nous soit plus favorable économiquement par ricochet; **l'évolution statutaire est la seule procédure qui puisse permettre d'obtenir une certaine forme d'autonomie législative et réglementaire** dont la Guadeloupe a besoin pour se développer pleinement dans un cadre contraint de globalisation ultra libérale des échanges économiques.

Cette direction rejoint selon le président de la collectivité territoriale de Martinique Serge Letchimy, « *le bataillon des réseaux alternatifs et des opposants au rouleau compresseur néo-libéral, unis pour faire émerger une nouvelle conscience citoyenne, attachés à la dimension universelle des combats partagés. Le concept d'autonomie comme régime institutionnel garant des libertés locales et du droit à l'initiative, dans un système démocratique et dans un cadre de proximité, est une réalité universelle qui avance. Dans la Caraïbe, en Europe, à l'échelle mondiale, l'autonomie se fait jour, devient évidence, inspire, tel un modèle, les pays émergents en quête d'organisation efficace.* »..

Quelle procédure doit on mettre en oeuvre pour changer de statut ?

¹³⁷ Pour connaître leur fonctionnement nous renvoyons le lecteur à Pierre-Yves CHICOT : *Comprendre le fonctionnement des collectivités territoriales : de la Martinique et de la Guyane en 30 questions et réponses*, Editions Nestor, Gourbeyre, 2015.

Trois articles de la constitution sont incontournables pour accéder à l'autonomie, à savoir :

Le 3^{ème} alinéa de l'article 53 de la Constitution qui dispose : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». La portée de ce troisième alinéa de l'article 53, pour ce qui nous concerne, réside dans l'utilisation des termes, « consentements des populations intéressées », qui est le produit de l'inclusion en droit international du droit à l'autodétermination¹³⁸

Ce consentement a notamment du être recueilli en 1987 et 1998, pour les Néo-Calédoniens qui ont été interrogé sur le maintien du territoire de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française. Être autodéterminé passe par le fait de savoir faire des choix et prendre des décisions. Le principe d'autodétermination est caractérisé par la capacité d'une personne à faire des choix et à agir sur sa vie pour elle-même et par elle-même, indépendamment d'influences extérieures excessives. Cette définition regroupe également des actions plus complexes telles que faire des choix, prendre des décisions, résoudre des problèmes, se fixer des buts à atteindre, s'évaluer, anticiper, avoir confiance en soi... Depuis la révision constitutionnelle de 2003, ce principe de consentement traduisant le droit à l'autodétermination trouve à s'appliquer notamment par le biais de l'article 72-4 de la Constitution.

Il y'a ensuite **l'article 72-4** de la constitution qui dispose qu'aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée n'ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par **une loi organique**. Le Président de la République peut, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, décider de consulter les électeurs d'une col-

¹³⁸ Le droit à l'autodétermination des peuples ou droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un concept politique et juridique reconnu et proclamé par les instances internationales suprêmes, à commencer par l'Organisation des Nations Unies. Celle-ci l'affirmait en toutes lettres dans sa Charte de 1945, dont l'article 1-2 précise que le but des Nations Unies est de – je cite : “Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes (...)” – fin de citation. D'autres textes émanant de l'ONU réaffirmeront et préciseront par la suite les champs d'applications de ce droit universel. On peut citer : la 'Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples colonisés' (1960), le 'Pacte international sur les droits économiques sociaux et culturels (CIDECS)', le 'Pacte sur les droits civils et politiques (CIDCP)', tous deux adoptés en 1966, et, enfin, la 'Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones', adoptée en 2007. Le droit à l'autodétermination est un droit intangible. En ce sens, il ne peut être remis en question pour quelque raison ou par quelque moyen que ce soit. Il ne peut pas davantage être soumis à des aléas de majorité ou de minorité, par voie de référendum, plébiscite, ou autres catégorie de vote. Au risque de forcer le trait, on peut affirmer que même si au sein d'un peuple défini, d'une population donnée, il ne se trouvait pas même une seule personne pour soutenir le droit à l'autodétermination, ce droit perdurerait, du fait de son intangibilité. Le droit à l'autodétermination est une chose et sa reconnaissance et son application sont autre chose. Aussi, dans les cas des États nations, comme la France, sa persistance à dénier le droit à l'autodétermination est certes un fait tangible, mais pour autant cette attitude ne fait pas disparaître le droit en question.

lectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences et même à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. Cet article issu de la révision constitutionnelle de 2003, met en place le principe selon lequel des évolutions au sein de la République peuvent intervenir, notamment pour faire passer une collectivité d'un régime à un autre, bien qu'aucun changement de statut ne puisse avoir lieu sans que le consentement des électeurs de la collectivité intéressée n'ait été préalablement recueilli. Enfin, pour qu'un changement de statut d'un territoire au sein de la République soit effectif, il faut que cette évolution statutaire fasse l'objet d'une révision constitutionnelle avec l'utilisation de l'article 89. Il dispose que : « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. » Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès (réunion des deux chambres parlementaires françaises); dans ce cas le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Il faut noter qu'aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire et que la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

Le président de la République, plus haut représentant du pouvoir exécutif français est donc l'autorité politique principale qui détient le pouvoir de déclencher une évolution statutaire pour mettre en place l'autonomie de la Guadeloupe. Mais cette réforme peut aussi être à l'initiative de parlementaires. Ceci est conforme à la tradition d'écriture de « statut cousu main » pour les territoires ultra marins par l'exécutif français. Celle-ci ne pourra donc être une réalité qu'à partir du moment où la population, la société civile et les élus seront unis pour faire une telle demande validée par une consultation préalable et susceptible d'être ainsi mise en oeuvre par le chef de l'Etat.

C'est le volontarisme du président Jacques Chirac qui a permis à la Polynésie de façon exclusive d'obtenir l'autonomie législative puis politique. En 1996, c'est une loi organique qui apporte à la Polynésie un statut d'autonomie. La Polynésie «exerce librement et démocratiquement, par ses représentants élus, les compétences qui lui sont dévolues [...] La République garantit l'autonomie de la Polynésie française ». La République doit agir dans le respect de l'identité et des intérêts propres de cette dernière. Les compétences de l'État sont limitativement énumérées. Puis le président permet par la révision constitutionnelle de 2003 de graver cette autonomie dans la constitution (Article 74). Puis, le 27 février 2004, c'est le vote de la loi organique qui stipule, entre autres dispositions essentielles, que la Polynésie «se gouverne» et non plus «s'administre». Les compétences de l'assemblée de Polynésie sont élargies au-delà de celle d'un État fédéré. L'État partage alors certains de ses pouvoirs régaliens avec la Polynésie. Il était difficile d'aller plus loin.

En dehors de la voie nationale où le rôle du président est primordial (et donc les relations que les exécutifs locaux ont avec lui également), il n'existe pas de voie internationale d'évolution statutaire mais un principe mis de côté depuis longtemps et qui fonde paradoxalement

la philosophie de la procédure nationale d'évolution statutaire. Il s'agit du droit à l'autodétermination.

Bien qu'il s'agisse, d'un concept politique et juridique reconnu et proclamé internationalement, la reconnaissance et l'application du droit à l'autodétermination sont souvent ignorées par les États colonisateurs, impérialistes ou tutélaires – appelons-les comme on veut – qui ont pris sous leur coupe et maintiennent sous leur tutelle des peuples en les privant (parfois avec leur consentement) de ce droit. Or, le droit à l'autodétermination est universel et non sujet à interprétations restrictives, critères limitatifs ou autres exemptions à application.

Le droit à l'autodétermination est de tout lieu et concerne aussi les États formellement démocratiques. Le droit à l'autodétermination s'applique donc sans conteste aux peuples ou populations disposant d'une identité singulière, fondée sur des critères historiques, culturels, linguistiques, territoriaux, qui les distinguent de l'ensemble étatique dans lequel ils ont été intégrés¹³⁹. Le peuple basque, le peuple corse, le peuple martiniquais, guadeloupéen ou kanak répondent scientifiquement à ces critères¹⁴⁰, même si l'Etat ne leur reconnaît pas de droit à l'autodétermination en raison de leur intégration consentie ou présumée telle au sein de la République Française dont on ne peut porter atteinte à l'intégrité territoriale. Revendiquer un statut d'autonomie sous une forme nouvelle de collectivités ultra marine ou de pays d'outre-mer ne porterait nullement atteinte à l'appartenance de la Guadeloupe à la République et donc à l'intégrité de cette dernière.

¹³⁹ Essence même de l'idéal régionaliste français. La notion de « régionalisme » apparaît en France, selon les archives, en 1874. Quant à celle de culture régionale, il faudra attendre le tournant du siècle et l'élargissement de la notion de culture pour la voir apparaître. Toutefois, la volonté de conserver et de mettre en valeur les traditions rurales locales de différentes régions françaises est bien antérieure à cette époque. Dès 1805, l'Académie celtique, les travaux de la Villemarqué (1839), ceux de l'enquête Fortoul (1851), puis le mouvement du Félibrige provençal (1854) et d'autres encore manifestaient l'intérêt porté par des érudits locaux, parfois soutenus par les autorités nationales, aux traditions rurales et aux parlers régionaux. On peut y voir une réaction compréhensible au centralisme républicain mis en place par la Révolution, en même temps qu'un mouvement culturel en phase avec le romantisme littéraire. A l'époque toutefois, la notion de « région » étant mal constituée, ces mouvements savants oscillent entre le pur « localisme » rural et des formes atténuées de nationalisme culturel, particulièrement clair chez Frédéric Mistral qui considérait que l'aire d'expansion ancienne des langues d'oc (tout le Midi de la France) formait une « nation » à part entière. Confrontés à des accusations de séparatisme larvé, la plupart de ces mouvements adopteront, à la fin du XIX e siècle, une position médiane, consistant à donner une dimension exclusivement littéraire et folklorique aux cultures régionales, et à cultiver le patriotisme local républicain. C'est dans cette optique, en 1900, que Jean-Charles Brun fonde la fédération régionaliste, réunissant des notables et des érudits provinciaux férus de diversité culturelle, mais fortement attachés à l'unité nationale. C'est sous cette forme que le régionalisme culturel contribuera à la promotion touristique d'un certain nombre de provinces françaises. En fait, il faut attendre - sauf exception - la seconde moitié du XX e siècle pour que le régionalisme culturel se teinte d'autonomisme politique (Bretagne, pays basque, Corse, Alsace, Martinique, Guadeloupe, etc...) puis soit aussi récupéré par les tenants actuels au sein de l'Etat d'une nouvelle régionalisation politique.

¹⁴⁰ Cf. Mireille Meyer, « Vers la notion de cultures régionales (1789-1871) », *Ethnologie française*, 2003/3, Puf.

CHAPITRE 2 : LE PASSAGE À « L'AUTONOMIE SUR MESURE »

26 et 27 juin 2019: les guadeloupéens ont été plongés dans une actualité politique bouillonnante relative au congrès des élus de Guadeloupe (Région et Département) qui devait en principe avoir pour objet essentiel l'évolution de nos institutions administratives et politiques. Outre les rivalités politiques classiques qui s'expriment avec un écho particulier à l'approche des élections municipales de 2020, il y'a eu une curieuse absence des intellectuels guadeloupéens à l'approche de ce congrès. Une absence comblée par quelques interventions médiatiques d'universitaires et surtout le brillant exposé fait dans l'hémicycle départemental par l'universitaire et avocat Pierre-Yves Chicot¹⁴¹.

Il faut dire que chaque actualité portant sur l'avenir statutaire a généré son lot de réflexions souvent avant-gardistes (2003, 2009, 2013, 2019). Un air de changement flotte dans l'air malgré la relative désaffection de la population guadeloupéenne pour cette problématique d'évolution institutionnelle et statutaire qui lui paraît stérile et inopportune. Saurons nous enfin conclure ce débat qui s'éternise ? Comme la Corse¹⁴², la Guadeloupe a besoin d'une place à part mais entière dans la Constitution. Et cet article doit consacrer les notions de peuple guadeloupéen et de pays Guadeloupe.

Le processus sera donc social et politique et enfin parlementaire.

Les habitants de la Guadeloupe ont de par leur histoire, leur tradition, leur culture, et leur expression au monde toutes les caractéristiques d'un peuple (qu'il s'ignore ou pas). L'archipel de la Guadeloupe a quant à elle l'identité territoriale d'un pays.

L'idée de peuple guadeloupéen n'est pas nouvelle. La controverse juridique entre les termes peuple et population non plus. Je ne vais pas verser dans le conflit doctrinal ici mais je m'appuierai pour préciser la notion de peuple guadeloupéen sur la définition donnée par l'écrivain engagé Steve Gadet, auteur du *discours contre le néo-colonialisme* lors d'une conférence à pointe-à-pitre au mémorial acte le 2 juillet 2019: « *le peuple guadeloupéen est constitué de tous ceux qui sont en phase avec la complexité du pays, qui manifestent un désir d'avenir personnel dans le pays, et qui pratiquent la transmission d'un savoir et d'un patrimoine à leurs enfants puisant dans notre art de vivre, notre culture, et notre relation au monde.* » Le peuple est donc une réalité, aussi physique que celle du pays. L'archipel de la Guadeloupe est en effet un pays car comme le dit le juriste Pierre-Yves Chicot : « *le pays se dit d'une région envisagée du point de vue d'une certaine identité ou communauté d'intérêts*

¹⁴¹ exposé portant sur la différenciation en matière d'organisation territoriale.

¹⁴² En février 2018, lors de sa visite pour l'hommage au préfet Erignac, assassiné 20 ans auparavant, le président Macron s'était déclaré "favorable à ce que la Corse soit mentionnée dans la Constitution". Ce futur article 72-5, négocié dans le cadre de la future réforme constitutionnelle, prévoit d'entériner dans la Constitution le statut particulier de la collectivité de Corse et ouvre la voie à des "dérogations" dans un cadre prévu par une future loi organique.

de ses habitants ou encore une entité territoriale créée en France pour tirer parti de cohérences géographiques, historiques et économiques. »¹⁴³

Cette notion de pays nous semble être la plus vraie pour définir l'identité territoriale réelle de la Guadeloupe. Comment organiser cette identité de pays pour qu'elle corresponde mieux aux besoins du peuple ?

L'organisation territoriale est au coeur de la réflexion sur la performance publique Outremer et singulièrement en Guadeloupe car elle n'y atteint pas encore le degré de qualité, d'efficacité et de satisfaction de la population et des élus¹⁴⁴. Tour à tour les reproches de chevauchement des compétences, de gaspillage financier, d'inéquité, de lenteur d'actions, de complexité institutionnelle, et surtout d'absence de proximité viennent alimenter le débat public, qu'il soit universitaire, politique ou économique.

L'outil qui sera proposé par l'exécutif est celui du droit à la différenciation qui permettra plus de diversité du droit local et plus de possibilité d'adaptation et d'expérimentation aux collectivités territoriales majeures dans certains domaines qu'elles choisiront progressivement.

Rappelons que l'article 72 fixe le régime général et l'identité des collectivités territoriales, que l'article 73 lui, fixe le cadre juridique du territoire de la Guadeloupe qui est régi par le droit commun de la République mais bénéficie d'un droit à adapter ce droit commun sous certaines conditions de procédure et de domaines, et que l'article 74 est le châssis constitutionnel qui permet de conjuguer droit commun national et droit spécifique local (spécialité législative) en permettant à certaines collectivités territoriales qui l'ont choisi d'être autonome dans l'édition locale de règles législatives et réglementaires dans des domaines autres que régaliens (économique, social, culturel...).

Mais si nous prenons de nouveau l'exemple de la Polynésie, Les autorités polynésiennes peuvent adopter des règles générales, créer des impôts et autoriser une dépense, mais ne peuvent pas s'organiser elles-mêmes.

La plus efficace des extensions de compétences locales réside en réalité dans un passage partiel au régime législatif de l'article 74 qui seul propose la mise en place de l'autonomie législative, c'est à dire une voilure juridique permettant aux élus locaux de voguer en ayant le contrôle de la barre du navire Guadeloupe pour les problématiques d'urbanisme, de santé, de culture, de formation et économiques en particulier.

¹⁴³ postface de livres propos civiques en pays français d'Amérique, Pierre-Yves Chicot, éditions Nestor 2014

¹⁴⁴ Emile Ernatus « une évaluation de l'action communale » in *Etudes guadeloupéennes, 1802-2002 de l'année rebelle au problème statutaire*, éditions Jasor, pointe-à-pitre 2003, p.209. Didier Destouches, (sous la direction de), *L'administration territoriale en Guadeloupe depuis le XVIII e siècle*. Hommages au doyen Christian Thérésine. L'Harmattan, Paris, 2008.

C'est également l'autonomie politique déjà à l'oeuvre à Saint-Barthélemy par exemple¹⁴⁵. Elle s'incarne dans une capacité pour des élus locaux à agir eux-mêmes et plus concrètement par la production de lois dans des domaines choisis, pour répondre le plus efficacement possible aux enjeux locaux mais aussi parfois internationaux dans leur environnement géographique naturel ; tout en demeurant dans le cadre républicain français.

La vraie question qui se pose donc à travers la tenue du congrès à venir, dans le contexte de désengagement de l'Etat, d'appauvrissement et de précarisation de la population guadeloupéenne, et de mondialisation hyper contraignante pour l'économie locale ; est celle de l'étendue du pouvoir de décision des élus locaux au delà de **la simple gestion des deniers publics** car l'accompagnement et le simple soutien financier de nos collectivités aux forces vives n'est plus suffisant pour nous sortir du marasme et optimiser nos potentiels immenses¹⁴⁶.

Les guadeloupéens doivent pouvoir participer totalement et jusqu'au bout aux choix d'évolution politique qui seront fait par les élus. Il faut sortir de l'entre-soi!

Il appartient en effet à la société civile de s'organiser en force de proposition et de structuration d'un nouveau contrat social démocratique guadeloupéen puis de construire les passerelles avec les élus pour que rassemblement rime avec aboutissement. Ce contrat social¹⁴⁷ s'avère nécessaire dans un contexte où l'urgence d'un projet politique guadeloupéen consensuel fait quasiment l'unanimité face aux nombreux défis et problèmes que nous connaissons.

Face au chômage trop important des jeunes ou des délicats scandales sanitaires et de santé publique, la seule (et utile) démarche de réflexion des élus de la Guadeloupe réunis en congrès ne suffira probablement pas pour élaborer un projet d'évolution partagé par la majorité des guadeloupéens et ce quelque soit la direction choisie au final : statu quo actuel, différenciation, assemblée unique, autonomie avec statut de pays et territoire associé.

¹⁴⁵ Raphael Lapin, *Autonomie. Manifeste pour une évolution statutaire de la Guadeloupe*. Edition Jator, Pointe à Pitre , 2017, p. 41 à 53. L'auteur définit les contours d'une autonomie guadeloupéenne différente des autres modèles existant outre-mer et qu'il situe à mi chemin entre le modèle de Saint-Barthélemy et celui de la Polynésie. Je ne fais pas le même choix car le modèle polynésien me paraît plus intéressant. Toutefois la question importante reste le statut européen de notre archipel qu'il faut aussi modifier afin de conjuguer maintien des fonds structurels et exemption douanières. Le sujet ne doit avoir aucun tabou...

¹⁴⁶ Cf. Colloque *pour un pouvoir guadeloupéen autonome*, actes, organisé par le CIPPA le 4 novembre 2017. En particulier le constat alarmant dressé par Alain Plaisir aux pages 10 et 11.

¹⁴⁷ Cf. Julien MERION « un nouveau contrat social pour inventer la Guadeloupe » in *La Guadeloupe en Bouleverse*, éditions Jator , Pointe à Pitre 2009. P. 66. Le politologue constatait il y'a dix ans déjà que « les réformes structurelles proposées par le président de la République ne vont pas suffire à résoudre les questions qui ont été posées...Il faut replacer le citoyen guadeloupéen au coeur du débat politique. Notre société est en panne politique certes. Mais elle connaît avant tout surtout un déficit de citoyenneté ».

Nous sommes à une heure où la fracture territoriale entre Etat et collectivités, et la concurrence territoriale entre collectivités locales manifestent ouvertement le manque de solidarité républicaine et le désengagement de l'Etat autrefois providence, et désormais gendarme. Devant une telle situation, le citoyen guadeloupéen est en grande défiance devant l'action des élus et il s'organise de plus en plus pour prendre part au débat public¹⁴⁸. De nombreuses organisations et mouvements citoyens fleurissent sur le territoire et prennent à bras le corps des questions irrésolues ou dans l'impasse qu'il s'agisse de l'eau, de la violence, de l'auto-suffisance alimentaire, de la culture, ou du Chlordécone etc... Il faut que les élus entendent ce bourdonnement constructif.

Il conviendrait donc que la place accordée à la société civile sur le sujet de l'évolution des institutions soit **plus forte et plus décisionnelle**¹⁴⁹. Mais il appartient aussi à cette société civile de s'organiser pour proposer et construire un projet politique qui ne serait pas forcément alternatif mais additif. Les congrès des élus¹⁵⁰ ont généré quelques pistes en matière d'extension de compétences réglementaires ou nouvelles, voire de redéfinition du nombre d'intercommunalités sur notre territoire. Cette nécessité est flagrante depuis près de vingt ans ! En témoigne les nombreux écrits d'experts et d'intellectuels appelant à construire une nouvelle voie de développement local sur la base d'un constat unanime d'échec relatif de la départementalisation¹⁵¹. On a aussi entendu certains élus proposer un dépassement de la *summa divisio* du droit des outre-mers que sont les articles 73 et 74.

Tout cela reste une question de contenant ! Il faudrait voir plus loin que la définition du seul contenant et traiter surtout le contenu. Voyons plus loin que le seul intérêt fiscal, financier, et juridique de la Guadeloupe. L'évolution est un enjeu également sociétal¹⁵² et la société civile doit être entreprenante et sollicitée pour y prendre part. Au delà du congrès des élus, il faudrait aussi prendre le temps d'établir un diagnostic institutionnel territorial conséquent (évaluation par des experts indépendants des politiques publiques locales depuis 10 ans) tout en dressant un diagnostic d'impact de plusieurs scénarios d'évolution institutionnelle et statutaire.

¹⁴⁸ Cf. Georges CALIXTE. « de la mobilisation des acteurs au projet de territoire: le cas de la Guadeloupe » in *La Guadeloupe en Bouleverse*, op. cit. p. 138 et s.

¹⁴⁹ Ibid p. 69: « plus que jamais s'impose l'émergence de formes d'organisation participative pour la réflexion et les propositions...Inventer, encore inventer, toujours inventer, doit être dorénavant la devise » Julien Méron,

¹⁵⁰ lien vidéo des débats : <https://www.facebook.com/106879605998916/videos/269592473890642/>

¹⁵¹ On peut citer notamment les propos de l'historien Léon DANQUIN : « Les relations entre la Guadeloupe et la France continuent toujours d'être marquées du sceau d'une dépendance multi-forme. Elle est à la fois économique, sociale et politique. Un certain renforcement de la dépendance tend à s'opérer à la faveur de l'extension du modèle de consommation dans le cadre d'une mondialisation de plus en plus agressive. » Op. Cit. p. 103

¹⁵² Voir MICHALON Thierry. *L'outre-mer français. Évolution institutionnelle et affirmations identitaires*, Paris, L'Harmattan, coll. Gralé, 2009.

La Guadeloupe, doit être orienté vers **un modèle de gouvernance offrant un statut d'autonomie sur mesure**¹⁵³, inspiré de celui dont jouissent par exemple les régions autonomes de la péninsule ibérique et de celui des territoires autonomes de la Caraïbe. Ce statut permettrait ainsi aux Guadeloupéens de se reconnaître enfin dans leurs institutions économiques, sociales et politiques et d'exposer les élus locaux à la pleine responsabilité de leur gestion et les électeurs à la pleine responsabilité dans leurs choix des hommes. Ce statut nous donnerait de nouveaux leviers d'actions avec la communauté internationale, en particulier au sein des organisations caribéennes. Il permettrait d'élaborer un meilleur modèle de développement ¹⁵⁴. Si ce statut est adopté, il contribuerait probablement à réduire les frustrations psycho-sociologiques constatées ici et là et qui sont liées elles-mêmes à un malaise identitaire. Les esprits et opinions s'estimant aujourd'hui largement sous tutelle d'un centre géographiquement éloigné, mais surtout culturellement étranger à l'univers local.

En conséquence, aussi longtemps que cette réalité sera écartée de l'analyse politique et que la culture politique de dépendance qui y prévaut dénie toute légitimité à un pouvoir local autonome, toute politique de relance économique ou toute stratégie de développement sera vouée à l'échec¹⁵⁵. Il ne suffit pas d'avoir de bonnes politiques pour garantir une croissance soutenable (3,4% en Guadeloupe en 2019) si le type de gouvernance politique à l'échelon local n'est pas pertinent, si la qualité fonctionnelle des institutions n'est pas assurée, et si la participation et l'appropriation de ces politiques par les acteurs locaux sont ignorées.

Les travaux du congrès des élus mais aussi du *Bik* citoyen doivent porter en priorité sur les questions suivantes :

Quelle doit être l'appréciation du degré d'autonomie financière des collectivités territoriales de Guadeloupe ? Auront-elles la capacité de lever l'impôt ? Quelle sera la part de ces collectivités dans les dépenses publiques globales ? Percevront-elles un impôt lié au revenu des personnes physiques, généralement très rémunérateur ? Quel sera dans leur budget, le pourcentage de ressources dont elles auront la libre disposition (dotations et transferts non affect-

¹⁵³ Contrairement à ce qu'avance le professeur Jean De Bois de Gaudusson selon lequel : « Si l'avenir des Outre-mer français se situe certainement dans le cadre de la République, celle-ci devra savoir se renouveler et adopter une approche moins politique de l'autonomie et davantage axée sur le référentiel de ce que l'on appelle la « gouvernance ». Autrement dit, il s'agira de mettre l'accent sur la territorialisation des politiques publiques et la reconnaissance de compétences supplémentaires aux collectivités Outre-mer. ». Cette doctrine typiquement bordelaise nous maintient dans les mêmes verrous illusoire anciens d'une fausse adaptabilité du droit commun sous couvert d'une différenciation généralisée et pourtant source d'échecs et de complexité juridique. Il nous faut une domiciliation claire et précise du pouvoir normatif en Guadeloupe hors régalién.

¹⁵⁴ Comme le dit Cyril SERVA: « Il faut donc réfléchir par soi-même et trouver le moyen, avec notre propre expérience et celle indirecte des autres pays, d'apporter une contribution originale à la civilisation mondiale, sur le plan de l'organisation sociale, du développement et de la culture. » (Extraits de Cyril » Raoul Serva, Jougwa n°3 – décembre 1979)

¹⁵⁵ Louis DUPONT, op. Cit.

tés inclus) ? Quel sera dans le budget, le pourcentage de leurs ressources propres (dotations et transferts exclus) ? Quel sort sera réservé à l'octroi de mer ?

Il est évident qu'une collectivité territoriale politiquement très autonome mais financièrement très dépendante des autorités supérieures ne pourra jouir pleinement de son autonomie. Par ailleurs, cette autonomie devra-t-elle permettre de bénéficier comme par le passé du même niveau de fonds structurels de l'UE ? ou faudra-t-il opter pour un statut offrant davantage d'autonomie et de souplesse, à l'instar de celui des PTOM et ce, dans le respect des institutions françaises, dans le cadre d'accords d'association avec l'Union européenne, sur la base d'une négociation entre l'UE et les 21 PTOM ?

D'autres questions plus sociétales sont à mettre sur la table, (car l'Esprit l'emporte sur la matière¹⁵⁶), notamment sur les trois priorités de l'avenir listée fort justement par Pierre-Yves Chicot¹⁵⁷ lors du XVI e congrès des élus à savoir:

- **La jeunesse**
- **Le vivre ensemble**
- **La dépendance (et le vieillissement de la population)**
- Les parlementaires et des représentants de l'agora proposerait ensuite à l'exécutif français le nouveau « projet » guadeloupéen fruit de l'agrégation des propositions du congrès des élus et de l'agora citoyenne accompagné du planning qui conviendrait pour aboutir à la rédaction et l'adoption d'un nouveau statut constitutionnel de la Guadeloupe.

Il ne m'appartient pas de définir le contenu de ce futur statut mais je peux et veux en fournir une vision personnelle en ma qualité d'historien des outre-mers dans la Constitution.

L'article édictant le futur statut devra répondre à au moins cinq besoins fondamentaux de la Guadeloupe pour évoluer de façon beaucoup plus optimale et moderne au sein de la République au XXI è siècle :

- **Incarner la double reconnaissance de l'existence du peuple guadeloupéen et du pays Guadeloupe (drapeaux, langue, hymne, ordre de décoration spécifiques) et définir la nature de son adhésion libre à la République sur la base de l'existence d'un gouvernement et d'un parlement guadeloupéen.**
- **Fixer le régime de la spécialité législative définie à l'article 74 dans les domaines de l'emploi, du développement économique et humain, de la culture, de l'exploitation des ressources naturelles, et de l'import/export.**

¹⁵⁶ intervention de M. CHICOT lors du congrès des élus du 26 et 27 juin 2019

¹⁵⁷ Ibid

- **Permettre l'identité législative (article 73) mais dans certains domaines régaliens et autres que ceux concernés par la spécialité législative.**
- **Prescrire des domaines de différenciation juridique en matière de compétences réglementaires spécifiques.**
- **Prédéfinir un statut européen inédit de la Guadeloupe alliant protection de l'économie locale et aide financière européenne en matière de développement.**

Ce n'est pas tout à fait le modèle polynésien même s'il s'en rapproche, ni un autre modèle d'autonomie, mais un modèle guadeloupéen. Il respecte néanmoins les cinq critères que pose Alain Moyrand¹⁵⁸ pour définir l'autonomie politique dans le cadre d'un État unitaire comme la France: la collectivité guadeloupéenne disposera d'un certain pouvoir d'auto-organisation dans les limites fixées par la Constitution; les organes de la collectivité seront de nature politique (un gouvernement composé de ministres, et non pas un simple conseil exécutif, exerce le pouvoir exécutif; le Parlement y est composé de députés); la collectivité détiendra un pouvoir législatif, dont certains actes pourront être de nature seulement administrative; la collectivité disposera d'un pouvoir de décision excluant l'intervention de l'État dans les compétences qui lui ont été reconnues.

La Guadeloupe pourrait comme Saint-Martin obtenir par des négociations éclairées **un statut européen *sui generis* au sein du groupe des R.U.P** qui tiendrait compte davantage de ses spécificités économiques, sociales et culturelles, et qui lui fournirait les instruments législatifs, les financements et les programmes dont elle pourrait bénéficier, et qui lui permettraient en même temps de se forger une identité caribéenne par une intégration plus poussée dans son environnement géographique.

Il faut enfin préciser que **la collectivité autonome de Guadeloupe ressemblerait à un État, mais elle n'en serait pas un.** Elle ne disposerait pas de son propre système juridictionnel; ses institutions politiques seraient déterminées non par une Constitution, mais par une loi organique.

Elle ne serait donc pas indépendante et hors de la République, et les droits sociaux protégés par la constitution ne seraient pas remis en cause.

Néanmoins, comme pour la Polynésie, la Guadeloupe pourrait bénéficier de son drapeau et de son hymne en tant que pays associé. le principe qui définit l'Autonomie telle que je la conçois, c'est que tout en étant d'abord guadeloupéens, nous sommes aussi français.

¹⁵⁸ Alain MOYRAND, *Droit institutionnel de la Polynésie française*, Paris, l'harmattan, 2012

Conclusion

Ce n'est pas un statut territorial qui fera un peuple être grand et prospère, mais un mauvais statut territorial l'en empêchera assurément. Il en est de même pour son organisation administrative. Il faut donc en trouver un bon, qui tienne compte avant toutes choses des aspirations des guadeloupéens. Telle est la voie du régionalisme pour la Guadeloupe. Pour cela il faut débattre et déposer sur la table les arguments, les données et les chiffres pour chaque proposition d'évolution ou de statu quo. Il faut choisir la responsabilité et la maturité et sortir de décennies de demandes intempestives à l'Etat qui nous engoncent dans un rôle d'enfant gâtés.

Mais il faut aussi se garder de répondre aux pieds levés aux injonctions extérieures, fussent-elles pertinentes. Les élus doivent choisir eux-même le tempo et la bonne cadence des innovations techniques en matière institutionnelle et statutaire et faire preuve d'audace et s'abstenir de tout mimétisme. Il faut être résolu plutôt qu'hâtifs et prendre le temps d'avancer. Il faut que les élus et la société civile arpentent d'abord les sentiers de la pédagogie et du dialogue, aussi longtemps que nécessaire, avant de lancer l'inéluctable processus de transformation statutaire dont le pays Guadeloupe a besoin. À partir d'un congrès décisionnel et décisif, le processus d'approfondissement de la différenciation normative (mais aussi institutionnelle) peut être progressif, rationnel, et soumis à des évaluations constantes. Le chemin n'est pas une impasse.

Il faut également avant tout apprendre à sortir de la peur de nous-même, du vide et du renoncement.

Il faut enfin dédramatiser le droit ! Le droit (et le statut) n'est qu'un cadre mais surtout un outil au service de la société. Il n'est pas défini par un ordre naturel ou un ordre économique dominant. Il est défini par la volonté et l'intelligence humaines faisant face aux réalités abruptes de la vie. Il n'y'a donc aucune vocation à l'échec d'une évolution réussie vers la maîtrise et l'usage d'une domiciliation partielle et locale du pouvoir. Il faut avancer sur cette voie et évoluer.

L'histoire l'exige, l'avenir l'inspire.

Didier DESTOUCHES

Février 2024

Didier DESTOUCHES

Identité et emblèmes : vers une vision commune

Rapport

IDENTITÉ ET EMBLÈMES: VERS UNE VISION COMMUNE

Didier DESTOUCHES

*Maître de conférences d'histoire du droit
et des institutions à l'université des Antilles*

Aborder la problématique d'un drapeau pour la Guadeloupe relève d'une nécessité ressentie par les forces vives et actives de la Guadeloupe et qui se fait jour dans toutes les strates de la société, qu'il s'agisse du champ économique social, éducatif, culturel, sportif, associatif, d'initiative personnelle ou populaire. Cette nécessité peut être sujet à passion, mais reconnue par la quasi-totalité des forces politiques.

Elle répond en partie à une dynamique identitaire qui de façon multiple et catégorielle, interroge les habitants de la Guadeloupe sur ce qu'ils sont et ce qu'ils veulent devenir ensemble. Il est intéressant pour tout travail sur l'identité de se reporter aux travaux des États généraux de 2009 qui avait déjà mis cette question d'identité au cœur de leur consultation et au cœur de leur réflexion. Comment définir notre identité ?

La définition même de l'identité guadeloupéenne nous interpelle quand on regarde les travaux des ateliers des états-généraux et ceux du projet guadeloupéen, et ça transparaît dans la synthèse des débats certaines définitions sont plus ou moins liées au patrimoine c'est-à-dire à la musique à la danse mais aussi à la langue le créole, sans oublier la gastronomie, la manière d'habiter le péyi, la manière de se parler, de s'invectiver, ou de rire. D'autres définitions au contraire mettent en avant la géographie: on est Guadeloupéens parce qu'on y est né et ou qu'on y vit mais cette conception géographique de l'identité ne s'applique pas seulement à la Guadeloupe au sens strict.

Les habitants des petites îles affirment, eux aussi, leur appartenance: je suis Marie-Galantais et fier de l'être. Le nationalisme municipal conceptualisé par PYC joue aussi son rôle: on est parfois moulien, abymien, saintannais, basse-terrien avant d'être guadeloupéen. La question devient encore plus complexe quand il s'agit de personnes originaires de Guadeloupe qui vivent hors de notre archipel il est convenu d'appeler la diaspora guadeloupéenne. On voit donc que la question de l'identité est éminemment complexe pour nous et que la détermination collective de symboles incarnant un esprit ou un être guadeloupéen tels que des emblèmes : drapeaux, devise, hymne doit nécessairement passer par deux éléments :

- Une ambition commune de vivre ensemble
- Un désir partagé d'incarnation et de manifestation identitaire

Le choix d'emblèmes régionaux n'est pas le choix d'emblèmes nationaux, mais le processus est toujours lié à la création de symboles qui seront l'objet d'une appropriation individuelle et collective , si ce n'est unanime, mais au moins majeure.

Il y'a donc une première nécessité qui s'impose : **trouver les voies et moyens de débattre le plus largement possible des divergences afin de faire émerger une convergence.**

Prenons un exemple de divergence : il y'a ceux qui souhaitent un drapeau qui représente un esprit guadeloupéen qui serait celui de la rébellion, de la lutte contre les injustices, de la résilience du peuple. Et d'autres qui souhaitent que le drapeau soit une représentation des caractéristiques géographiques ou ethniques de la Guadeloupe. Autre point de divergence : ceux qui exigent que le drapeau soit l'un des drapeaux déjà existant des organisations nationalistes, et ceux qui veulent que le drapeau soit libéré de toute référence à une idéologie ou à notre histoire.

Le travail de l'atelier 7 de la commission ad'hoc institué par le congrès des élus et présidé par M. Jean-Claude Nelson est précisément de proposer ces voies et moyens et d'aboutir à la mise en place d'un processus suffisamment populaire et démocratique pour que l'on aboutisse enfin à un choix des futurs emblèmes de la Guadeloupe. Et cela d'autant plus que rien ne s'y oppose juridiquement, et que ce choix prend place dans une dynamique de diversité déjà installée au sein de la République française.

En effet la question des drapeaux régionaux en France est un sujet complexe et controversé qui suscite des débats passionnés. D'un côté, certains défenseurs des identités régionales estiment que les drapeaux régionaux sont un symbole important de la diversité culturelle et linguistique de la France. De l'autre côté, certains opposants considèrent que les drapeaux régionaux menacent l'unité et l'indivisibilité de la République française.

Nous examinerons ici des pistes de l'incorporation correcte de la question identitaire (*la Guadeloupéanité*) dans la réflexion sur les emblèmes : comment afficher l'identité guadeloupéenne ? **(I)**.

Nous traiterons ensuite de la question des enjeux culturels et politiques multiples liés à la question des drapeaux régionaux, avec quelques exemples, avant de proposer quelques pistes de processus de choix de nos emblèmes. **(II)**

L'analyse sera à la fois sociologique, politique et juridique.

I- AFFICHER L'IDENTITÉ GUADELOUPÉENNE

§ 1 *Le caractère symbolique du drapeau*

Selon **Raymond Firth, anthropologue**, le drapeau symboliserait le caractère sacré de la Nation. Un symbole qui s'appuie en général sur une origine, une histoire de lutte ou de gloire plus ou moins mythique et qui s'ancre sur la mémoire collective d'un peuple.

A) Le fondement

Tout comme l'hymne national c'est un symbole essentiel qui déploie toute sa puissance aussi bien dans le nationalisme formel que dans le nationalisme informel.

Le caractère symbolique du drapeau repose sur plusieurs fondements, qui varient en fonction du contexte historique, culturel et politique de chaque pays.

Le drapeau est souvent considéré comme un symbole de **l'identité nationale** d'un pays. Ses couleurs, ses motifs et ses symboles représentent les valeurs, l'histoire, la culture et les traditions du peuple. Il incarne le sentiment d'appartenance à une nation et renforce le lien social entre les citoyens.

Le drapeau joue un rôle important dans la promotion de l'unité et de la **cohésion nationale**. En tant que symbole commun, il rassemble les citoyens autour de valeurs partagées et les unit dans un sentiment de fierté et de solidarité envers leur pays. Il est souvent utilisé lors d'évènements nationaux, de célébrations et de rassemblements pour exprimer l'unité nationale.

Dans de nombreux cas, le drapeau est associé à **l'indépendance et à la souveraineté** d'un pays. Il symbolise la liberté et l'autonomie politique acquises après des luttes pour l'indépendance et la décolonisation. Il représente la capacité d'un peuple à s'autodéterminer et à gouverner son propre destin.

Le drapeau sert de **repère visuel** permettant d'identifier un pays à travers le monde (**symbole de reconnaissance**) Il est utilisé sur les cartes, les documents officiels, les ambassades, les produits nationaux et les évènements internationaux pour représenter un pays et le distinguer des autres. Il facilite également la reconnaissance et la communication entre les nations.

Le drapeau est souvent vénéré en tant que **symbole sacré et respecté**. Son utilisation est régie par des protocoles et des codes de conduite qui visent à garantir **son intégrité et son respect**. Des cérémonies de lever et de baisser de drapeau sont souvent organisées pour honorer le pays, ses dirigeants et ses héros nationaux.

B) Les deux formes de nationalismes : formel et informel

Selon **Thomas Eriksen, anthropologue**, ces 2 nationalismes contribuent efficacement à la mobilisation idéologique des individus à condition d'utiliser le symbolisme abstrait comme le drapeau (par exemple). Ces deux formes de nationalismes peuvent donc s'opposer et/ou se compléter.

Le **drapeau et l'hymne national y jouent un rôle crucial** en tant que symboles identitaires et unitaires renforçant le sentiment d'appartenance à la Nation et contribuant à la cohésion sociale.

- **Le nationalisme formel est lié aux exigences de l'Etat-Nation moderne comprenant l'organisation administrative, l'idéologie méritocratique, l'uniformité culturelle et le consensus politique des citoyens.**

Il fait référence à une expression institutionnalisée et officielle du sentiment national. Il est souvent associé aux politiques gouvernementales et aux institutions étatiques qui promeuvent l'identité nationale et renforcent le sentiment d'appartenance à la nation.

Le drapeau et l'hymne y sont des outils de promotion de l'identité nationale et de légitimation du pouvoir politique.

Le drapeau est souvent utilisé dans des institutions gouvernementales (écoles, cérémonies officielles, évènements nationaux) pour représenter l'Etat et ses valeurs.

L'hymne national est chanté lors de cérémonies officielles, de réunions politiques et d'évènements sportifs pour célébrer la nation, ses héros et son histoire.

Ces symboles sont utilisés de manière réglementée et codifiée par l'Etat pour promouvoir l'unité nationale et la cohésion sociale, et pour inculquer un sentiment de fierté et de loyauté envers la nation.

- **Le nationalisme informel est représenté lors des évènements collectifs telles que les célébrations rituelles, les compétitions sportives internationales.**

Il se réfère à des **expressions non officielles et souvent spontanées du sentiment national**. Il émerge au sein de la société civile, des groupes communautaires et des interactions sociales quotidiennes.

Le drapeau et l'hymne y sont des **expressions importantes de l'identité nationale** également mais y sont utilisées de manière moins officielles et plus variées.

Les citoyens peuvent l'arborer lors d'évènements sportifs, de fêtes locales, de manifestations politiques, ou tout simplement devant leur maison pour manifester leur attachement à leur pays.

L'hymne peut également être chanté par des groupes de citoyens lors de rassemblements informels ou de célébrations communautaires pour exprimer leur amour et leur fierté pour leur pays.

Ils sont appropriés comme des moyens de s'identifier à la nation, de se rassembler autour d'un sentiment commun et partager un héritage culturel et historique commun

On le voit, l'idée de nation est historiquement et mondialement au coeur de toute dynamique de création et d'utilisation d'emblèmes, mais elle peut l'être à deux niveaux : un niveau institutionnel et /ou un niveau culturel et symbolique.

* Quid des principes d'unité, d'indivisibilité et d'uniformité de la République française par rapport à cette problématique ?

La République française est fondée sur notamment, trois principes fondamentaux : l'unité, l'indivisibilité et l'uniformité. L'unité signifie que la France est un seul et même pays, avec une seule et même nation. L'indivisibilité signifie que la France ne peut pas être divisée en régions ou en provinces indépendantes. L'uniformité signifie que tous les citoyens français sont égaux devant la loi, quelle que soit leur région d'origine.

Le drapeau régional exprime une notion fédératrice, qui rassemble. Il ne s'oppose ni au drapeau national français, ni au drapeau européen. Contrairement à un logo qui est une signature utilisée sur les supports de communication et peut être évolutif en fonction des

modes et des politiques, le drapeau est « une véritable carte d'identité qui s'inscrit dans la continuité, qui est l'héritier d'une histoire ».

Sur le plan légal, rien ne s'oppose en droit à ce qu'une région (seule collectivité compétente) adopte officiellement son drapeau qui peut flotter aux côtés du drapeau national et de l'emblème de l'Union européenne. Tel est le cas par exemple en Normandie, en Bretagne, en Occitanie, en Guyane. Le drapeau régional peut également figurer sur les plaques d'immatriculations au lieu du logo.

§ 2 : **Les enjeux culturels et politiques des emblèmes**

La question des drapeaux régionaux en France est étroitement liée aux enjeux culturels et politiques. D'un côté, les partisans des drapeaux régionaux estiment que ces symboles sont importants pour la préservation de la diversité culturelle et linguistique de la France. Ils considèrent que les drapeaux régionaux sont un moyen de célébrer les traditions et les cultures régionales, et qu'ils renforcent le sentiment d'appartenance à une communauté locale.

D'un autre côté, les opposants aux drapeaux régionaux estiment que ces symboles menacent l'unité et l'indivisibilité de la République française. Ils considèrent que les drapeaux régionaux peuvent encourager le régionalisme et le séparatisme, en créant des divisions entre les différentes régions de la France. Ils estiment également que les drapeaux régionaux peuvent remettre en question l'uniformité de la République française, en donnant une importance excessive aux particularismes régionaux.

A) La problématique des identités territoriales et des régionalismes

La question des drapeaux régionaux en France est étroitement liée à la problématique des identités territoriales et des régionalismes. Les identités territoriales sont des identités culturelles et linguistiques qui sont associées à une région ou à une province spécifique. Les régionalismes sont des mouvements politiques qui cherchent à promouvoir les intérêts des régions ou des provinces, souvent au détriment de l'unité nationale.

Dans ce contexte, les drapeaux régionaux peuvent être considérés comme un symbole de l'identité territoriale et du régionalisme. Les partisans des drapeaux régionaux estiment que ces symboles sont un moyen de célébrer les traditions et les cultures régionales, et qu'ils renforcent le sentiment d'appartenance à une communauté locale. Les opposants aux drapeaux régionaux estiment que ces symboles peuvent encourager le régionalisme et le séparatisme, en créant des divisions entre les différentes régions de la France.

B) Définir nos valeurs, renforcer notre cohésion

Les emblèmes jouent un rôle important pour un groupe national : ils permettent de définir le groupe et ses valeurs, de renforcer sa cohésion et sa distinction avec d'autres groupes nationaux.

En 1943, Abraham Harold Maslow, psychologue américain reconnu pour son approche humaniste, expose pour la première fois sa "Theory of Human Motivation" au sein de la-

quelle il hiérarchise les besoins de l'homme. A travers sa pyramide, la "pyramide de Maslow", il explique dans sa théorie que lorsqu'un homme a satisfait ses besoins physiologiques, il éprouvera le besoin de satisfaire son besoin de sécurité puis ensuite son besoin d'appartenance. C'est pourquoi chaque détail, chaque symbole choisi sur un drapeau à son importance.

Le drapeau et l'hymne doivent concrétiser cette appartenance en mettant en avant les valeurs, la culture d'un peuple, sa langue et ses traditions. En Guadeloupe, la composition du drapeau pose dès lors la question de la diversité ethno-culturelle qui caractérise la société guadeloupéenne. Autrement dit comment pourrait on penser un drapeau qui lierait et rassemblerait les différentes groupes socio-ethniques qui font le peuple guadeloupéen, les différentes ethnies qui ont contribué au processus d'aboutissement de ce qu'est aujourd'hui le peuple Guadeloupéen dans tout ce qui le structure sur les plans artistiques, folkloriques, langagier, religieux, mais aussi dans ce qui l'érige dans son rapport aux autres peuples, avec ses spécificités.

§ 3 : *Le drapeau guadeloupéen : une histoire viscérale*

Dans l'histoire de la Guadeloupe, on retrouve plusieurs drapeaux ayant été créés par le biais de partis politiques ou de groupes indépendantistes de militants Guadeloupéens. Mais à ce jour, aucun drapeau ne peut être brandit fièrement et représenter le peuple à son maximum. Nous avons ici l'histoire de création de quelques drapeaux.



En 1963 apparaît à Paris, l'un des premiers groupes indépendantistes de la Guadeloupe, le GONG, Groupe d'organisation nationale de la Guadeloupe. Il fût fondé par le militant nationaliste Pierre SAINTON avec d'autre Guadeloupéens.

Le GONG a eu une durée de vie de 4 ans. Il a été dissous par les pouvoirs publics suite à la révolte urbaine des 25-26 mai 1967 à Pointe-à-Pitre et au massacre de jeunes, de travailleurs du bâtiment et de passants.

Son drapeau est inspiré du drapeau de l'île de Cuba, celui-ci étant un symbole de liberté durement acquise lors des combats sanglants de la révolution cubaine.

Il représente les convictions politiques du groupe notamment par l'étoile jaune sur fond rouge

qui reflète le courant du communisme révolutionnaire.

Ce drapeau ne peut pas représenter le peuple guadeloupéen car il est celui d'une idéologie

politique. Les valeurs, la culture de la Guadeloupe ne sont pas identifiables ici.



En Mai 1982, est fondé par Luc REINETTE, militant anticolonialiste et indépendantiste, le MPGI, Mouvement Populaire pour la Guadeloupe Indépendante.

Ce drapeau, comme pour celui du GONG, est inspiré du drapeau de Cuba.

A l'inverse du drapeau du groupe de Pierre SAINTON, il est déjà plus représentatif du peuple Guadeloupéen.

Il met en valeur les couleurs du panafricanisme prôner par Marcus GARVEY. Le panafricanisme est un mouvement et une idéologie politiques qui promeut l'indépendance totale du continent africain, et encourage la pratique de la solidarité entre les Africains et les personnes d'ascendance africaine, où qu'ils soient dans le monde, indépendamment de leurs origines ethniques, leurs appartenances religieuses, ou leurs apparences physiques.

Ces couleurs sont fortement retrouvées sur les drapeaux des pays africains.

Le rouge c'est pour le sang versé, le noire pour les fils et filles d'Afrique disséminés à travers le monde et le vert est pour les richesses naturelles dont regorge l'Afrique, Terre-Mère.

Sur le fond noir du drapeau du MPIG, on retrouve des chaînes brisées qui font référence à

l'abolition de l'esclavage.



C'est en 1978 qu'on assiste à la naissance de l'UPLG, Union populaire pour la libération de la Guadeloupe, parti politique guadeloupéen fondé par Lucien PERRUTIN et Jean BARFLEUR. Ce groupe possède le drapeau le plus souvent arboré dans les manifestations, pendant les grèves, pendant le carnaval avec les groupes à po etc. Plusieurs artistes locaux soutiennent et font la promotion de ce drapeau. Les couleurs du panafricanisme y sont représentés avec le rouge, le jaune et le vert. Le problème de ce drapeau est qu'il est jugé comme étant trop similaire à celui du Surinam. De plus, l'étoile jaune sur le fond rouge rappelle comme pour le drapeau du GONG l'affiliation directe à une idéologie politique qui est le communisme.



Il existe un autre drapeau de la Guadeloupe, qui lui est basé sur les armoiries de l'époque coloniale, les blasons de Basse-Terre et de Pointe-à-Pitre.



Blason de Basse-Terre, chef-lieu du département



Blason de Pointe-à-Pitre, chef-lieu d'arrondissement

On retrouve sur ce drapeau:



- Trois fleurs de lys sur un fond bleu pour faire allusion du lien entre la Guadeloupe et la royauté. C'est également une inspiration prise sur le drapeau du Royaume de France.
- Un soleil au centre sur un fagot de canne à sucre qui est une ressource économique coloniale importante de l'île. Le soleil lui, rappelle le climat ensoleillé de l'archipel.
- Un fond noir, pour rappeler les origines africaines des habitants de l'archipel.

Il existe une variantes de ce drapeau, avec le fond noir qui est remplacé par un fond rouge, comme pour le blason de la ville de Pointe-à-Pitre. C'est un fanion que l'on retrouve généralement sur les navires de commerce opérant en Guadeloupe.

Ce drapeau fait débat car il ne représente pas l'identité guadeloupéenne.

Les fleurs de lys, emblème de la royauté française, ne représente pas la Guadeloupe mais établit en plus un lien directement à l'époque esclavagiste avec la domination de la royauté sur l'île.

La canne à sucre fait également débat, elle est un symbole d'une ressource ayant enrichie les colons, la canne à sucre est la denrée qui a conduit les colons à réduire des hommes en esclavage et à les arraché de leur terre.

Les fleurs de lys juste au-dessus de la canne à sucre sont problématiques, il n'y a pas d'identité guadeloupéenne sur ce drapeau mais l'incarnation du contrôle de la France et de sa puissance sur la Guadeloupe.

§ 3 L'hymne

Le terme hymne vient du mot latin . hymnus, masc. « chant en l'honneur d'un dieu ou d'un héros

» (du gr. ὕμνος « id. »), repris par les auteurs chrétiens pour désigner un chant en l'honneur de Dieu.

Il fait essentiellement référence à un chant de louange, de loyauté, de bonheur ou de célébration. Cette chanson sert de symbole pour un groupe, un corps ou une cause en particulier.

La première fois qu'il fut question d'hymne national, c'était durant la période où les pays européens commençaient à former les états-nations, c'est-à-dire vers le XIXème siècle. Un hymne national est une chanson patriotique officiel-

lement adoptée par un pays comme expression de l'identité nationale. Lorsqu'il est joué, les gens doivent toujours rester au garde-à-vous. Bien que différents pays aient des étiquettes différentes, se tenir debout pendant l'hymne national est une pratique courante.

Auparavant, les rois, empereurs et autres souverains avaient leurs « musiques d'entrée », mais celles-ci représentaient la personne en elle-même et non la nation ou le peuple. Dans tous les cas, les hymnes nationaux ont été créés pour construire une certaine identité et un esprit d'appartenance tout en cultivant la foi en son pays et son peuple.

Il rend généralement hommage à l'histoire, aux traditions, à la culture et aux luttes du peuple et suscite des sentiments patriotiques. « La Marseillaise » (France), « God Save the Queen » (Royaume-Uni), « La Dessalinienne » (Haïti), etc. sont quelques exemples d'hymnes nationaux.

L'hymne national est un élément essentiel de l'identité nationale. Lors des visites officielles de personnages politiques étrangers et lors des manifestations sportives internationales, les États se présentent avec leurs drapeaux et leurs hymnes. C'est une sorte de carte de visite à l'extérieur du pays ; à l'intérieur, il favorise le sentiment de cohésion. Les hymnes parlent aux humains par la musique, les voix, le langage et le texte ; ils génèrent des réactions au niveau des sens, des émotions et du cerveau.

Voyons maintenant comment d'autres territoires et peuples ont appréhendé la question de leur identité et de la représentation symbolique de celle-ci

II- CHOISIR ENSEMBLE NOS SYMBOLES IDENTITAIRES

I - Les exemples internationaux et nationaux

A/ Dans la Caraïbe : Cuba et la Jamaïque

CUBA : Nom officiel : République de Cuba

Nature du régime : régime socialiste à parti unique

Chef de l'État : Miguel Díaz-Canel, président de la République

Premier secrétaire du Parti communiste cubain (PCC) : Miguel

Díaz-Canel Bermúdez

Données géographiques Superficie : 106 449 km² Capitale : La Havane

- **Le drapeau cubain**



Il est chargé d'histoire et de symbolisme, reflétant les aspirations et l'identité de la nation cubaine. Adopté officiellement le 20 mai 1902, lors de l'indépendance de Cuba de la domination coloniale espagnole, ce drapeau avait déjà été conçu en 1849 par Miguel Teurbe Tolón et Narciso López, un général vénézuélien qui a lutté pour l'indépendance de Cuba. Le drapeau est composé de cinq bandes horizontales alternées de bleu et de blanc, ainsi que d'un triangle rouge isocèle à la hampe, dans lequel est insérée une étoile blanche à cinq branches, connue sous le nom d'Estrella Solitaria (l'Étoile solitaire).

Les trois bandes bleues symbolisent les trois départements dans lesquels CUBA était divisée mais également la vigilance, la vérité, et la loyauté (valeurs). Les deux bandes blanches symbolisent la force du mouvement anti-colonial ainsi que la pureté et la paix (vertus). Le triangle rouge symbolise le sang versé par les héros de l'indépendance et l'étoile solitaire au centre du triangle représente la liberté absolue et L'UNITÉ, en tant qu'objectif inaltérable de la nation cubaine. Nous voyons donc que Le drapeau cubain est un symbole puissant de la lutte pour la liberté et l'indépendance de Cuba, incarnant les idéaux et les sacrifices du peuple cubain à travers son histoire.

LA JAMAÏQUE : La Jamaïque est une île des Caraïbes qui évoque immédiatement des images de plages de sable blanc, de reggae et d'une histoire riche et mouvementée. Au-delà de sa réputation touristique, la Jamaïque incarne un héritage culturel et historique, symbolisé par son drapeau et son hymne national. La Jamaïque, en tant que nation, détient une valeur inestimable sur la scène mondiale. Son influence culturelle, son patri-



moine naturel et sa position géopolitique en font un acteur important dans les affaires mondiales. De Marcus Garvey à Bob Marley, les figures emblématiques de la Jamaïque ont façonné l'histoire du pays et inspiré des millions de personnes à travers le monde.

Le drapeau de la Jamaïque est un symbole de l'identité nationale et de l'indépendance du pays. Adopté officiellement le 6 août 1962, jour de l'indépendance de la Jamaïque.

Le drapeau est composé de trois bandes horizontales de couleurs noire, jaune et verte, chacune portant une signification.

La bande supérieure noire symbolise plusieurs valeurs clés. Elle représente la résilience et la détermination du peuple jamaïcain à surmonter les défis et les épreuves. Cette couleur évoque également le passé douloureux de l'esclavage et de la lutte pour la liberté, tout en reflétant la force et le courage des Jamaïcains dans leur marche vers un avenir meilleur.

La bande centrale de couleur jaune, incarne la richesse naturelle et culturelle de la Jamaïque. Le jaune vibrant du drapeau rappelle les plages ensoleillées, les rivières scintillantes et les paysages luxuriants de l'île. Il symbolise également l'espoir, la lumière et la prospérité, représentant ainsi les aspirations du peuple jamaïcain pour un avenir brillant et épanouissant.

La bande inférieure de couleur verte, représente la fertilité de la terre jamaïcaine. Cette couleur évoque les montagnes verdoyantes, les forêts luxuriantes et les vastes champs agricoles de l'île. Elle symbolise également la croissance, le renouveau et la fertilité, soulignant l'importance de l'agriculture et de la préservation de l'environnement pour le développement durable de la Jamaïque.

Ensemble l'association de ces trois couleurs (noir, jaune et vert) du drapeau de la Jamaïque incarnent les valeurs fondamentales du pays, telles que la résilience, l'optimisme, la fertilité et la diversité. Le drapeau est un symbole puissant d'unité nationale, rappelant aux Jamaïcains leur héritage commun et leur engagement envers un avenir meilleur pour tous.

L'hymne national de la Jamaïque, intitulé "Jamaica, Land We Love" (Jamaïque, Terre que nous Aimons), exprime les sentiments d'amour, de fierté et de dévotion envers la patrie. Les paroles de l'hymne ont été écrites par Hugh Sherlock et la musique composée par Robert Lightbourne.

L'hymne débute par les mots évocateurs "Eternal Father, bless our land" (Père Éternel, bénis notre terre), appelant à la protection divine sur la Jamaïque et son peuple. Cette invocation religieuse reflète l'importance de la spiritualité dans la vie jamaïcaine, tout en exprimant un sentiment de gratitude envers la Providence pour les bénédictions accordées à la nation.

Les couplets suivants de l'hymne décrivent la beauté naturelle de la Jamaïque, avec ses montagnes majestueuses, ses rivières scintillantes et ses champs fertiles. Les paroles évoquent également la diversité du peuple jamaïcain, avec ses différentes origines ethniques et ses traditions culturelles variées. Cette célébration de la diversité reflète l'unité nationale de la Jamaïque, où les individus de toutes origines sont unis dans un

amour commun pour leur pays.

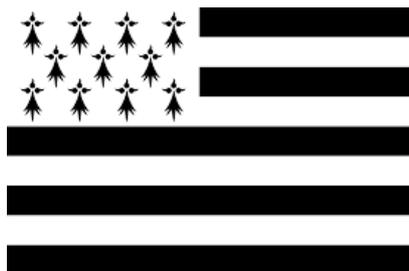
L'hymne exprime également l'aspiration à la liberté, à la justice et au progrès pour tous les Jamaïcains, indépendamment de leur origine ou de leur statut social. Il rappelle les luttes passées pour l'indépendance et les sacrifices consentis par ceux qui ont contribué à façonner l'histoire et l'identité de la Jamaïque en tant que nation souveraine.

Le refrain de l'hymne, "Jamaica, Jamaica, Jamaica, land we love" (Jamaïque, Jamaïque, Jamaïque, terre que nous aimons), est une déclaration passionnée d'attachement et de dévotion envers la Jamaïque. Ce refrain puissant résonne dans le cœur de chaque Jamaïcain, symbolisant leur engagement envers leur patrie et leur désir de voir la Jamaïque prospérer et réussir.

L'hymne national de la Jamaïque est souvent chanté lors d'occasions spéciales, telles que les célébrations de l'indépendance, les événements sportifs internationaux et les rassemblements communautaires. Il inspire un sentiment d'unité et de fierté nationale chez les Jamaïcains, renforçant leur attachement à leur pays et à leur identité culturelle.

B) Dans la République française

Le drapeau breton, également connu sous le nom de *Gwenn-ha-du*, a une histoire complexe et controversée. Il n'a pas été créé en une seule fois, mais plutôt développé au fil du temps à partir de différents symboles et traditions bretons.



Le drapeau breton est composé de neuf bandes horizontales noires et blanches, avec un canton en haut à gauche contenant un hermine noire sur un fond blanc. L'hermine noire est un symbole traditionnel de la Bretagne, représentant la noblesse et la pureté.

L'origine exacte du drapeau breton est incertaine, mais il est généralement admis qu'il a été créé au début du XXe siècle. En 1923, le mouvement régionaliste breton a organisé un concours pour concevoir un drapeau breton. Le gagnant du concours était Morvan Marchal, un artiste et militant breton. Il a conçu le drapeau breton en utilisant les couleurs traditionnelles de la Bretagne, le noir et le blanc, et en ajoutant l'hermine noire dans le canton.

Cependant, il est important de noter que le drapeau breton n'a pas été immédiatement adopté par tous les Bretons. Certains ont considéré que le drapeau était trop moderne et n'avait pas de lien avec les traditions bretonnes. D'autres ont estimé que le drapeau était trop associé au mouvement régionaliste breton et qu'il menaçait l'unité de la France.

Malgré ces controverses, le drapeau breton est devenu un symbole important de la Bretagne et de sa culture. Il est souvent utilisé lors de festivals et d'événements culturels bretons, ainsi que dans des manifestations politiques pour revendiquer une plus grande autonomie pour la Bretagne.

Le drapeau corse, également connu sous le nom de *bandera corsa*, est un symbole important de la culture corse. Son origine remonte à la fin du XVIIIe siècle, pendant la Révolution française.

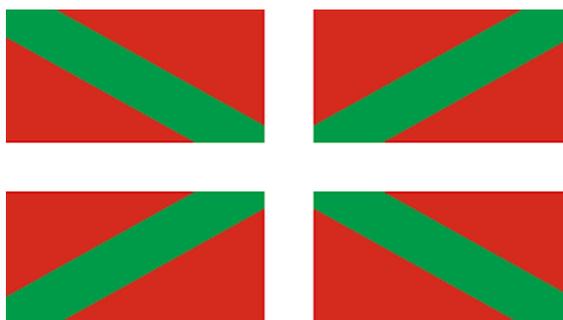
En 1755, Pascal Paoli, un leader corse, a créé une constitution pour la Corse qui comprenait un drapeau avec une tête (coupée) de Maure. La tête de Maure était un symbole traditionnel de la Corse, représentant la victoire de la Corse sur les Maures lors des batailles pour l'indépendance.

Pendant la Révolution française, les Corses ont soutenu les idéaux révolutionnaires de liberté, d'égalité et de fraternité. En 1769, la Corse a été annexée par la France, mais les Corses ont continué à revendiquer leur identité et leur culture distinctes.

En 1789, les Corses ont participé à la Révolution française et ont créé leur propre assemblée nationale. Cette assemblée a adopté un drapeau avec une tête de Maure sur un fond blanc, bleu et rouge. Le bleu et le rouge étaient les couleurs de la ville de Paris, tandis que le blanc était le symbole de la pureté et de la paix.



Le drapeau basque, également connu sous le nom d'Ikurrina, est un symbole important de la culture basque. Son origine remonte au XIXe siècle, lorsque les Basques ont commencé à revendiquer leur identité et leur culture distinctes. En 1894, Sabino Arana, un militant basque, a créé le Parti nationaliste basque (PNV) pour promouvoir la culture et l'identité basques. Arana a également conçu le drapeau basque, qui est composé de trois bandes horizontales : vert, blanc et rouge. Le vert représente les montagnes basques, le blanc représente la paix et le rouge représente le sang versé par les Basques dans leur lutte pour l'indépendance. Pendant la guerre civile espagnole, le drapeau basque a été utilisé par les forces basques qui se sont battues contre les nationalistes espagnols. Après la guerre civile, le drapeau basque a été interdit par le régime de Franco, qui considérait que le drapeau menaçait l'unité de l'Espagne. Cependant, le drapeau est resté un symbole important de la culture basque et a été utilisé par les militants basques qui ont continué à revendiquer leur identité et leur culture distinctes, dans des manifestations politiques pour revendiquer une plus grande autonomie pour le Pays basque.



Le drapeau kanak, également connu sous le nom de drapeau FLNKS (Front de libération nationale kanak et socialiste), est un symbole important de la culture kanak en Nouvelle-Calédonie. Son origine remonte aux années 1980, lorsque les Kanaks ont commencé à revendiquer leur identité et leur culture distinctes. Le 1^{er} décembre 1984, le drapeau kanak était hissé pour la première fois en Nouvelle-Calédonie lors du premier congrès du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), dans le quartier de la Conception, au Mont-Dore. « *Kanaky est en train de naître* », déclarait alors Jean-Marie Tjibaou, le président du FLNKS et du « gouvernement provisoire de Kanaky » institué à cette occasion, en levant les couleurs. Dans le contexte de l'époque, cette cérémonie a été un véritable défi à l'« *Etat colonial* ».



En 1984, le FLNKS a organisé un concours pour concevoir un drapeau qui représenterait l'identité et la culture kanak. Le gagnant du concours était Jean-Marie Tjibaou, un leader kanak et fondateur du FLNKS. Tjibaou a conçu le drapeau kanak en utilisant les couleurs traditionnelles de la culture kanak : rouge, vert et bleu.

Le drapeau kanak est composé de trois bandes horizontales : rouge, vert et bleu.

Le vert, symbole de Kanaky, le vert du pays Kanaky.

Le rouge, symbole de la lutte du peuple kanak, symbole de son unité, unité du FLNKS et projet d'unité avec tous ceux qui accepteront la République de Kanaky avec sa Constitution.

Le bleu de la souveraineté.

Le rouge représente aussi le sang versé par les Kanaks dans leur lutte pour l'indépendance,

Le drapeau martiniquais

Son origine remonte aux années 1870. Lors d'une insurrection au Sud de la Martinique en 1870, les insurgés auraient arboré « à plusieurs reprises des foulards ou des bandeaux R-V-N en signe de ralliement.

(Ce signe apparaît sur la couverture de l'ouvrage de Gilbert Pago « L'insurrection de Martinique 1870-71 »)

Dans les années 60, l'affaire de l'OJAM (Organisation de la Jeunesse Anticolonialiste de la Martinique) soit 18 jeunes étudiants revenus de Bordeaux membres de l'AGEM (Association Générale des Etudiants Martiniquais) ont publié un manifeste « La Martinique aux martiniquais » qu'ils placardaient sur les murs de Fort-de-France critiquant le statut départemental (violemment) et revendiquant le droit à l'émancipation du peuple martiniquais. Ils furent condamnés et emprisonnés puis acquittés après 2 années de procès.



Les couleurs de 1870 apparaissent sur ces documents sous forme de drapeaux et sont disposées dans le même sens que celles du drapeau français. C'est à partir de l'OJAM que ce drapeau devient l'emblème de la revendication autonomiste et indépendantiste martiniquaise.

L'action du MNL (Mouvement National de Libération de la Martinique) en 1968 a favorisé la configuration actuelle du triangle rouge et des quadrilatères verts et noirs.

Dans les années 70, les premiers mouvements indépendantistes ont arboré les 3 couleurs avec la configuration actuelle (1974 : Grève de Chalvet, 1978 : autonomistes du Parti Progressiste Martiniquais qui s'opposait aux différents régimes politiques français dont celui dirigé par Valéry Giscard d'Estaing).

En 1995, le drapeau est apposé sur le fronton de la Mairie de Sainte-Anne par Garcin Malsa.

Pendant de nombreuses années, le monde sportif et les associations culturelles en Martinique ont été confrontés à des situations incohérentes lors des rencontres caribéennes et internationales. Les délégations martiniquaises, issues d'un territoire français, se présentaient sous la même bannière que les autres territoires hexagonaux. Cette uniformité ne reflétait pas la richesse culturelle et l'identité distincte de la Martinique. Afin de remédier à ce manque de représentation visuelle et sonore, les Assises du sport, tenues du 18 juin au 31 juillet 2016 à l'Institut Martiniquais du Sport, ont souligné la nécessité d'adopter un drapeau et un hymne propres à la Martinique. Un sondage réalisé par l'Institut IPSOS en décembre 2017 a révélé que 79% des participants souhaitaient que la Martinique soit internationalement identifiée par un drapeau.

1. Processus de l'adoption de l'hymne et du drapeau martiniquais les écueils à éviter

1.1. L'adoption du drapeau Ipséité et l'hymne Lorizon :

Entre le 30 novembre 2018 et le 3 janvier 2019, lors de deux consultations populaires, un total de 170 propositions de drapeaux et 30 propositions d'hymnes ont été présen-

tées. Par la suite, deux commissions de sélection, regroupant des représentants de divers secteurs, ont retenu trois hymnes et trois drapeaux parmi ces propositions. Ces six options ont été soumises au vote des Martiniquais sur une plateforme dédiée, du 8 au 15 avril 2019, récoltant un impressionnant total de 12 300 votes en huit jours. Le 16 avril, les choix des Martiniquais ont été officiellement annoncés, révélant l'hymne "Lorizon" et le drapeau adopté le vendredi 10 mai 2019. Ce jour-là, lors d'une conférence de presse à l'Institut Martiniquais du Sport, l'hymne martiniquais et le drapeau officiel de l'île ont été dévoilés au public.

Ce drapeau martiniquais a été baptisé Ipséité par son auteur. L'ipséité, c'est l'ensemble des caractères propre à une personne qui la rend unique. Un nom particulièrement adapté à ce drapeau qui reprend des éléments importants de la culture martiniquaise. Ainsi, en son centre, trône un strombe géant, aussi appelé Lambi, typique de l'île.

Les couleurs dominantes sont un bleu profond qui évoque l'océan Atlantique et la mer des Caraïbes, ainsi qu'un vert foncé qui rappelle la jungle luxuriante qui recouvre la majorité de l'île. Le strombe géant est entouré de 34 étoiles amérindiennes qui symbolisent les 34 communes de l'île. Entre les étoiles et le Lambi, 8 segments de tailles variables représentent les 8 langues officielles de l'île au cours de son histoire (Français, Créole, Anglais, Espagnol, Portugais, Italien, Chinois et Arabe).

En simultané avec la présentation du nouveau drapeau, l'Institut du Sport Martiniquais a dévoilé le nouvel hymne de l'île, baptisé "Lorizon" (l'horizon en créole). Cet hymne, qui fusionne les deux langues officielles de la Martinique, à savoir le français et le créole, présente son premier couplet et son refrain en créole, tandis que le second couplet est interprété en français. Encourageant l'unité, la fierté et la préservation du bien commun, cet hymne révèle de manière remarquable les liens significatifs entre le français et le créole. Il illustre ainsi comment deux cultures distinctes se sont unies sur une seule île pour former la Martinique telle que nous la connaissons aujourd'hui.

Cependant, malgré ses intentions louables, l'hymne a suscité des critiques quant à son fond, conduisant plusieurs particuliers et une association à saisir le tribunal administratif. Lors du délibéré rendu le lundi 15 novembre, le tribunal a tout d'abord jugé la requête recevable. Il a ensuite estimé que la décision d'instituer un drapeau et un hymne pour la Martinique aurait dû être le résultat d'une délibération de l'Assemblée de Martinique. Or, dans ce cas précis, elle émanait du conseil exécutif de la Collectivité Territoriale de Martinique (CTM) et de son président Alfred Marie-Jeanne. En conséquence, le tribunal a conclu que cette décision dépassait les compétences réciproques des or-

ganes de la CTM et devait être considérée comme entachée d'illégalité, entraînant son annulation.

1.2. L'adoption ratée du drapeau au colibri et de l'hymne Ansamn

Lors d'une conférence de presse tenue au Musée d'Histoire et d'Ethnographie à Fort-de-France, la Collectivité Territoriale de Martinique (CTM) a révélé le lundi 16 janvier 2023 les résultats de la consultation des Martiniquais sur les emblèmes qui symboliseront l'île lors des événements sportifs et culturels à venir. Pas moins de 37 000 participants ont pris part aux deux phases du scrutin, démontrant ainsi un fort engagement de la communauté dans le processus de sélection des symboles représentatifs.



Le drapeau sélectionné arbore les couleurs rouge, vert et noir, orné d'un colibri, tandis que pour l'hymne, le choix s'est porté sur « Ansamn », qui a mobilisé 10 289 votants et recueilli 53,8% des suffrages.

La décision quant au nouveau drapeau de la Martinique a été prise par 26 633 votants sur le site de la CTM. Le drapeau numéro 242, avec ses couleurs tricolores (rouge, vert et noir) et un colibri noir au centre, a remporté l'approbation des votants avec un impressionnant score de 72%.

Ce nouveau drapeau sera déployé lors des manifestations sportives et culturelles auxquelles la Martinique participera en tant que territoire, telles que les Jeux de Carifta. De plus, il flottera fièrement au siège de l'OECS, l'Organisation des États de la Caraïbe de l'Est à Sainte-Lucie, dont la Martinique est membre associé.

Les couleurs rouge-vert-noir du drapeau « *sont très importantes pour nous, elles sont ancrées dans notre conscience à la fois personnelle et collective* », a commenté Michelle Monroe, présidente de la commission de la Collectivité territoriale de la Martinique destinée à la sélection du drapeau et de l'hymne. Elle détaille le symbole de chaque couleur : le rouge est associé à la vie et à la liberté, le vert à la nature et à la fertilité, et le noir « *rend hommage à tous ceux qui ont été bafoués* ».

Le drapeau a immédiatement soulevé de nombreuses questions, notamment en ce qui

concerne l'utilisation du colibri, une image libre de droits régulée par Shutterstock selon des conditions spécifiques. Victime de cyberharcèlement, la conceptrice, Anaïs Delwaulle, a décidé de se retirer. Le 23 janvier 2023, le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique a pris acte de la décision de Madame Anaïs Delwaulle, la gagnante de la consultation populaire pour le "Drapeau de Martinique", de se retirer du concours.

1.3. L'adoption à défaut du drapeau nationaliste rouge, vert, noir

Le 2 février, lors d'une séance plénière, les membres de l'Assemblée de Martinique ont approuvé le drapeau aux couleurs rouge, vert et noir. Le vote a obtenu une majorité avec 45 voix favorables, aucune opposition et une abstention dans l'hémicycle de la CTM.

Le drapeau martiniquais est donc le drapeau historique des nationalistes, et il est composé de trois bandes verticales : vert, noir et rouge. Le vert représente la nature et la végétation de la Martinique, le noir représente l'histoire et la culture africaines des Martiniquais, et le rouge représente la lutte pour la liberté et l'indépendance.

Le drapeau martiniquais a été adopté comme symbole officiel de la Martinique en 2023, après une longue période de débats et de controverses. Certains Martiniquais ont considéré que le drapeau était trop moderne et n'avait pas de lien avec les traditions martiniquaises, tandis que d'autres ont estimé que le drapeau était trop associé au mouvement indépendantiste et qu'il menaçait l'unité de la France. Depuis lors, le drapeau est devenu un symbole important de la culture martiniquaise et est souvent utilisé lors de festivals et d'événements culturels martiniquais mais aussi sportifs internationaux.

II - PRIVILÉGIER L'OUVERTURE ET LA CRÉATIVITÉ

- * Le choix des emblèmes nécessite une sélection des valeurs, des atouts, des éléments patrimoniaux principaux
- * Cette sélection nécessite une expertise sur nos *mèè é labitid*, notre histoire, notre musique, notre environnement
- * Cette expertise nécessite une écoute de l'opinion guadeloupéenne
- * Les emblèmes doivent être une occasion de rassembler les guadeloupéens autour d'un choix collectif qui s'inscrira dans leur avenir et leur mémoire
- * Ce choix doit être une sélection de propositions innovantes plutôt qu'une validation de l'existant
- * L'existant doit faire partie des propositions de la sélection
- * Les ou la collectivité(s) guadeloupéenne(s) doivent ensuite voter et valider (ou pas) le choix fait par la population

Propositions :

- *Laisser la population exprimer sa créativité en envoyant des propositions de drapeaux.*
- *Proposer une liste de critères pour guider les artistes à réaliser les drapeaux. Cette liste mettra en avant chaque élément représentant le patrimoine culturel de la Guadeloupe.*
- *Ces drapeaux subiront une pré-sélection par un grand comité d'experts compétents sur les symboles et représentatifs de la diversité guadeloupéenne.*
- *Après la phase de sélection, la population sera amenée à choisir son drapeau parmi cinq propositions.*
- *Communication : informer la population par le biais de divers canaux, tels que les médias traditionnels, et les affichages publicitaires, le e-mailing, les sonos mobiles ou avec des outils digitaux tels que le site Web, et les réseaux sociaux. Visites de proximité dans les différentes communes avec des bus d'informations, permettant ainsi de dialoguer avec les résidents et de recueillir leurs contributions et leurs réactions. Le porte à porte dans chaque commune pour sensibiliser mais aussi recueillir les votes.*

Le choix de l'hymne par le biais de musiques existantes

Généralement un hymne national peut être une chanson populaire, ou une création qui s'inspire du contexte dans lequel se trouve le pays par exemple "Chant de l'indépendance" (Gérard Lockel 1976), et "la Gwadeloup sé tan nou" (Jacky Richard 2009) LKP 2009 qui sont des chansons très populaires et qui

peuvent être considérées comme un hymne.

* **Création de l'hymne**

La langue de l'hymne

Etant donné que la Guadeloupe est un territoire bilingue, l'hymne national peut être en créole ou en français ou dans les deux langues, par contre dans l'affirmation de notre "*Guadeloupéanité*" le créole peut être priorisé. Ce choix doit également prendre en compte notre multicommunautarisme (afrodescendants, indo-descendants et autres).

Les instruments

La Guadeloupe, véritable diversité ethnique et culturelle est composée d'habitants aux origines diverses c'est pour cela qu'il ne faut pas exclure tous les instruments. Toutefois, il faut malgré tout prioriser le KA, le chacha, la konk a lambi, le santur, le tambourin, le matalon, le siyak, le tibwa etc...

Rythme et thème

Dans la création d'un hymne musical, les choix rythmiques et thématiques sont essentiels. La création doit être influencée par les faits historiques et le contexte social, culturel, économique, politique etc...

III - ENQUÊTE SUR LA JEUNESSE ET LES EMBLÈMES

Réalisée par la promotion des étudiants du master 2 science politique 2024

***Questionnaire de mise en place
sur un échantillon de 247 personnes âgées de 20 à 27 ans.***

La mention « non insulaire » implique un(e) participant(e) non Guadeloupéen ou non né(e) sur le territoire.

Avant-propos

Le drapeau aura vocation à accompagner les guadeloupéens en devenir. Les symboles du passé appartiennent aux générations passées qui sont des « passeurs », mais les jeunes doivent se reconnaître dans le drapeau qui sera proposé afin qu'ils puissent être associés à l'avenir de la Guadeloupe. En effet, le drapeau devra leur parler et initier et impulser chez eux une identité et un désir d'identification. Il semble donc important de requérir les avis et points de vue de la jeunesse guadeloupéenne. C'est dans ce sens que la tranche d'âge de 20 à 27 ans a été consultée. Le moyen de consultation utilisé est « les réseaux sociaux », ce qui correspond aussi à un de leur moyen privilégié de communication, l'objectif étant d'en atteindre un plus grand nombre sur un temps restreint. Les 247 retours ont été exploités. C'est cette exploitation qui est présentée. Le panel est composé de "personne insulaire" identifiée comme vivant en Guadeloupe et les "non insulaires" (ne vivant pas en Guadeloupe et pouvant être d'une origine sans lien avec la Guadeloupe).

Passation : Via Instagram sur un compte de 1500 abonnés.

Les questions et traitement des réponses

1. Définissez la Guadeloupe en 3 mots

Objectifs : définir les caractéristiques qui font consensus (170 recueils de réponses)

Caractéristiques identifiées	Nombre de réponses recensées
- Culture	42
- Beauté	32
- Richesse humaine	27
- Diversité	21
- Nature	21
- Accueillante	16
- Chaleur	11

La diversité ethnique ne semble pas être un critère de reconnaissance, la diversité ne représente pas de prime abord la Guadeloupe. La culture est davantage identifiée comme ce qui rassemble.

2. Selon vous, la part d'histoire coloniale doit-elle faire partie intégrante de l'image de l'île actuelle où doit-on faire évoluer les mentalités, voir s'en défaire pour écrire une nouvelle histoire ?

Objectif : identifier la part de l'histoire présente dans les mémoires et la place qui lui est accordée

Réponse générale : Prendre en compte le passé historique est important mais il semble au regard des réponses qu'il y ait une certaine bi valence qui se traduit par une volonté à s'en détacher et ainsi, faire évoluer les mentalités. Une des réponses a été : « une histoire ne définit pas un peuple ».

3. Selon vous, quelles caractéristiques la Guadeloupe devrait-elle mettre en avant ? (vote sur un échantillon de 247 personnes)

Objectif : identifier ce qui, pour les enquêtés, définit le plus la Guadeloupe

- Les deux = 81% (soit 201 votes) > Nature et Culture

4. À vos yeux, quelles couleurs représentent la Guadeloupe ?

Objectif : Identifier les couleurs qui sont reconnues comme représentant la Guadeloupe (337 recueils de réponses, les choix pouvant être multiples)

Remarque : il n'a pas été demandé aux enquêtés de préciser la représentation associée aux couleurs

Couleurs identifiées	Nombre de réponses recensées
- Vert	142
- Bleu	68
- Jaune	63
- Rouge	32
- Orange	16
- Noir	11
- Marron	5

Les couleurs « vert » et « bleu » sont reconnues comme représentant la Guadeloupe en 3^{ème} position il y a le jaune. On remarquera que les couleurs « Vert », « jaune » et « rouge » sont des couleurs présentes sur les drapeaux de pays d'Afrique.

5. Selon vous, qu'est ce qui symbolise le mieux la Guadeloupe ?

Objectif : identifier le symbole qui fait consensus, la question était ouverte (sans choix suggéré).

Symboles identifiés	Nombre de réponses recensées	Matérialisés par
Culture	27	Ka, Tambour, Madras
Histoire	22	La Mûlatresse solitude, Raoul George Nicolo, Metissage,
Créolisation/Hybridité)	26	*
Chaleur, Madras,	36	Papillon – Majorité non insulaires

6. Quelle est votre définition d'un Guadeloupéen ?

Objectif : Identifier comment les enquêtés définissent ce qu'est « un Guadeloupéen »

- Réponse quasi unanime : Quelqu'un **qui est né et grandit en Guadeloupe**

7. À quoi l'expression « patrimoine immatériel » vous fait-elle penser ?

Objectif : Identifier ce qui est caractérisé comme faisant partie du patrimoine immatériel de la Guadeloupe

Les réponses sont identifiées en 2 groupes :

Ce qui relève de la tradition et fruit de l'histoire

- Tradition, culture : héritage, spiritualité, créole, Légende, Musique, coutume, rituel, mémoire, Léwoz, la cuisine, Histoire = **Oralité/Transmission**

Ce qui relève de la « nature »

- Paysage, beauté, Mangrove, Biodiversité, plages, animaux

8. Êtes-vous en adéquation avec l'utilisation du drapeau indépendantiste comme représentation iconographique de l'île ?

Objectif : Apprécier comment se situe cette tranche d'âge par rapport à l'existant qui est le résultat d'un passé politique

- Pas d'attachement particulier, traits communistes, pas unique, Il n'évoque pas l'âme de la Guadeloupe, on peut mieux faire, il faut apprendre à avoir une identité propre.

9. Selon vous, que devrait représenter le drapeau Guadeloupéen aujourd'hui ?

Objectif : Identifier des éléments constitutifs du drapeau que les enquêtés souhaiteraient retrouver sur le drapeau car reconnus comme représentant la Guadeloupe

- Biodiversité
- Culture
- Résilience
- Héritage
- Revendication
- Ka
- Coutela
- Mer
- Histoire

Nous noterons que nous avons eu très peu de réponses, toutefois, les réponses sont classées selon un ordre décroissant : des réponses les plus données aux réponses les moins données.

Au regard de cette consultation, le drapeau aurait le profil suivant et serait composé :

- Des couleurs suivantes : vert, de bleu, de jaune et de rouge
- Serait la retranscription des volets culture et beauté de l'île
- L'objet incrusté du drapeau serait : un tambour ou un motif rappelant le tissu « Madras »

La tranche d'âge consultée se détache de toute considération politique ou de lutte qui identifiera la Guadeloupe et son drapeau.

Le drapeau aurait une « consonance pacifiste » de nature à créer une cohésion autour du patrimoine immatériel qu'est le gwo ka à travers le Ka et viserait à valoriser la richesse de la biodiversité de la Guadeloupe.

Proposition d'amorce de drapeau au regard des résultats de l'enquête



CONCLUSION

Le fait est que le colonialisme a laissé une trace encore bien présente aux Antilles, trace dont il est impératif de sortir pour vivre mieux le présent. Les questions d'identité et d'évolution restent latentes et redondantes.

En parlant d'identité, que pensent les guadeloupéens concernant leur propre choix de développement identitaire, de quel mode de transmission souhaitent-ils user ?

Le drapeau comme l'hymne, en tant qu'emblèmes auront la capacité de rassembler et de permettre au peuple guadeloupéen de se reconnaître à travers des valeurs légitimes construites au cours des siècles et garantes de son évolution et ainsi de se libérer encore plus du carcan et du poids de l'histoire coloniale pour afficher une identité affirmée aux yeux du monde ; révélatrice de son incroyable esprit de résistance et de résilience forgés par l'Amour et le rayonnement solaire.

Sébastien MATHOURAPARSAD

Fiscalité, croissance et développement soutenable (rapport final)

Fiscalité, croissance et développement soutenable

Sébastien Mathouraparsad

Table des matières

Procédure et méthodes	5
Synthèse	7
Récapitulatif des propositions.....	13
Introduction générale	16
1. Le rôle de l’histoire.....	16
2. Le poids de la géographie.....	18
3. La croissance économique	19
4. Inégalités et pauvreté	22
5. Un chômage de masse	24
6. Les migrations vers l’Hexagone	24
7. L’action publique.....	25
8. Une fiscalité spécifique	26
9. A la recherche d’un nouveau modèle de développement	27
Chapitre I : Sur l’octroi de mer	29
1. Mise en œuvre de la taxe	29
2. Le cas du marché unique antillais	30
3. Les exonérations à l’octroi de mer	31
4. Les taux de Guadeloupe	31
5. Processus de formation des prix	32
6. Evolution des recettes.....	37
7. Revue de littérature sur l’évaluation de l’impact de l’octroi de mer	37
8. Scénario 1 : Analyse des effets d’une baisse brutale des taux d’octroi de mer	39
9. Analyse sur longue période des impacts économiques d’un scénario de substitution.....	47
9.1. Scénario 2 : une réduction progressive de l’octroi de mer sans compensation.....	48
9.2. Scénario 3 : un accompagnement compensatoire de l’UE sur le long terme garantissant une neutralité budgétaire	54
9.3. Scénario 4 : une suppression de l’octroi de mer compensée par une augmentation de TVA à long terme	59
10. Mise en perspective	63
10.1. Pouvoir contracyclique.....	64
10.2. Industrie naissante	64
10.3. Design des politiques économiques	65
10.4. Soutien des ménages	65
10.5. Coopération régionale.....	66

10.6.	Dépenses en investissement	67
11.	Conclusion et propositions.....	69
Chapitre II : Sur la réduction des inégalités.....		74
1.	Les données.....	75
2.	Scénario 5 : mise en œuvre d’une allocation destinée aux ménages modestes.....	81
3.	Conclusion et propositions.....	91
Chapitre III : Sur la santé publique		94
1.	Une contribution solidaire des voyageurs.....	94
1.1.	Une enquête sur le consentement à payer une contribution solidaire	100
1.2.	Les données macroéconomiques	103
1.3.	Scénario 6 : mise en œuvre d’une contribution solidaire	104
1.4.	Analyse de sensibilité	105
2.	Production de charbon actif à base de Sargasse et de coco pour dépolluer les terres chlordéconées	108
2.1.	Les données.....	111
2.1.1.	La matrice de comptabilité sociale.....	111
2.1.2.	La production de charbon actif	113
2.1.3.	La terre	116
2.2.	Simulations et résultats.....	117
2.2.1.	Scénario 7 : Variabilité du stock de sargasse.....	117
2.2.2.	Scénario 8 : subvention des prix du charbon actif	121
3.	Conclusion et propositions.....	123
Chapitre IV : Sur la croissance inclusive		126
1.	Les enjeux démographiques.....	127
1.1.	Un vieillissement inquiétant.....	130
1.2.	Une fuite des cerveaux.....	133
1.2.1.	Quelques faits stylisés en outre-mer.....	134
1.2.2.	Impacts sur le marché du travail	140
1.2.3.	Un retour au pays des originaires	142
2.	Les résultats d’enquêtes	145
2.1.	Enquête auprès de la population	145
2.2.	Enquête auprès des chefs d’entreprise.....	147
3.	Une mesure de soutien à l’emploi productif et inclusif	153
3.1.	Les données.....	153
3.2.	Scénario 9 : Subvention de l’embauche de originaires émigrés très qualifiés	156
4.	Conclusion et propositions.....	160

Conclusion générale	163
Annexes	168
Le cadre méthodologique du Chapitre 1	168
Le cadre méthodologique du Chapitre 2	178
Le cadre méthodologique du Chapitre 3	184
Le cadre méthodologique du Chapitre 4	199
Bibliographie	210

Procédure et méthodes

Deux principes fondamentaux ont gouverné l'organisation de ce travail :

L'indépendance. Les travaux ont été commandités par le Conseil départemental, cependant menés sans que les collectivités, institutionnels ou élus interviennent dans les résultats. Ceci garantit que les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation de son auteur. Les résultats ont été obtenus en suivant un cadre scientifique rigoureux.

La **contradiction.** Tous les résultats ont été soumis à une commission ad hoc composée d'élus et d'institutionnels. Un rapport intermédiaire leur a été présenté. Plusieurs remarques ont ainsi été formulées. L'auteur du rapport a ensuite argumenté et précisé le cadre méthodologique, apportant également les nuances nécessaires, et ce pour permettre d'apprécier en toute rigueur les remarques conclusives. Les résultats ne peuvent être rendus définitifs qu'après prise en compte des réponses reçues. La plus grande partie des résultats ont déjà été soumis à la communauté scientifique et discutés.

Dans ce rapport, l'auteur s'est attaché principalement à analyser le champ de la fiscalité au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience). C'est l'analyse sous les angles de l'efficacité et de l'efficience qui permet des remarques conclusives quant à des propositions de développement soutenable en termes économique et social.

Cette étude a également conduit à la réalisation de trois enquêtes de terrain (deux adressés à la population et une aux entreprises), à l'exploitation des réponses à des questionnaires. Avec le concours d'un prestataire pour la partie enquête, le rapport a comporté un volet reposant sur l'exploitation des données d'enquête.

Le rapport s'est également appuyée sur une large revue de littérature composée d'une part de l'exploitation de tous les travaux ministériels, des collectivités mais aussi et surtout des travaux universitaires consacrés aux différents sujets abordés.

Pour apprécier les effets macroéconomiques et sociaux, un modèle mésoéconomique couplé à un modèle de microsimulation a été utilisé.

En premier lieu, le modèle mésoéconomique de type équilibre général calculable (EGC) est un compromis permettant de capter les comportements microéconomiques dans un cadre macroéconomique. Ce type d'approche permet également de prendre en considération la dimension sectorielle des branches d'activité. Un modèle de base a été conçu. Nous avons ensuite apporté des modifications pour traiter des différentes problématiques. Il est décliné en deux versions : statique et dynamique. Ce modèle a été construit à partir des données des comptes économiques produites par l'Insee. En veillant à prendre en considération les principales spécificités de l'économie guadeloupéenne (organisation du marché du travail, négociations salariales, secteurs en concurrence imparfaite, prix administrés, afflux de travailleurs extérieurs, absence de contrainte extérieure,...), il représente une image

schématique et fidèle de la Guadeloupe. Ce modèle est par construction académique mais a une portée opérationnelle. Les résultats de simulation obtenus ont été soumis à des tests de sensibilité pour s'assurer de la rigueur des résultats.

En second lieu, un modèle de microsimulation est couplé au bloc EGC. Celui-ci a été construit à partir de l'enquête Budget des familles construite par l'Insee. Elle indique pour l'ensemble des ménages la structure de revenus, de consommation, de dépenses.... Le bloc de microsimulation a été construit pour apprécier les effets économiques sur la distribution des revenus et les prix des produits consommés par les ménages de l'enquête. Cela a permis de conduire des analyses sur les inégalités et la pauvreté monétaire des ménages.

Synthèse

Sur le contexte économique et social

Depuis la proclamation de leur décolonisation et la départementalisation en 1946, les outre-mer français ont réalisé en quelques décennies seulement ce que les pays européens « développés » ont mis plus d'un siècle à accomplir. Que l'on se place dans les domaines de la santé, de l'éducation ou du développement économique, les progrès sont indiscutables et nombreux. La raison principale de cette « transfiguration » est l'apport massif de transferts publics, exerçant des impacts importants sur la mise à disposition des infrastructures de base (écoles, hôpitaux, port, aéroports, routes, ...), le rattrapage social et la structuration de l'appareil administratif. Cette stratégie de développement a fait passer le territoire d'une économie agricole à une économie tertiaire de façon accélérée sans qu'il puisse suffisamment développer son secteur industriel, malgré les stratégies de substitution à l'importation mises en place. La croissance économique est engagée sur une baisse tendancielle en considérant les quarante dernières années. Parallèlement, les moteurs de la croissance témoignent d'une réduction de la contribution de l'agriculture à la croissance, qui apparaît presque négligeable ces dernières années. La part des services (marchands et non marchands) a pris de l'ampleur à partir des années 1950 et est aujourd'hui significative.

Malgré des progrès indéniables avec notamment un PIB par habitant, un IDH, une dynamique de l'investissement qui la classent parmi les économies les plus riches du bassin caribéen, la Guadeloupe demeure un espace de persistance et même parfois d'approfondissement des inégalités, de surexposition au chômage, de pauvreté monétaire et d'inégalités. Le territoire a en somme des caractéristiques d'économies développées et d'économies en développement. Les mouvements sociaux se répètent de manière cyclique et témoignent des difficultés à trouver un sentier vertueux de développement. L'île vacille constamment sans pour autant totalement s'effondrer. Du moins, elle faiblit puis elle repart mais elle est loin du dynamisme qu'elle a connu 40 ans auparavant avec une croissance économique qui avoisinait les 20%. C'est une économie *bigidi*, une économie qui demeure résiliente malgré les multiples chocs sociaux et économiques.

Les importants moyens déployés par l'Etat français dans les territoires ultramarins (aux alentours des 20 milliards d'euros) peinent à garantir un développement harmonieux et une amélioration généralisée des conditions de vie. L'adaptation des politiques publiques aux spécificités de chaque territoire semble nécessaire pour y parvenir. Le sentiment d'abandon qui s'exprime parfois dans les outre-mer vis-à-vis de l'Etat français ne correspond pas aux importants moyens qui y sont mobilisés. Ce sont donc les modèles institutionnels et les systèmes de décision parfois peu adaptés à la situation ultramarine qu'il faudrait réformer. Des évolutions s'imposent pour éviter que les difficultés économiques alimentent les tensions entre les outre-mer et l'Etat, et également pour éviter que ces difficultés ne viennent fracturer la société guadeloupéenne elle-même entre les partisans d'une autonomie et ceux d'une

assimilation à la France dans son ensemble. Il s'est donc agi de proposer les voies et les moyens allant vers un autre modèle. Il a été en effet question dans ce rapport de proposer un développement soutenable qui réponde au « sens du pays », un développement RED (responsable, endogène et durable). L'autonomie nécessite des moyens endogènes, en l'occurrence des ressources fiscales propres au territoire. Une analyse menée sur les comptes des secteurs institutionnels produits par l'Insee montre que sur le total de revenus fiscaux générés par le territoire (en considérant les principaux postes de la fiscalité), une plus large partie va au bénéfice des administrations centrales. Autrement dit, alors que le territoire est souvent dit coûter cher à la France, il génère en retour plus de revenus fiscaux au profit de l'Etat qu'à son propre profit (+74% en 2018). Par ailleurs, selon nos calculs sur la base de l'année 2018, si l'octroi de mer était remplacé par une TVA, l'Etat percevrait alors 164% de recettes fiscales en plus que la Guadeloupe.

Sur l'octroi de mer

Les départements d'outre-mer bénéficient de tout un ensemble de dispositifs fiscaux et budgétaires spécifiques ayant pour but de favoriser leur développement. Parmi ceux-ci, on dénombre l'octroi de mer. Introduit en Martinique en 1670, il l'un des plus anciens systèmes d'imposition existant en France. Jusque-là, la France s'était positionnée pour défendre le maintien au niveau européen, tout en émettant plusieurs réserves. Nombre de pays y voyant une pratique anticoncurrentielle, l'Union européenne avait demandé plusieurs modifications de la taxe. Aujourd'hui, tenue pour responsable de la vie chère par l'Etat et à une heure où la dette française s'alourdit dangereusement, la France propose une réforme de la taxe (dont la gestion est à la charge des collectivités) qui pourrait être remplacée par une TVA (dont la gestion est à la charge de l'Etat). En utilisant un modèle qui permet d'évaluer les impacts de la réforme de la taxe, nous montrons que la réforme de cette taxe peut réduire la pauvreté monétaire et les inégalités. Plus précisément, nous montrons que cette réforme améliorerait la situation des ménages les plus modestes. Cependant, en raison de la concurrence accrue des produits importés et de la baisse des recettes des collectivités locales, cette réforme générerait des impacts macroéconomiques négatifs avec notamment une baisse de la croissance économique et une hausse du chômage, dans un contexte de faible croissance et de chômage de masse. Autrement dit, le prix à payer est élevé.

Des exercices de simulation sont menés en considérant deux types d'accompagnement de la réforme. Les résultats sont appréciés à horizon de 10 ans. Un premier scénario considère, durant les cinq premières périodes, l'octroi de mer diminue graduellement de 20%. Puis, à partir de l'année où la taxe disparaît, l'administration augmente le taux de TVA de 50% de façon uniforme afin de compenser la suppression de l'octroi de mer, et ce pour veiller à équilibrer les finances publiques. Le second scénario concerne une idée émise par le gouvernement, un accompagnement par des fonds européens. On suppose que pour réduire les conséquences budgétaires de l'élimination de l'octroi de mer comme le suggère la Commission européenne, la France pourrait chercher à obtenir un appui financier de la part de l'Union européenne.

Selon nos résultats, le premier scénario a des effets mitigés. D'un côté, le taux de chômage diminue (surtout des travailleurs qualifiés). D'un autre, les activités du secteur privé sont pour la plupart en récession. Le PIB réel a finalement tendance à diminuer de l'ordre de 5,3%. Du fait de la baisse des épargnes, l'investissement total diminue et il y a moins de capital à long terme (-4,81%). Selon nos calculs, globalement la politique a tendance à réduire la pauvreté (-6,5%). Plus en détail, plus les ménages sont pauvres, plus leur situation s'améliore. On retrouve les mêmes tendances que dans le cas d'une politique de suppression d'octroi de mer sans accompagnement, sauf que dans ce cas présent la situation des ménages se détériore un peu plus. Il y a donc récession et cette récession semble être pro-pauvre.

S'agissant du second scénario, la suppression du protectionnisme compensée par les transferts a des effets macroéconomiques positifs. Le PIB réel augmente de l'ordre de +1,92%. La croissance est d'abord engendrée par les dépenses publiques. On peut distinguer trois groupes de secteurs : ceux qui tirent profit directement de la hausse des dépenses publiques (industrie des biens de consommation, activités immobilières, autres services aux particuliers, éducation-santé et administrations), ceux qui tirent profit de la réforme de l'octroi de mer (transports, activités financières, postes et télécommunications et hôtels et restaurants) et ceux qui se développent grâce aux demandes intermédiaires des secteurs en expansion ou à la hausse de la demande des autres agents, notamment des ménages, compte tenu de la croissance de leurs revenus. Par contre et en raison de la hausse des prix, les exportations ont tendance à diminuer alors que les importations augmentent en réponse au surplus de demande locale. Selon nos calculs, globalement la politique a tendance à réduire la pauvreté (-12,4%). Si l'on compare la variation par décile de revenu, on observe, certes la situation des ménages les plus pauvres s'améliore, mais bien moins que celle des ménages les plus riches. La politique est par conséquent plutôt pro-riche.

Sur la réduction des inégalités

L'un des résultats majeurs que l'on obtient autour de la suppression de l'octroi de mer est qu'elle génère une réduction de la pauvreté monétaire mais au prix d'une récession économique génératrice de chômage. Or, le chômage est la principale cause de la pauvreté monétaire. Si le recul de la pauvreté monétaire est obtenu par une baisse des prix, cette réforme ne génère pas de création de richesses ni d'emplois et accroît la dépendance à l'extérieur en raison d'une hausse des importations. Aussi, nous avons évalué les effets d'une proposition s'articulant autour de la mise en place d'une allocation. Plus précisément, nous avons ici évalué deux scénarios de financement de cette allocation qui visent un double objectif.

En premier lieu, il s'agit d'augmenter les revenus des ménages modestes en leur fournissant cette allocation. En second lieu, cette allocation n'est destinée qu'à une consommation de biens et services d'origine locale. Il s'agit alors de fournir un surplus d'activité aux branches locales, ce qui permettrait de créer de l'emploi, le chômage étant la principale cause de pauvreté monétaire. Dans les scénarios que nous avons considérés, l'octroi de mer et la TVA sont les deux sources de financement retenues pour financer cette allocation. Selon nos

résultats, les deux scénarios autour de cette allocation solidaire et locavore réduisent la pauvreté monétaire. D'une part, redistribuer le produit de l'octroi de mer réduit davantage la pauvreté monétaire mais crée un ralentissement économique car utiliser le produit de l'octroi de mer réduit le budget des collectivités locales. Les résultats témoignent d'une récession pro pauvre, puisque les ménages modestes voient leur situation s'améliorer. D'autre part, redistribuer le produit de la TVA créée de la croissance (contrairement à un financement octroi de mer), mais s'accompagne d'une hausse des prix qui pénalise les ménages modestes (relativement au scénario octroi de mer). En outre, le scénario TVA, qui entraîne un recul du taux de chômage, s'accompagnerait d'une réduction du nombre de bénéficiaires du RSA et donc d'une économie en termes d'allocation chômage dans les comptes publics.

D'un point de vue pratique, deux dispositifs permettraient la mise en œuvre de ce mécanisme. En premier lieu, l'article 294-1 du CGI prévoit l'exonération de TVA dans les territoires de Guyane et Mayotte. La Guadeloupe pourrait être inclut. En second lieu, le Bouclier qualité prix (BQP), institué par la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer, définit une liste de produits (tels que produits alimentaires et de première nécessité, produits d'hygiène, d'entretien et d'équipement de la maison, produits infantiles et scolaires,...) vendus à prix réduit dans les grandes surfaces de la Guadeloupe. Il pourrait inclure davantage de biens et services locaux et servir de paniers visés par l'allocation.

Sur la santé publique

En 2019, 58 % des résidents âgés de 15 ans ou plus en Guadeloupe déclaraient jouir d'une bonne ou très bonne santé contre 71 % dans l'hexagone (Insee, 2021). Le surpoids et l'obésité constituent des défis importants pour la population locale qui compte 52 % de résidents touchés contre 47% dans l'hexagone. L'obésité concerne un Guadeloupéen sur cinq contre 14 % dans l'hexagone. Par ailleurs, 41 % des personnes obèses souffrent d'hypertension artérielle, contre seulement 17 % des personnes sans surpoids. Parmi les 40 % les plus aisés financièrement, le taux de couverture par une assurance complémentaire est deux fois plus élevé que parmi les 40 % les moins favorisés. Parmi ces derniers, 43 % bénéficient de la couverture maladie universelle (CMU), qui concerne au total 21 % de la population guadeloupéenne âgée de 15 ans ou plus. Parmi les jeunes de 15 à 29 ans, 37 % ne sont affiliés ni à une assurance complémentaire ni à la CMU, tandis que ce pourcentage n'est que de 8 % parmi les 30 ans et plus. Aussi, quand la pandémie Covid-19 est apparue, la population guadeloupéenne était des plus sensibles. La propagation du virus a été facilitée par le déplacement des populations. Si le tourisme a été un accélérateur, ce secteur fut également l'une des principales victimes. La fermeture des frontières, les restrictions de déplacements pénalisent les activités touristiques et ont des conséquences importantes sur le reste des économies.

Compte tenu de la mondialisation et de la circulation de plus en plus grande des individus, nous avons considéré un dispositif qui pourrait protéger la population sans pour autant empêcher la circulation des individus. Ce dispositif montre même que la protection serait accrue grâce à l'afflux de voyageurs. L'idée proposée est de mettre en place une contribution financière

appliquée aux voyageurs dans un cadre solidaire pour soutenir directement les activités hospitalières de territoires faiblement dotés en système de santé. Nous montrons qu'un tel dispositif permettrait de fournir davantage de moyens aux activités hospitalières, stimuler l'activité de production des branches dans le reste de l'économie, générer des revenus qui permettraient finalement de réduire la pauvreté monétaire. Nous avons mené une enquête auprès d'un échantillon représentatif de la population et constitué par la méthode des quotas. Selon les résultats d'enquête, la taxe est relativement bien acceptée par la population résidente (70%) et touristique (54%).

Si le contexte environnemental est source d'aggravation de l'état de santé de la population, le territoire est en proie à d'autres enjeux de santé publique qui fragilisent davantage les guadeloupéens. Entre 1972 et 1993, le pesticide chlordécone a été employé en Guadeloupe dans le but de lutter contre un insecte ravageur des bananeraies. Si la banane résiste bien à la chlordécone, des résidus ont été retrouvés dans les couches de sédiments ainsi que dans divers organismes vivants (homme, animaux, plantes, fruits et légumes) de la terre et zones côtières, pénètre dans le sol jusqu'à atteindre la nappe phréatique et pollue alors l'eau des rivières qui se déverse dans la mer. Plus d'un quart de la SAU du territoire est contaminée par la molécule. 95% des Guadeloupéens présentent des traces de chlordécone dans le sang avec des conséquences dramatiques sur la santé : problèmes de fertilité, de croissance des nourrissons, perte de points de QI chez les enfants, etc. Il faudrait attendre 700 ans pour que la molécule disparaisse complètement de façon naturelle. Outre la chlordécone, les pays caribéens et latino-américains sont également affectés par un autre phénomène polluant. Depuis une dizaine d'années, ils sont victimes d'échouement massif et sporadique de sargasses sur les côtes entraînant avec elles des conséquences majeures : accessibilité difficiles à certaines zones, plages ou ports, activités de pêche perturbées, impact sur les fréquentations touristiques, activités de restauration sur le littoral, corrosion accélérée des matériaux, impacts sur la biodiversité, émanations de gaz toxiques aux odeurs nauséabondes pouvant entraîner des éruptions cutanées, des maux de tête irritants, des nausées et des problèmes respiratoires,...

L'une des solutions proposées par un groupe de chimistes est la production de charbon actif à partir de sargasse pour séquestrer les molécules de chlordécone contenues dans les terres. Pour en mesurer les effets économiques, nous avons développé un modèle qui intègre un secteur d'activité de production de charbon actif. Compte tenu de la volatilité de la sargasse, nous avons supposé l'utilisation d'une autre biomasse de façon complémentaire. Ces deux biomasses constituent par ailleurs elles-mêmes des déchets polluants. Les coques de noix de coco sont en effet la plupart du temps jetés dans les forêts ou les mangroves. Nous avons fabriqué en laboratoire le charbon actif à base de sargasse et à base de coques de noix de coco. Le protocole a permis d'élaborer la structure et les coûts de production du charbon actif. Cette nouvelle branche d'activité a ensuite été introduite dans la matrice de comptabilité sociale qui décrit la structure de l'économie guadeloupéenne. Nous avons ensuite utilisé un MEGC pour évaluer les effets économiques d'une dépollution des terres destinées à l'agriculture. Dans un premier scénario, on observe qu'une hausse de la production et de l'utilisation du charbon actif permet de dépolluer les terres et exerce un effet positif sur l'ensemble de l'économie

guadeloupéenne. En outre, la variabilité du stock de sargasse, dont la disposition est aléatoire, peut être corrigée en compensant la baisse d'afflux d'algues par le recours aux coques de noix de coco. Dans un second scénario, nous avons simulé l'introduction d'une subvention pour inciter l'achat de charbon actif pour dépolluer les terres. Cette subvention est destinée à l'usage dans le secteur agricole. Et pourrait notamment être intégré au plan chlordécone mené par l'Etat. Selon nos résultats, cela stimule la production de charbon actif qui va utiliser davantage d'algues sargasses pour produire du charbon actif. L'effet combiné de cette mesure a des impacts positifs sur le PIB et l'emploi.

Sur la croissance inclusive

La Guadeloupe est une terre de migration. Elle s'est construite au fur et à mesure des mouvements des populations. Il y a eu les Taïnos, les indiens Caraïbes, les colons français, les esclaves noirs d'Afrique, les engagés indiens... Les mouvements migratoires, tantôt choisis tantôt forcés, se sont poursuivis jusqu'à nos jours. Tandis que les entreprises locales recrutent des travailleurs très qualifiés sur le marché national, les qualifiés locaux sont en proie à un phénomène de discrimination : les hexagonaux sont préférés aux locaux. Selon l'enquête que nous avons réalisée, les principales raisons évoquées par les entreprises sont qu'il y a un manque d'expérience, de compétences ou de qualifications de la main d'œuvre locale. Cette discrimination évoquée dans la littérature a plusieurs conséquences. Elle provoque notamment une fuite des cerveaux qui a plusieurs implications. D'une part, cela réduit le capital humain de la société. D'autre part, cela contribue à la baisse de la démographie. Les cerveaux qui parviennent à s'insérer sur les marchés du travail extérieurs sont aussi ceux qui reviennent le moins.

Toutefois, la fuite des cerveaux pourrait se révéler être une chance si ceux-ci retournent au pays. Non seulement, cela permettrait d'accroître la productivité des entreprises locales. En plus, cela participerait à la hausse de la démographie. Compte tenu de cette préférence pour la main d'œuvre hexagonale, nous avons testé l'hypothèse d'une exonération de charges sur les salaires des très qualifiés originaires pour inciter les entreprises à les embaucher. Ce que l'on entend par originaires sont ceux pouvant justifier d'intérêts moraux et matériels dans le territoire. C'est aussi ce critère qui permet aux agents de la fonction publique de pouvoir bénéficier de congés bonifiés. Selon une enquête réalisée en 2023 auprès d'un échantillon représentatif de la population, 86% des sondés s'estiment favorables à ce type de mesure. Selon une enquête réalisée en 2024 auprès d'un échantillon de 300 entreprises, 95% d'entre elles jugent la mesure bonne.

A titre d'illustration, nous avons simulé dans un modèle macroéconomique une baisse de 20% des charges patronales des travailleurs très qualifiés originaires. Dans notre simulation, cette mesure est financée par la collectivité locale. Selon nos résultats, la baisse des cotisations augmente la demande de travailleurs originaires. Puisqu'ils sont plus demandés, leur prime de négociation de salaire augmente (+2,1%) puis le taux de salaire (0,8%). Puisque les originaires sont préférés aux hexagonaux, l'offre de travail des originaires augmente (4,7%) et celle des hexagonaux diminue (-0,6%). L'offre totale de travail augmente finalement (+0,5%)

ce qui contribue à soutenir la démographie du territoire. La hausse des revenus des ménages entraîne ensuite une hausse de leurs dépenses de consommation, ce qui stimule l'activité de production de l'économie. En outre, la hausse de la demande de travail s'accompagne d'une baisse du nombre de chômeurs (-0,3%). Enfin, notons que la mesure génère une hausse du taux de croissance de l'économie (+0,18%). Cependant, plus la discrimination envers les originaires est élevée, plus il faudrait augmenter le niveau de subvention pour inciter à l'embauche de originaires.

Récapitulatif des propositions

Sur l'octroi de mer

1. L'octroi de mer serait un outil important pour permettre une coopération régionale efficace du territoire avec son bassin avoisinant. D'une part, il permettrait de favoriser l'importation de produits des pays avoisinants par une baisse d'octroi de mer ciblée sur les produits en provenance de ces zones. D'autre part, en retour la signature d'accords commerciaux pourrait dans le même temps augmenter les débouchés pour la production locale dans ces pays tiers.
2. L'octroi de mer pourrait jouer davantage le jeu d'une politique contracyclique. En période de récession, on pourrait réduire les taux d'octroi de mer interne pour limiter les effets de la crise sur la production locale et accompagner la reprise. En période de croissance, on pourrait augmenter les taux d'octroi de mer interne pour encourager l'intensité concurrentielle de la production locale.
3. La fiscalité indirecte pèse de moins en moins lourd sur le revenu des personnes à mesure que leur revenu s'élève. Par conséquent, en utilisant des critères d'équité, on devrait davantage prendre en considération l'élasticité prix de la demande, en l'occurrence repérer les produits les plus consommés par les ménages modestes.
4. Dans le contexte de baisse de la démographie, il semble être opportun d'élargir la base dédiée au FRDE pour augmenter les dépenses d'investissement structurantes. Cela permettrait d'une part d'améliorer les infrastructures des collectivités pour les usagers et améliorer l'attractivité du territoire à destination des touristes. D'autre part, les dépenses en investissement stimuleraient les activités du secteur de la construction, secteur ayant de forts effets d'entraînement sur le reste de l'économie et donc générateur de richesses.

Sur la réduction des inégalités

5. Mettre en place une allocation destinée aux ménages modestes pour augmenter leur revenu et réduire leur pauvreté monétaire. L'allocation serait profilée pour tenir compte de l'hétérogénéité des agents (situation familiale, situation de handicap,...). Pour éviter les risques d'erreur d'inclusion, une réflexion pourrait être menée sur le principe de l'allocation offerte aux bénéficiaires en contrepartie de tâches rendues à la

société. La part d'allocation non utilisée par les ménages modestes pourrait être reversée au bénéfice des collectivités pour soutenir les dépenses d'investissement, voire de fonctionnement.

6. Cette allocation ne devrait être consacrée qu'à de la consommation locale. Pour éviter que l'allocation serve à autre chose telle que la consommation de biens importés, une carte de débit alimentée par l'allocation et destinée à la consommation exclusive de ces biens garantirait l'usage de l'allocation à la consommation de biens et services ciblés. Cela garantirait des débouchés pour la production locale et soutiendrait alors une recherche de souveraineté alimentaire.
7. L'article 294-1 du CGI prévoit l'exonération de TVA dans les territoires de Guyane et Mayotte. La Guadeloupe pourrait être inclus.
8. Le BQP pourrait être modifié pour servir de paniers de biens visés par l'allocation. Une telle modification permettrait d'éviter une inflation des prix des produits ciblés.

Sur la santé publique

9. Une taxe solidaire payée par les voyageurs et destinée à soutenir les activités hospitalières est relativement acceptée, que ces voyageurs soient des résidents du territoire ou des touristes. Cette contribution pourrait être profilée en fonction de la catégorie sociale du voyageur.
10. Pour traiter la pollution des terres au chlordécone, les échouements de sargasses et les déchets de noix de coco répandus sur le territoire, une unité de production de charbon actif à partir de sargasse et coques de noix de coco pourrait être mise en place pour produire du charbon actif. Celui-ci permettrait de séquestrer les molécules de chlordécone contenues dans les terres. Une telle activité « naissante » supportant des coûts fixes importants, une politique d'investissement de l'Etat pourrait permettre d'augmenter le stock de capital des entreprises qui produisent du charbon actif.
11. Les dispositifs d'intervention publique tels que le plan chlordécone par exemple pourraient intégrer un volet subvention au bénéfice des agriculteurs pour financer l'achat de charbon actif. Ce financement pourrait être complété par une participation des entreprises, des résidents et des touristes. Une étude sur le consentement à payer le ramassage des algues sargasses de Joseph, Kamwa et Mathouraparsad (2023) montre qu'ils y seraient favorables. L'utilisation de charbon actif par les agriculteurs leur permettrait d'augmenter la production agricole. Les résultats économiques indiquent notamment des effets positifs sur le PIB et une hausse de l'emploi.

Sur la croissance inclusive

12. La mise en place une exonération de charges sur les travailleurs qualifiés originaires encouragerait les entreprises à les embaucher. Cela permettrait de lutter contre les discriminations dont sont victimes les ultramarins, d'augmenter la taille de la

démographie qui est en baisse, de tirer profit de la fuite des cerveaux et créer de la croissance inclusive.

13. Le niveau de développement du territoire est un facteur influençant les mouvements migratoires. En plus du salaire, c'est un élément qui peut influencer le retour des originaires, voire leur décision à demeurer au pays. Pour éviter un départ des originaires de retour, il est nécessaire d'investir sur le développement du territoire pour augmenter notamment la qualité des infrastructures ou des services (écoles, activités culturelles...).

Introduction générale

« A un moment où l'on ne peut que constater l'accélération alarmante du dépérissement de l'économie des départements d'outre-mer et où il apparaît indispensable de sauvegarder le peu qui nous reste d'activité productrice, il est naturel que l'on songe à protéger nos marchés intérieurs ». C'est en ces termes que le poète et homme politique Aimé Césaire prônait, le 20 décembre 1983 devant l'Assemblée nationale en tant que député et président de la Région Martinique, la protection de ces quatre « vieilles colonies ». Le plus alarmant est que, près de 40 ans plus tard, cette phrase trouve encore un écho vibrant d'actualité.

La Guadeloupe, se trouve à la croisée de plusieurs réalités, de par son Histoire, sa géographie. Depuis la fin des années 2000, et tout particulièrement depuis la grève générale contre la vie chère qui a paralysé la Guadeloupe début 2009, les mouvements sociaux d'envergure se sont multipliés dans la France ultramarine. Les revendications portant le plus souvent sur le pouvoir d'achat et l'accès à l'emploi traduisent les difficultés persistantes de ces territoires et le profond malaise ressenti par nombre de leurs habitants vis-à-vis de l'action publique. Pourtant le sentiment d'abandon qui s'exprime parfois dans les outre-mer vis-à-vis de l'Etat français ne correspond pas aux importants moyens qui y sont mobilisés. Ce sont donc les modèles institutionnels et les systèmes de décision parfois peu adaptés à la situation ultramarine qu'il faudrait réformer. Des évolutions s'imposent pour éviter que les difficultés économiques alimentent les tensions entre les outre-mer et l'Etat, et également pour éviter que ces difficultés ne viennent fracturer les sociétés ultramarines elles-mêmes entre les tenants d'une autonomie renforcée et les loyalistes partisans d'une assimilation plus forte avec la France dans son ensemble. La possibilité d'un destin commun pour la métropole et les outre-mer suppose-t-elle de repenser le modèle de développement économique de ces derniers ? Quelle part accorder aux aspirations d'autonomie qui existent aussi sur les plans politique, social, culturel, juridique ? Pour esquisser des scénarii pour les évolutions souhaitables en matière de politiques publiques, il importe de comprendre les changements passés, avant d'envisager ce qui permettrait une amélioration des situations.

1. Le rôle de l'histoire

Un large consensus existe aujourd'hui sur le fait qu'en économie l'histoire est déterminante. Les écarts présents de développement peuvent s'expliquer en partie par les situations d'inégalités du passé, lesquelles se reproduisent à travers les âges selon les modes de colonisation (peuplement versus extraction) et les institutions¹ spécifiques associées à ces derniers (Acemoglu et al., 2001)

¹ En sciences économiques, les institutions sont des règles, des conventions, des normes de comportement qui structurent les relations entre agents économiques (North 1991). Elles peuvent être formelles (les règles, les lois, les Constitutions) ou informelles (les normes de comportement, les conventions, les codes de conduite auto-imposées).

Pour la Guadeloupe, ce passé est essentiellement celui de la colonisation française et des institutions coloniales dont certains effets subsistent encore. Dans les ex-colonies ultramarines, c'est bien le mode extractif qui prévalait. Le peuplement a été envisagé uniquement dans une logique d'implantation ou d'exploitation d'une main-d'œuvre nécessaire à la structuration et au fonctionnement d'une économie de plantation ou d'extraction de ressources naturelles. Les premiers colons européens arrivés en 1635 ont été suivis d'une immigration par le biais de l'esclavagisme, de l'engagisme². Cette stratégie coloniale s'est appuyée sur un système légal favorable aux colons, construit autour d'institutions dont les effets, toujours négatifs, résonnent encore aujourd'hui.

En premier lieu, le droit colonial (Code Noir) a constitué un choc initial extrême dans la distribution des dotations au sein de ces territoires. La manifestation la plus visible est la répartition des droits de propriété sur le capital foncier avec pour objectif la mise en place d'un modèle de développement d'exploitation de grands domaines agricoles au bénéfice d'une minorité « essentiellement blanche » (colons européens et administration coloniale) et de l'hexagone, associé à un système fiscal régressif reposant sur des taxes imposant de fait les revenus faibles à un taux plus élevé que les revenus importants (taxes sur les biens de consommation importés, droits indirects, capitation, ...). Ce cadre a conduit l'ancienne société esclavagiste et coloniale de la Guadeloupe à figurer parmi les plus inégalitaires observées dans l'histoire (Piketty, 2019), et à le demeurer durablement jusqu'à la période récente (Govind, 2020). Ce processus d'accumulation s'est poursuivi sur la période récente, par le biais d'une réorientation opportuniste du secteur agricole vers des activités plus lucratives, principalement les activités commerciales liées à l'import-distribution et les projets immobiliers et touristiques, toujours au bénéfice des grands propriétaires terriens (Candau et Gassiat, 2019).

En second lieu, le travail forcé ou quasi forcé (esclavagisme, engagisme, colonat partiaire³) a pendant longtemps fixé le cadre de détermination des règles sur le marché du travail, faisant du salariat libre une norme assez récente. Ce mode d'organisation des relations de travail ne laisse guère de perspectives d'accumulation de richesses et de mobilité sociale pour les populations dominées. Néanmoins, son effet le plus puissant, car invisible et toujours actif, s'exerce au niveau de la formation du capital culturel et des « habitus » entendu ici au sens de Bourdieu (1980), c'est-à-dire comme une intériorisation de l'extériorité et la formation d'un inconscient individuel et collectif au cours du processus de socialisation débuté pendant l'ère colonial normalisant le phénomène des inégalités. Cet « habitus » a été renforcé par une école et un système éducatif colonial permettant de légitimer et de reproduire les différences sociales et raciales (Lucas, 2017). D'un côté, une instance d'excellence d'enseignement

² Des contrats de travail entre les « engagés » (africains, indiens, chinois) et les colons dans lequel les travailleurs s'engageaient à rembourser sur une période longue le prix de la traversée, initialement pris en charge par les employeurs, sous la forme d'un reversement d'une partie importante de leurs salaires. Même si sur le plan formel, ce système ne pouvait être assimilé à l'esclavagisme, il n'en était pas très éloigné dans la pratique (Piketty, 2019).

³ Le colonat partiaire correspond à un contrat agricole de type métayage dans lequel le travailleur s'engage à donner au propriétaire une partie (proportionnelle à la récolte et souvent importante) des biens agricoles produits. Ce système, considéré comme « une relique coloniale », n'a disparu qu'en 2005.

secondaire et supérieur avec pour unique objectif de former une élite en cohérence avec l'ordre colonial. De l'autre côté, la vocation du réseau d'écoles primaires déshérités était de fournir à la grande partie pauvre de la population les rudiments d'instructions et les compétences nécessaires à la pérennité de leur destinée dominée. Malheureusement, l'école moderne, assise sur les principes égalitaristes républicains, ne permettra pas de faire disparaître ces inégalités éducatives.

En dernier lieu, le Pacte colonial a laissé des traces indélébiles dans la structure productive et d'exportation des économies ultramarines (Hoarau, 2021). Celui-ci s'est construit autour d'une logique d'extraction pure de richesse, avec un système de la double exclusivité : produire et exporter vers la métropole (et uniquement vers la métropole) les matières premières indispensables au fonctionnement des industries et/ou recherchées par les consommateurs du continent, et servir de débouchés « privilégiés » pour les produits manufacturés métropolitains (interdiction de se fournir ailleurs). C'est aussi le privilège du pavillon, en l'occurrence le monopole français sur le transport maritime. Cette logique sera reprise dans la période post coloniale, en remplaçant la contrainte par les incitations, enfermant durablement les outre-mer dans un système de commerce basé sur la dépendance (i) à un partenaire lointain à savoir la France hexagonale, (ii) aux exportations de produits agricoles tropicaux peu rémunérateurs pour la plupart d'entre eux, (iii) aux importations de produits manufacturés et de biens alimentaires en bloquant toutes perspectives pour le développement industriel local hors industrie sucrière et extractive, et (iv) à un secteur de l'import-distribution puissant et très concentré (à la fois horizontalement et verticalement), détenu en grande partie par une oligarchie locale.

2. Le poids de la géographie

Au-delà du poids de l'histoire coloniale, les caractéristiques géographiques et physiques de la Guadeloupe contribuent elles aussi à ses difficultés économiques. Le territoire est à la fois isolé des autres et éloigné de l'hexagone, ce qui implique des coûts de transports élevés, lesquels pénalisent les exportations et renchérissent les importations. D'origine volcanique, la Guadeloupe se caractérise par un relief accidenté qui entrave la circulation des personnes et des biens. De par sa petite taille, l'économie se caractérise de surcroît par des marchés de faible étendue, qui ne peuvent bénéficier des économies d'échelle associées au grand marché européen. La production s'en trouve peu diversifiée et spécialisée dans un petit nombre de secteurs de l'agriculture et du tourisme, ce qui entretient la dépendance vis-à-vis des importations. Le territoire est également tributaire d'un autre facteur physique qui limite lui aussi l'activité économique : un risque élevé de catastrophes naturelles, qu'il s'agisse d'une exposition au risque volcanique, aux tempêtes, au risque de submersion associé aux cyclones et aux tsunamis, aux fréquents séismes.

Toutefois, cette donne géographique n'est pas sans contrepartie positive. Avec ses territoires d'outre-mer situés dans tous les océans, la France bénéficie de relais géostratégiques qui multiplient par 30 la taille de sa zone économique exclusive (ZEE), correspondant à l'espace de souveraineté situé à 200 milles marins de ses côtes (environ 370 km). Grâce à l'outre-mer, la ZEE de la France est de 10,8 millions de km², soit le 2^{ème} domaine maritime au monde derrière celui des Etats-Unis. La Guadeloupe constitue à la fois un formidable réservoir de

ressources géologiques, une source d'attractivité touristique et une réserve unique de biodiversité.

3. La croissance économique

Les manifestations contre le coût de la vie et les grèves qui ont ébranlé le territoire ces dernières années révèlent la persistance, voire l'accentuation, des fragilités économiques et sociales de ces territoires éloignés. Bien qu'ils aient été considérés comme des bastions de prospérité au sein de leurs régions respectives, les régions ultramarines accusent un retard de développement par rapport à l'hexagone, caractérisé par des disparités sociales plus marquées que dans le reste du pays. Historiquement liées de manière quasi-exclusive à l'hexagone ou à l'Union européenne, les économies ultramarines demeurent relativement hermétiques à leur environnement régional. L'existence de barrières institutionnelles telles que les normes européennes limitent les échanges commerciaux avec les pays tiers du bassin avoisinant.

Tableau 1.1 Données socio-économiques clés

Indicateur	Valeur
Distance de l'hexagone (Paris, km)	7578
Population (000' people)	383
Chômage (% of labour force 15-74)	23.1%
Taux d'emploi (% , 2019)	49,7
Taux d'activité (% , 2019)	62,8
Rapport S80/S20 (2017)	5,9
Taux de pauvreté monétaire (seuil national, 2017)	34
Taux de pauvreté monétaire (seuil local, 2017)	19
Indice de Gini (2008-2011)	0,42
PIB (in billion EUR)	9.1
PIB per capita (in 000' EUR)	23.3
Importations (million EUR)	2939
Exportations (million EUR)	280
Nombre de touristes (milliers)	1166
Structure de la valeur ajoutée	
Secteur primaire (% de valeur ajoutée)	3%
Secteur secondaire (% de valeur ajoutée)	12%
Secteur tertiaire (% de valeur ajoutée)	85%
Nombre d'entreprises	
Manufacturiers	4077

Construction	7071
commerce, Transport, biens et hébergement	16875
Services du marché des entreprises	12706
Services du marché de consommation	8081
Total	48810

Sources: INSEE, IEDOM et Eurostat

Historiquement agricole, la Guadeloupe s'est fortement tertiarisée sous l'impulsion des politiques publiques mises en place à partir des années 1950 pour gagner en modernisation. On distingue trois phases plus ou moins longues dans l'action publique en Guadeloupe depuis la fin de la colonisation.

La première phase, qui débute à partir de 1946, se focalise sur la fourniture des infrastructures de base (Chay et Mouhoussoune, 2020) afin d'améliorer les structures matérielles du bien-être humain et particulièrement les conditions sanitaires (habitat, hôpitaux, écoles, routes, électrification, réseau d'eau potable, ...).

La seconde phase, lancée dans les années 1960-1970, s'attaque aux volets démographiques et sociaux (Haddad, 2018) avec pour objectif « déclaré » de briser la pauvreté endémique (politiques antinatalistes et migratoires, politiques sociales et familiales de rattrapage, réforme foncière, scolarisation, développement des emplois publics, ...).

La dernière phase, enclenchée dans les années 1980-1990, aborde les aspects économiques et institutionnels (Hoarau, 2021) pour construire les bases d'un développement endogène, notamment à travers les différentes vagues de décentralisation, des politiques actives d'emploi (prime à l'emploi, contrats aidés, discrimination positive), un soutien à l'investissement productif (défiscalisation, fonds européens de développement régional, fonds d'investissement de proximité Outre-Mer), et les dispositifs d'aides au compte d'exploitation des entreprises (exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, mesure de soutien au transport/fret, aménagement de zones d'activités et de zones stratégiques, déductibilité de la TVA sur certains produits exonérés, octroi de mer).

Il y a eu plusieurs étapes de développement que l'économiste Walt Rostow liste :

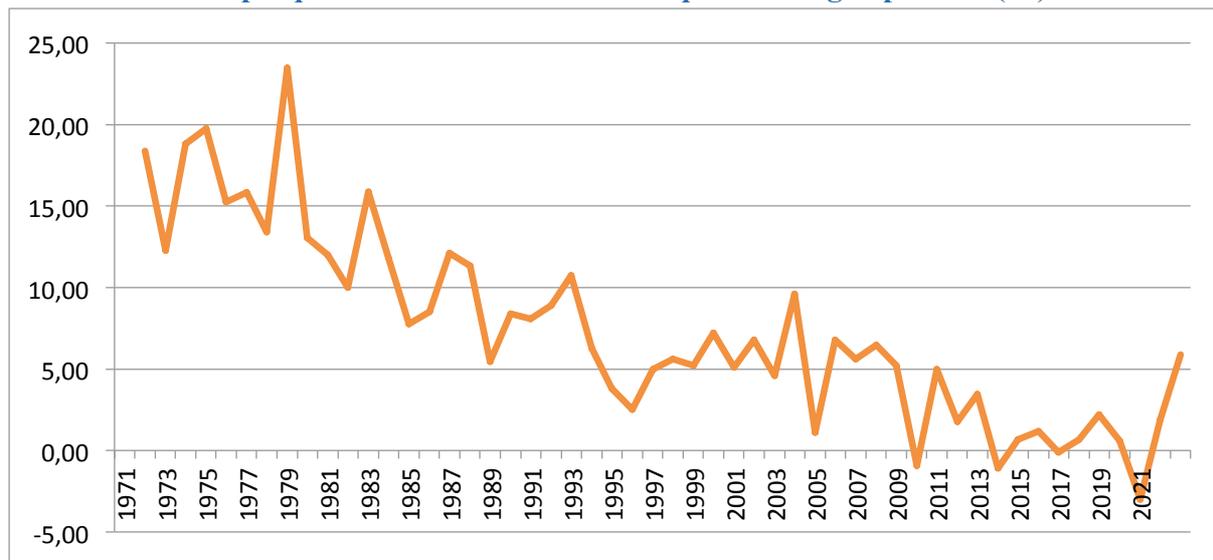
- Société traditionnelle
- Préparation du décollage
- Décollage
- Marche vers la maturité
- Consommation de masse

En raison des politiques budgétaires impulsées sous le Général de Gaulle à partir des années 1950, le territoire a connu une modernisation rapide. Elle est passé d'une phase de société traditionnelle orientée vers l'agriculture à une phase de consommation de masse de façon accélérée sans connaître de phase d'industrialisation nécessaire à la maturité et la diversification de l'économie, et ce malgré l'existence de l'octroi de mer qui protégeait le

secteur productif local. L'objectif demeurerait de conserver le Pacte colonial basé sur la clause d'exclusivité (importations de ce qui est nécessaire à l'île, exportations de produits exotiques).

L'afflux de transferts a favorisé l'émergence d'une société de consommation de masse. Cependant, l'essentiel des produits agroalimentaires sont importés. Le territoire est aujourd'hui à la recherche d'une souveraineté alimentaire. La croissance économique sur longue période affiche une baisse tendancielle.

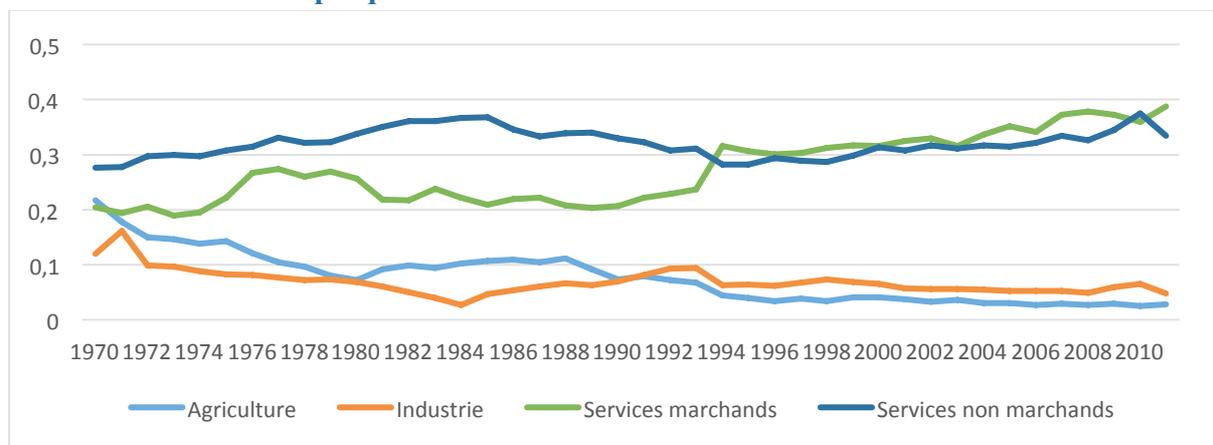
Graphique 1.1. Croissance économique sur longue période (%)



Source : Insee

Les moteurs de la croissance se sont progressivement inversés depuis les années 1950. Auparavant essentiellement agricole, l'économie s'est transformée. Les secteurs les plus contributeurs à la croissance sont désormais les services.

Graphique 1.2. Poids des secteurs dans la croissance



Source : Insee

4. Inégalités et pauvreté

Il persiste d'importantes et persistantes disparités socio-économiques entre les territoires ultramarins et la France métropolitaine. Plusieurs rapports parlementaires et études de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) fournissent des indicateurs à ce sujet telles que la pauvreté monétaire, les inégalités, les prix, la mortalité infantile...

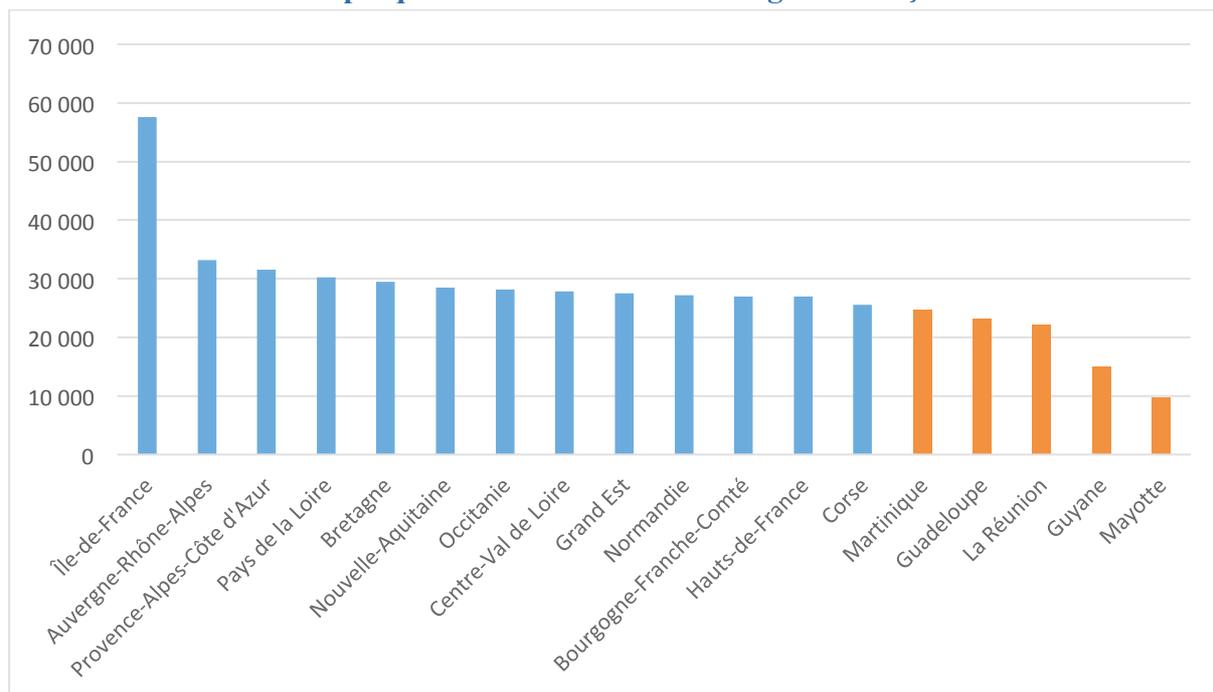
Il existe un écart notable dans les investissements alloués aux infrastructures de base telles que les transports, l'assainissement, l'électricité, le logement et les technologies numériques. Par exemple, en ce qui concerne l'assainissement, seuls 56% des cours d'eau sont de qualité adéquate en métropole, contre 23% en Guadeloupe qui compte également des interruptions d'approvisionnement en eau fréquentes. De plus, environ des milliers de logements sont considérés comme précaires ou insalubres sont recensés.

Suite aux mouvements sociaux de 2009, les états généraux des outre-mer ont recommandé des mesures visant à contrecarrer le coût de la vie élevé, à encourager un développement endogène et durable, ainsi qu'à lutter contre l'analphabétisme. Néanmoins, un grand nombre de ces propositions demeurent non mises en œuvre. Le problème de vie chère perdure. Les disparités persistent malgré une augmentation des investissements de la part de l'État. Le budget global affecté aux politiques publiques ultramarines s'est élevé à 27,3 milliards d'euros en 2021, enregistrant une hausse de 11% par rapport à l'année précédente. Mais la très mauvaise situation économique et sociale témoigne d'un manque d'efficacité des politiques publiques.

La Guadeloupe se caractérise par un manque de revenus distribués, ainsi qu'un défaut de répartition de ces revenus, avec des conséquences importantes en termes de pauvreté et d'inégalités de richesse.

En premier lieu, le niveau de vie moyens (PIB par habitant) en 2019 de la Guadeloupe (25 092 €) est encore loin du niveau national (36216 €). Cette faiblesse des revenus se conjugue à des écarts de prix par rapport à la France continentale significatifs et défavorables au territoire, dégradant d'autant plus le pouvoir d'achat de la population (Jaluzot et al., 2016). Cet effet « pouvoir d'achat » crée sans surprise un contexte social où la pauvreté concerne une large partie de la population, 3 fois plus fréquente en Guadeloupe comparativement à l'hexagone (Audoux et al., 2020 ; Vucher-Visin, 2021). Bien évidemment, cette pauvreté est à rapprocher du chômage de masse, et du taux d'emploi relativement faible.

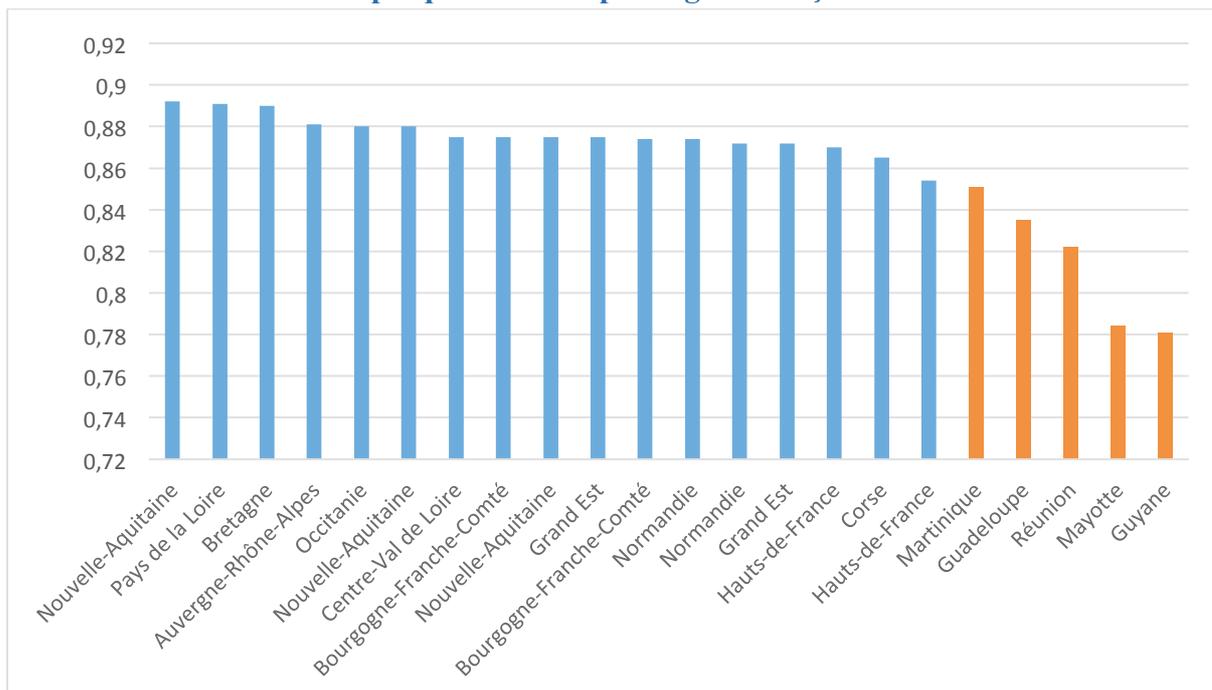
Graphique 1.3. PIB / habitant – Régions françaises



Source : Insee

Au-delà de la pauvreté, le territoire fait partie de loin des régions les plus inégalitaires de France en termes de répartition des revenus malgré un système de redistribution qui joue pourtant à plein régime (IEDOM et IEOM, 2021). L'indice de concentration de Gini de 0,42 est très largement supérieur au niveau national de 0,30. En corollaire, si l'on regarde les rapports inter-quintiles Q4/Q1, la masse des revenus détenue par les 20 % les plus aisées est 5,9 fois plus élevée en Guadeloupe.

Graphique 1.4. IDH par région française



Source : Insee

5. Un chômage de masse

Le territoire se caractérise par un taux de chômage largement supérieur à celui de l'Hexagone et par de faibles taux d'activité. Le manque d'opportunité sur le marché du travail décourage la participation de certains segments de la population, notamment des 15-29 ans qui affichent des taux d'activité particulièrement faible. Certes, cela correspond pour une partie d'entre eux à une poursuite d'études, mais le décalage avec l'Hexagone traduit aussi un renoncement de certains jeunes qui n'étant ni en formation, ni en emploi, ni en apprentissage, se trouvent invisibilisés. Il en résulte un halo autour du chômage particulièrement important qui regroupe environ 10% de la population en âge de travailler pour la Guadeloupe.

Ce chômage élevé coexiste avec des difficultés de recrutement, signalant une inadéquation entre les qualifications des travailleurs et les besoins des entreprises. Face à l'insuffisance de l'offre locale de formation, une agence de l'outre-mer pour la mobilité a été créée (Ladom) afin que les jeunes puissent accéder à des formations non dispensées sur le territoire. Un autre dispositif de formation vise plus spécifiquement les jeunes en difficulté, il s'agit du Service Militaire Adapté qui leur permet d'acquérir des compétences sociales et professionnelles.

6. Les migrations vers l'Hexagone

La persistance d'un chômage élevé, couplé à une offre éducative insuffisante, nourrit d'intenses mouvements migratoires vers la métropole. En Guadeloupe, les migrations ont été massives dès les années 1960 et jusqu'au début des années 1980. Elles sont alors encouragées, voire organisées, par le Bureau pour la migration des DOM (Bumidom), actif entre 1963 et 1981 (Haddad, 2018). Dans les décennies 1980 et 1990, l'intensité des migrations faiblit et le profil-type des migrants devient plus qualifié. Ces migrations sont suffisamment intenses pour modifier la composition sociodémographique de la population, en creusant nettement la pyramide des âges en son milieu, entre 20 et 34 ans. D'une part, l'émigration des jeunes adultes n'est pas compensée par les retours de originaires ou les arrivées de non-originaires. D'autre part, les migrants ont des enfants qui ne retournent pas dans le département d'origine de leurs parents. Le processus suit un double mouvement de sélection, au départ et au retour. Les originaires les plus diplômés et les plus actifs sont ainsi surreprésentés dans l'hexagone. Ils quittent plus fréquemment le territoire et restent plus durablement dans l'hexagone (Temporal *et al.*, 2011).

Ces mouvements sont de grande ampleur relativement à la population ultramarine. Selon des chiffres publiés par l'INSEE qui portent sur l'année 2017, un tiers des originaires des Antilles, de Guyane et de Mayotte âgés de 15 à 64 ans vivent dans une autre région française, soit une part comparable à celle des régions métropolitaines les plus proches de la région parisienne (Demougeot *et al.*, 2021). Les taux d'emploi et les niveaux de formation de ces migrants sont comparables à ceux des métropolitains et sont donc supérieurs à la moyenne observée pour les domiens.

7. L'action publique

Il y a donc nécessité d'ajuster l'action publique afin de parer aux enjeux et aux réalités du territoire. Le déploiement des politiques publiques en outre-mer dépend du statut institutionnel des espaces concernés. Le droit des outre-mer, dans la continuité du droit colonial, s'est construit au fil du temps sur le principe d'une intégration différenciée de ces territoires dans la Nation, sans cesse chahuté par les désirs entremêlés d'assimilation et de différenciation des populations ultramarines (Dimier, 2005). En 1946, à l'occasion d'une révision constitutionnelle, les terres françaises ultramarines cessent d'être des colonies pour devenir des DOM (département d'outremer), c'est le cas de la Guadeloupe (comprenant Saint-Martin et Saint-Barthélemy).

Après plusieurs décennies de réformes constitutionnelles, pour la Guadeloupe le régime de l'identité législative (art. 73 de la constitution) est adopté, stipulant que les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit en outre-mer même si des dispositions tenant compte de certaines spécificités sont prévues.

L'objectif principal de l'action publique pour les outre-mer affiché par l'Etat est de réduire les écarts de développement persistants entre les territoires ultramarins et la métropole afin de favoriser leur convergence. Cet objectif a été notamment affirmé par la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (Érom) du 28 février 2017, par les Assises des outre-mer tenues en 2017 et par le livre bleu de 2018. Il a été également réaffirmé par les plans d'urgence, par des programmes ciblés et par l'augmentation de l'effort budgétaire en réponse aux nombreuses crises sociales.

Cet objectif se traduit par un effort budgétaire particulier pour l'outre-mer. Dans son rapport consacré au financement de l'Etat en outre-mer, la Cour des comptes indique que les dépenses budgétaires et fiscales destinées au soutien des politiques publiques ultramarines, hors dépenses sociales, se sont élevées à 27,3 Md€ en 2021, en hausse de 11 % par rapport en 2020. Ces dépenses sont dispersées dans un vaste ensemble de 94 programmes relevant de 31 missions différentes, notamment la mission Outre-Mer et ses deux programmes *138-Emploi outre-mer* et *123-Conditions de vie outre-mer*.

Au-delà de l'importance des moyens accordés par l'Etat, c'est la façon dont ces moyens sont utilisés qui détermine l'efficacité de l'action publique. De fait, il y a longtemps que l'action de l'Etat y fait l'objet de vives critiques. En 1999, les présidents des collectivités de Guadeloupe, Martinique et de la Guyane se sont ainsi réunis pour signer la Déclaration de Basse-Terre. Ils estimaient que le dispositif fiscal et social était conçu pour un pays développé et s'appliquait mal à leurs régions en retard de développement. Aucun changement de fond n'est cependant intervenu. A chaque nouvelle irruption sociale (en 2017 en Guyane ; en 2018 à Mayotte et à La Réunion ; en 2019 et 2021 en Guadeloupe), l'État a simplement répondu par un effort budgétaire avec la mise en place de nouveaux plans d'urgence.

Malgré le budget global, les inégalités demeurent constantes et l'accès aux services publics

parfois mal assuré. Dans ces conditions, les habitants qui n'ont pas le sentiment de voir leur quotidien s'améliorer, continuent d'avoir les mêmes revendications. Aussi, vingt ans après la déclaration de Basse-Terre, les présidents des collectivités de Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin ont dénoncé dans l'appel de Fort-de-France de 2022 une situation de mal-développement structurel et des inégalités de plus en plus criantes. Ayant le sentiment de subir des politiques publiques inadaptées à leurs réalités, les élus ont appelé à une réelle domiciliation des leviers de décision au plus près des territoires et à instaurer une nouvelle politique économique qui miserait sur leurs avantages comparatifs, notamment en matière d'écologie, de géostratégie et de biodiversité.

8. Une fiscalité spécifique

Pour assurer la conduite de leur politique économique, les collectivités nécessitent des ressources. Le système fiscal applicable en Guadeloupe se distingue de celui de l'hexagone sur plusieurs points que liste l'IEDOM dans son rapport annuel :

- des mesures structurelles d'allègements fiscaux visent à augmenter le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises de ces départements afin de compenser les handicaps propres aux régions ultrapériphériques ;
- une fiscalité locale indirecte spécifique ou adaptée (octroi de mer, taxe spéciale de consommation sur certains produits pétroliers et droit d'accise sur les alcools et tabacs) vient s'ajouter à la fiscalité locale directe ;
- le régime de TVA s'applique avec des taux inférieurs à ceux de l'hexagone ;
- le régime de défiscalisation des investissements se démarque du modèle hexagonal ;
- des dispositifs destinés à diminuer le coût du travail ultramarin.

Le budget global de 27 milliards d'euros alloué aux territoire ultramarins ne doit pas masquer une autre réalité : la contribution du territoire aux recettes fiscales nationales. En prenant en considération l'ensemble des taxes et impôts (taxes indirectes sur les produits, taxes sur les facteurs de production, impôts sur revenu, impôts sur sociétés, impôts locaux,...) dont s'acquittent les contribuables sur le territoire, l'octroi de mer représente un peu moins de 10% des impôts payés en Guadeloupe. Sur le passé récent, les recettes de TVA non déductible représentent environ 80% des recettes d'octroi de mer.

Tableau 1.2. Principaux impôts collectés en Guadeloupe (en milliers d'euros)

Postes	2008		2018	
	Administration centrale	Administrations locales	Administration centrale	Administrations locales
TVA non déductible	0	199 156	0	245 424
Octroi de mer	223 005	0	304 547	0
Impôts sur les Exportations	0	0	0	0
Autres impôts sur les produits	312 956	22 137	479 661	19 462
Autres Impôts sur la production	187 451	81 323	294 815	2 947

Impôts sur le revenu	0	495 524	0	373 205
Autres impôts directs	73 347	517	99 248	4 493
Cotis. sociales effectives à charge employeurs	0	1 066 082	0	1 356 458
Contributions sociales imputées employeurs	14 400	174 288	12 839	346 736
Subventions sur les produits	-9 887	-3 148	0	-332 386
Subventions sur la production	-29 891	-17 106	-47 949	-30 404
TOTAL net	771 381	2 018 773	1 143 161	1 985 935

Sources : Insee, Comptes régionaux

L'ensemble de ces mesures sont autant de recettes que perçoivent les administrations publiques. Administrations publiques locales et centrale se partagent les produits de la fiscalité mais pas dans les mêmes proportions puisqu'elles ne pilotent pas les mêmes dispositifs.

A la lecture de ces données, l'on peut remarquer que le total de recettes fiscales nettes de subventions génère des revenus pour l'ensemble des administrations publiques de l'ordre 2,8 milliards d'euros en 2008 (3,1 milliards en 2018). L'octroi de mer représente 29% des revenus fiscaux des collectivités locales en 2008 (26% en 2009). Plus en détail, l'administration centrale enregistre environ 162% de recettes fiscales de plus que les collectivités locales en 2008 (74% en 2018). Le différentiel observé sur la décennie peut être imputé à tout un ensemble de réformes ayant eu lieu, notamment celles survenues après les événements de la crise de 2009. Dans l'hypothèse où l'octroi de mer serait remplacé par une TVA (au profit donc de l'administration centrale), En considérant les données de l'année 2018, le différentiel augmenterait davantage : l'administration centrale enregistrerait environ 173% de recettes fiscales de plus que les collectivités locales.

9. A la recherche d'un nouveau modèle de développement

L'avenir du territoire ne peut se concevoir sans la prise en compte de ses contraintes et de ses atouts mais aussi des préoccupations des guadeloupéens. Les divers sondages réalisés sur le territoire auprès de la population en donne une idée : l'insécurité, la distribution et la gestion de l'eau, le pouvoir d'achat, la jeunesse, le chômage, la santé... Le « sens du pays », c'est aussi, et sans doute d'abord, celui dans lequel le pays, les guadeloupéens veulent aller, c'est se saisir de leurs envies et de leurs inquiétudes pour savoir où emmener le pays. La lourde tâche est ensuite de savoir comment y aller. La politique économique doit être conduite en veillant à ne pas amplifier les déséquilibres et en l'aidant à réduire, lorsque c'est possible, la dépendance du territoire aux approvisionnements extérieurs. Cela suppose tout d'abord l'autonomie énergétique que pourrait lui donner d'ici à 2050 l'exploitation des énergies renouvelables. Ensuite, la dépendance alimentaire vis-à-vis de l'extérieur et notamment de l'Hexagone doit également être réduite grâce à une augmentation de la production tournée vers le marché local, dans le respect des écosystèmes terrestres et maritimes et sans qu'il en résulte un surcoût excessif pour les consommateurs. Une moindre dépendance aux produits

importés permettra de limiter les transports nécessaires au fonctionnement de ces territoires. Les transports devront cependant rester suffisants pour répondre aux objectifs de développement du tourisme, secteur dans lequel le territoire a un avantage comparatif. Il faut également engager le territoire vers une croissance inclusive, notamment en soutenant le retour au pays des originaires sur des postes qualifiés.

Du point de vue des politiques publiques, l'attractivité touristique et économique du territoire suppose d'y mettre en place et d'y maintenir des infrastructures et des services de bon niveau dans tous les domaines : santé, réseaux de distribution et d'assainissement, formation, numérique... En effet, le niveau de vie assez élevé de la Guadeloupe par rapport à son environnement régional ne le rendra jamais compétitif en termes tarifaires. C'est donc par la qualité de ses installations et de son environnement naturel qu'il peut espérer se distinguer. Finalement, le développement de la Guadeloupe doit s'inscrire dans la perspective de son intégration régionale croissante tant du point de vue de ses approvisionnements que de ses débouchés, afin de réduire ses inconvénients liés à sa distance vis-à-vis de la métropole.

Améliorer l'intégration des territoires ultramarins dans leur environnement est souvent considéré comme essentiel pour favoriser une croissance durable, créer des emplois et engendrer des effets économiques et sociaux bénéfiques. Dans cette perspective, l'État a peu à peu accordé aux collectivités d'outre-mer des compétences dans le domaine de la coopération régionale. Ainsi, la Guadeloupe est devenue membre associé de l'association des États de la Caraïbe en son propre nom. Mais il y a encore un certain nombre de barrières institutionnelles qui limitent les échanges, notamment les normes européennes.

Nous nous proposons dans cette étude de revenir d'abord sur le champ de la fiscalité locale. Nous aborderons le sujet de l'octroi de mer qui en est la principale caractéristique. Puis, dans le sens de prendre en considération les préoccupations des guadeloupéens, nous développerons trois propositions autour de : pouvoir d'achat, jeunesse et emploi, santé.

Chapitre I : Sur l'octroi de mer

L'octroi de mer est l'un des dispositifs qui cristallisent le plus les acteurs politiques et institutionnels. Tout d'abord, revenons sur l'origine de l'Octroi de mer (OdM). La taxe est apparue au XVII^e siècle. Il s'agissait d'un impôt perçu sur les marchandises entrant dans les colonies françaises et destiné à assurer le financement du développement du territoire. Le Trésor royal souhaitait doter ses colonies d'une autonomie fiscale. Au cours du XIX^e siècle, l'octroi aux portes de mer a été adopté d'abord par la Martinique comme outil de financement du budget public local, puis par la Guadeloupe, la Réunion et, finalement, la Guyane française. De pur instrument d'autonomie fiscale, l'OdM a acquis dans les années 1970 un deuxième objectif de croissance, d'abord en Martinique puis dans les autres RUP. Au cours de cette période, les taux d'imposition ont commencé à être modulés en fonction de l'écart de compétitivité estimé entre la production locale et les importations, et ont donc été utilisés comme un outil pour promouvoir le développement de l'industrie locale et remplacer les importations.

Avec l'intégration des RUP françaises dans la Communauté européenne, la compatibilité de l'OdM avec le principe de libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur est apparue comme un enjeu. La Décision du Conseil 89/688, entrée en vigueur en 1993, a reconnu la nécessité de trouver un équilibre entre, d'une part, l'importance de l'OdM pour soutenir la production locale et assurer l'autosuffisance des RUP (conformément aux (ancien article 227, paragraphe 2, du Traité) et, d'autre part, la nécessité d'achever le marché intérieur. La réforme a étendu l'application de l'OdM à tous les produits, qu'ils soient importés ou produits dans les RUP, tout en permettant aux autorités françaises compétentes d'appliquer des exonérations totales ou partielles pour les productions locales. La Décision n'indique pas quels produits et le niveau des exonérations autorisées, mais précise que : « ces exonérations doivent contribuer à la promotion ou au maintien d'une activité économique dans les départements français d'outre-mer et s'inscrire dans la stratégie de développement économique et social de chaque département ».

L'OdM est un outil multifractal qui peut toucher en même temps et de manière différenciée plusieurs secteurs, plusieurs acteurs, et répondent à plusieurs enjeux. Son potentiel n'a pas d'équivalent dans la législation fiscale française.

1. Mise en œuvre de la taxe

L'OdM est un impôt indirect qui peut être prélevé sur deux types de transactions, à savoir :

- (a) les importations de biens
- (b) les ventes de biens produits localement.

Plus précisément, le régime OdM comprend les éléments suivants :

- l'Octroi de mer externe, prélevé sur les marchandises importées, y compris les produits en provenance d'autres RUP françaises (à l'exception des échanges de marchandises

entre la Guadeloupe et la Martinique, dans le cadre du Marché Unique Antillais), de France métropolitaine, de l'UE et des pays tiers ;

- l'Octroi de mer interne, prélevé sur la production locale ;
- l'Octroi de mer régional – un taux supplémentaire que les autorités régionales peuvent appliquer en plus de l'OdM standard (externe et interne).

L'assiette fiscale et l'applicabilité de l'OdM diffèrent en partie selon le type de transaction. Dans le cas des importations – y compris en provenance du continent et de l'UE – l'OdM externe est prélevée sur la valeur en douane des marchandises comprenant les frais d'expédition et d'assurance, c'est-à-dire la valeur Coût, Assurance et Fret (CAF). La taxe devient exigible dès l'entrée du produit dans la région ou lors de sa mise à la consommation, dans le cas de marchandises introduites dans le cadre d'un régime de suspension fiscale ou d'autres régimes/procédures douanières spéciales (par exemple, entrepôt douanier, zone franche, perfectionnement actif, temporaire). L'OdM externe doit être payée au moment de la déclaration en douane.

Dans le cas des biens produits localement, le montant de l'OdM interne est calculé sur le prix de vente au producteur, net de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accises, et devient exigible au moment de la livraison. Le paiement de l'OdM est dû trimestriellement, sur la base des déclarations fiscales déposées par les contribuables auprès du bureau de douane territorialement compétent. La notion de « production » englobe les activités de fabrication, de transformation et de rénovation ainsi que les opérations agricoles et minières. Les entreprises locales dont le chiffre d'affaires annuel des activités de production concernées ne dépasse pas 550 000 euros ne relèvent pas du champ d'application du régime.

Une série d'exemptions sont prévues dans la loi, notamment des exemptions obligatoires et facultatives. Les exonérations obligatoires couvrent les importations sous le régime de la franchise, l'exportation de produits locaux (y compris les livraisons extérieures vers le continent et l'UE) et les échanges de marchandises au sein du Marché Unique Antillais (MAU), ainsi qu'entre le MAU et la Guyane française qui est soumis à un régime spécifique visant à éviter la double imposition.

2. Le cas du marché unique antillais

Depuis 1995, la Guadeloupe et la Martinique forment un seul espace fiscal, dénommé « Marché Unique Antillais » au sens de l'OdM (ainsi que de la TVA et des accises). Par conséquent, les biens produits, introduits ou importés dans l'une de ces deux régions peuvent circuler librement vers l'autre région. Le Marché Unique Antillais entend éviter la double imposition. En effet, en cas d'importation, l'OdM n'est due que dans la région où les marchandises sont dédouanées. Si les marchandises sont ensuite expédiées vers l'autre région, l'opérateur n'est pas tenu de payer à nouveau la taxe.

Pour corriger toute éventuelle distorsion budgétaire induite par les disparités des taux d'OdM appliqués dans les deux régions, un mécanisme de compensation financière est en place,

obligeant chaque région à rétrocéder la taxe perçue sur les marchandises importées qui ont été expédiées vers l'autre région. Au cours des dernières années, la compensation annuelle de l'OdM de la Guadeloupe à la Martinique s'est située entre 3 millions d'euros et 6 millions d'euros (en incluant l'OdM régionale), tandis que le montant dû par la Martinique à la Guadeloupe était d'environ 1,5 million d'euros/an, en moyenne.

D'un point de vue économique, la non taxation des échanges entre les deux territoires correspond à ce que l'on nomme une solution de Nash. Il s'agit d'un équilibre coopératif où les deux territoires « s'entendent » pour ne pas taxer les produits en provenance de l'autre territoire. Par coopération, il faut comprendre que les territoires agissent ensemble avec un objectif commun. Cette solution équitable maximise le potentiel d'échange entre les deux îles. Il est à noter que la compensation est calculée sur le taux OdM externe appliqué dans la région de dédouanement à l'importation, mais ce taux peut être différent du taux appliqué dans la région de mise à la consommation, ce qui a non seulement des implications budgétaires mais crée une opportunités d'arbitrage fiscal pour les traders.

3. Les exonérations à l'octroi de mer

Concernant les exemptions facultatives, la plus importante pour les importations est l'exonération des intrants, qui s'applique à certaines matières premières ou biens d'équipement utilisés par les activités économiques locales. Les collectivités territoriales peuvent exempter les importations de ces biens du paiement du taux de l'OdM externe (l'OdM régional reste normalement dû) à travers des délibérations spécifiques qui précisent les secteurs éligibles (par code activité NAF) et les positions tarifaires des biens importés spécifiquement visés. La raison de cette exonération est d'éviter que la compétitivité des producteurs locaux – qui est l'objectif du régime spécial de l'OdM – soit entravée par la taxation des intrants de production qu'ils ne peuvent pas se procurer localement. L'accès à ce mécanisme est soumis à deux conditions principales :

- l'exonération s'applique uniquement aux importations directes (même lorsqu'elles sont effectuées par l'intermédiaire d'un agent délégué) ;
- dans le cas des biens d'équipement, ils doivent être conservés pendant au moins trois ans.

En principe, cette exonération est également disponible pour les petites entreprises qui ne relèvent pas du champ d'application de l'OdM (c'est-à-dire dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 550 000 euros), mais elles en bénéficient rarement, car elles s'approvisionnent rarement en intrants de production par l'importation directe.

Concernant les activités de production locale, la principale exemption facultative consiste en des taux OdM réduits appliqués à certaines catégories de produits. Cette exonération couvre la grande majorité des biens produits localement.

4. Les taux de Guadeloupe

Il existe plusieurs taux qui, au fur et à mesure, des modifications se sont considérablement réduits. On en compte aujourd'hui 11.

Nombre de niveaux de taux OdM (externes et internes) :	11
Tarif de base OdM (hors OdM régionale) :	7%
Taux de base global de l'OdM (y compris l'OdM régional de 2,5 %) :	2.5%
Taux de TVA standard :	8.5%

Il apparaît ici que le taux d'octroi de mer est au-dessus de celui de la TVA d'un seul point.

La politique de l'UE permet, comme indiqué, l'application de taux d'imposition différenciés basés sur l'origine interne ou externe du produit, dans les conditions suivantes :

- (a) existence d'une production locale,
- (b) existence d'importations importantes qui pourraient menacer la production locale
- (c) des coûts de production supplémentaires pour les produits locaux par rapport aux produits importés, causés par les handicaps structurels affectant les RUP.

La politique de l'UE détermine non seulement quels produits peuvent bénéficier du régime de taux différenciés selon l'origine local/importé du produit, mais également le différentiel fiscal maximum autorisé. Celui-ci est exprimé en points de pourcentage et représente le seuil supérieur que les autorités locales compétentes doivent respecter lors de la fixation du différentiel fiscal réel, qui peut également être inférieur au maximum autorisé.

Tableau 1.3. Différentiels de taux

	Dif. taux permis	Nb de produits concernés
Liste A	20%	Plus d'une centaine
Liste B	30%	Environ une cinquantaine

5. Processus de formation des prix

En 2022, la Guadeloupe a enregistré la plus grande différence de prix par rapport à l'hexagone, avec un écart de +16 %. Cet écart est mesuré à partir d'un indice synthétique des variations de prix entre l'hexagone et le territoire, prenant en considération les habitudes de consommation des ménages dans les deux territoires comparés (indice de Fisher). En conséquence, un ménage hexagonal verrait son budget de consommation augmenter de 19 % s'il maintient ses habitudes de consommation en Guadeloupe.

De 2010 à 2022, les différences de prix par rapport à l'hexagone. Ces écarts se creusent davantage entre 2010 et 2015 (+4 points) qu'entre 2015 et 2022 (+3 points). Cette augmentation des écarts au fil du temps est attribuable en partie à l'évolution des prix, mais aussi aux changements dans les habitudes de consommation des ménages, tant métropolitains que guadeloupéens.

Tableau 1.4. Ecart de prix Guadeloupe/hexagone

Postes	Écart Guadeloupe/France hexagonale (panier de consommation métropolitain)
Ensemble	19
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	51
Boissons alcoolisées et tabac	26
Articles d'habillement et chaussures	10
Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles	2
Meubles, articles de ménage et entretien courant du foyer	16
Santé	16
Transports	10
Communications	34
Loisirs et culture	16
Restaurants et hôtels	11

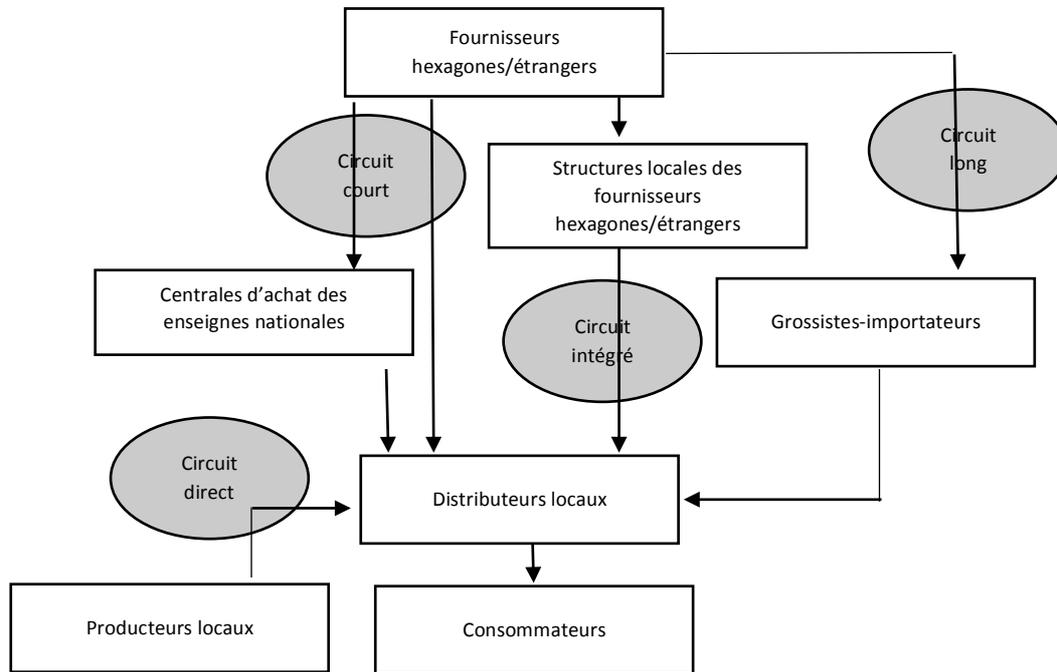
Source : Insee

Les différences de prix entre la Guadeloupe et l'hexagone sont principalement attribuables à l'alimentation, ce qui constitue l'un des principaux postes de dépenses pour les ménages des deux régions. En moyenne, les prix des denrées alimentaires sont 42 % plus élevés en Guadeloupe par rapport à la France métropolitaine. En utilisant le panier d'achat typique de la Guadeloupe comme référence, les prix alimentaires sont en moyenne 33 % plus élevés qu'en France métropolitaine. En revanche, en se basant sur le panier d'achat métropolitain, les prix alimentaires en Guadeloupe sont 51 % plus élevés qu'en France métropolitaine.

Les produits agroalimentaires sont consommés par les ménages sont relativement importés. Il existe plusieurs circuits d'approvisionnement utilisés par les distributeurs du territoire. Ils se déclinent autour des trois grands modèles d'acheminement :

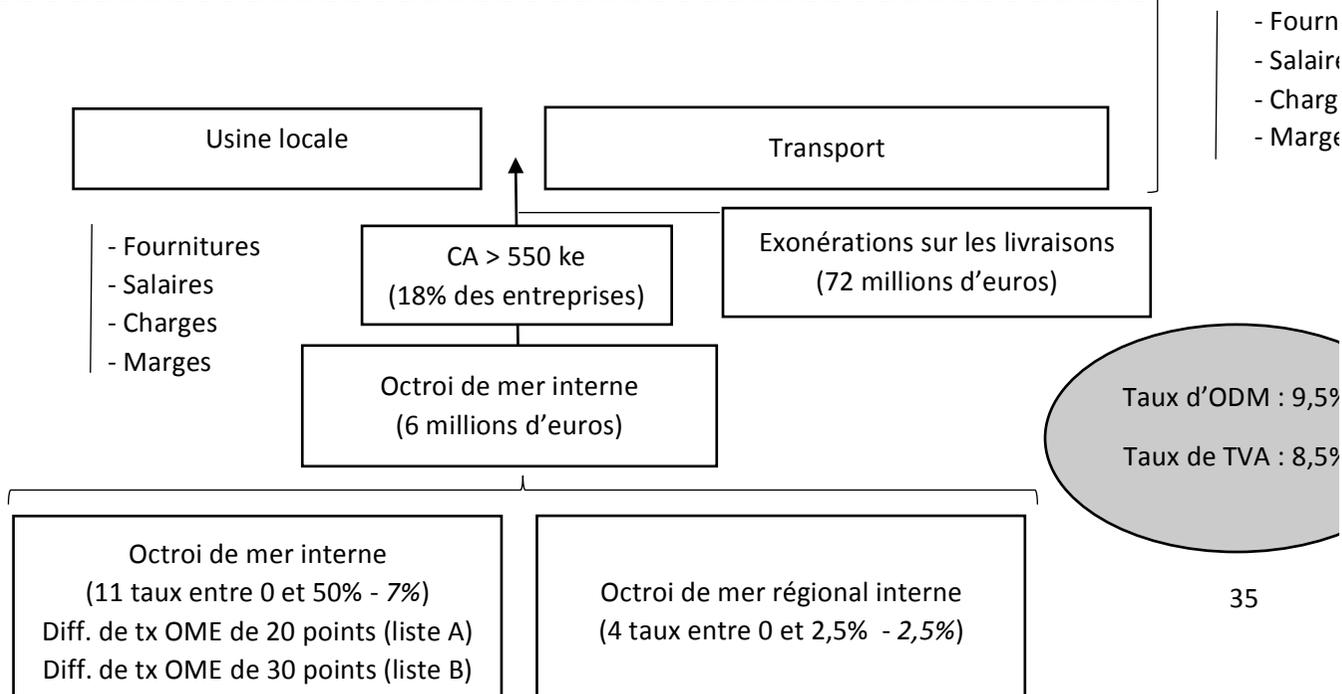
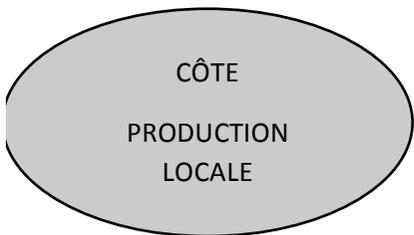
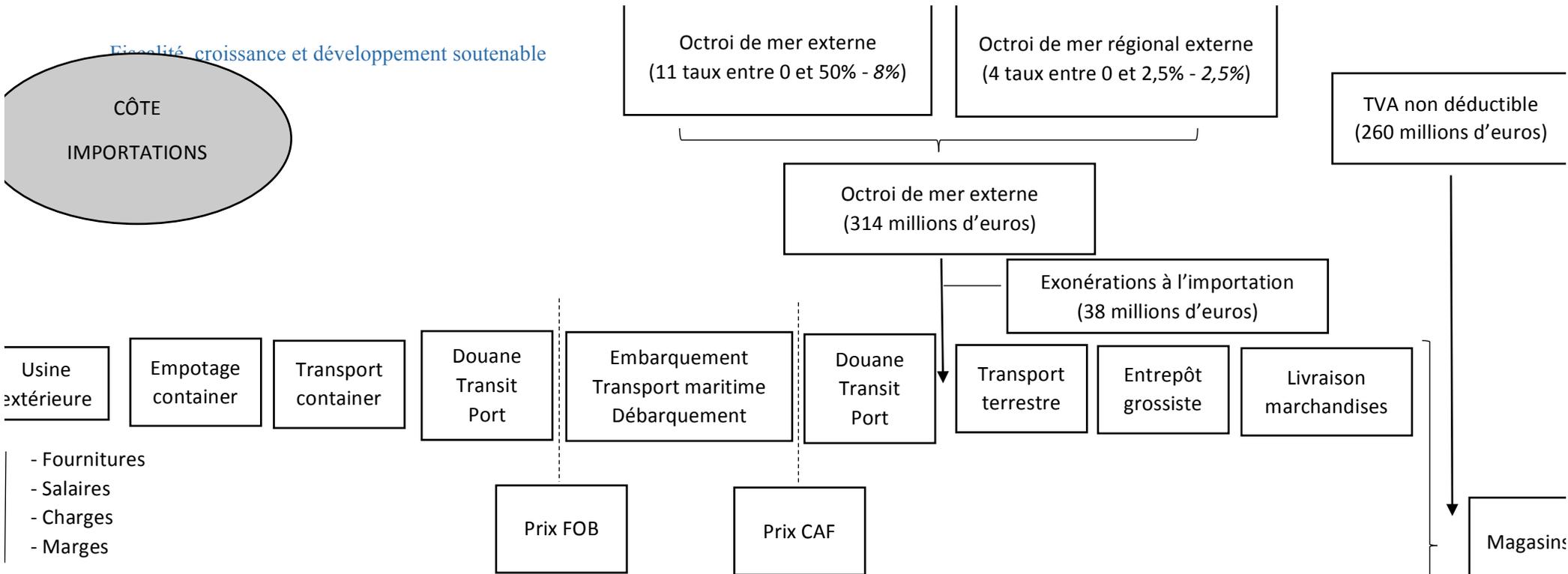
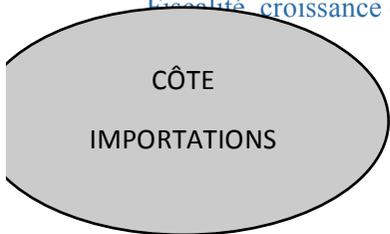
- Le « circuit direct ». Le producteur est directement en contact avec le consommateur final. Il n'y a donc aucun intermédiaire et aucun canal de distribution externe.
- Le « circuit court ». Le distributeur est livré sur ses propres plateformes de stockage situées soit en France hexagonale, soit en Guadeloupe ou dans les deux territoires. Par exemple, un concessionnaire de voitures directement rattaché à la maison mère achète ses véhicules et équipements exclusivement auprès du constructeur, jouant le rôle d'intermédiaire entre l'enseigne et le consommateur final. C'est le cas de magasin franchisés qui ont un contrat avec une marque.
- Le « circuit intégré ». L'industriel implante une structure logistique lourde. Il se charge ainsi du transport et de la manutention des produits et de l'approvisionnement des points de vente ;
- Le « circuit long ». Il consiste à recourir à un intermédiaire, généralement désigné sous le terme d'importateur-grossiste ou d'agent de marques. Celui-ci assure certaines opérations logistiques (stockage, livraison, etc.), revend aux distributeurs les produits achetés auprès des industriels et prend également en charge certaines actions commerciales (promotions, etc.).

Graphique 1.5. Modes d’approvisionnement

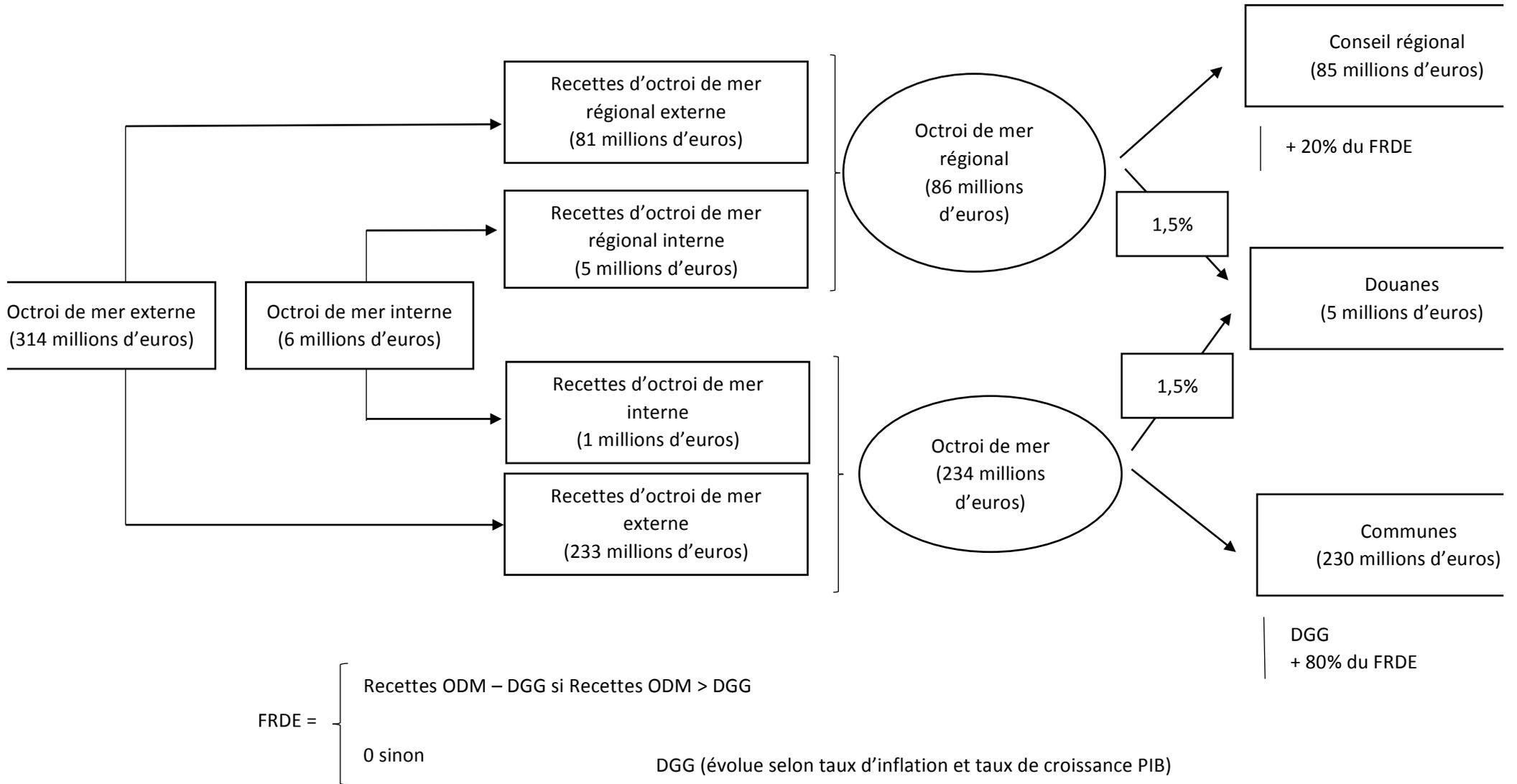


Pour les distributeurs, cette chaîne logistique constitue l’une des principales explications de la cherté des produits de grande distribution avec l’octroi de mer. Pour comprendre le mécanisme de formation des prix incluant l’octroi de mer, nous reproduisons dans le schéma suivant les différents éléments constitutifs détaillant la trajectoire des produits depuis leur sortie de l’usine jusqu’à leur présentation en magasin.

Graphique 1.6. Processus de formation du prix



Graphique 1.7. Répartition du produit d'octroi de mer



6. Evolution des recettes

Le montant de l'octroi de mer effectivement collecté et reversé aux collectivités, selon plusieurs critères. On compte deux composantes des recettes : la dotation globale garantie (DGG) et le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

La dotation globale garantie (DGG) prévue par la loi, est une prévision de recettes d'octroi de mer qui a pour base celles constatées l'année précédente à laquelle on affecte deux indices : le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation hors tabac des ménages et le taux d'évolution du produit intérieur brut réel. La DGG est distribué aux communes selon un critère en général démographique, résulte de nombreux paramètres structurels, parmi lesquels le volume des importations, pour partie corrélé à la démographie des territoires, à l'évolution du revenu national brut et à la structure de la consommation.

Les collectivités percevant la DGG consacrent les ressources à la section de fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement exercent alors un effet multiplicateur positif sur l'économie.

Si les recettes d'octroi de mer constatées sont supérieures à la DGG, la différence est affectée à un fond dénommé fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

Contrairement à la DGG, le FRDE alimente les lignes de dépenses d'investissement des collectivités type réalisation d'infrastructures et d'équipements publics nécessaires au développement. Les dépenses d'investissement exercent alors un effet multiplicateur positif sur l'économie, notamment en sollicitant les activités du BTP avec potentiellement des effets d'entraînement potentiellement importants sur les reste de l'économie.

Cependant, les ressources du FRDE étant par construction résiduelles, elles sont par conséquent relativement faibles, ce qui limite les effets multiplicateurs sur l'économie.

7. Revue de littérature sur l'évaluation de l'impact de l'octroi de mer

Nous dressons ici une revue de littérature sur les impacts de la taxe. Plusieurs études, rapports et travaux ont été publiés sur le sujet. Mais nous butons sur au moins deux difficultés.

D'une part, il est difficile de dresser une liste exhaustive des productions. Plusieurs n'ont pas été rendues publiques. D'autre part, plusieurs ont été réalisés par des cabinets d'étude mais financées par des commanditaires dont l'intérêt pouvait être soit de défendre soit de combattre le dispositif. Si chaque production repose sur un état des lieux factuels, en revanche les préconisations reposent sur des résultats de scénarios qui ont été rarement voire jamais soumis à une discussion contradictoire rigoureuse.

Pour ces raisons, nous dressons une revue de littérature scientifique à partir de publications. Cet angle d'approche a l'avantage de retenir des productions qui sont passées sous le feu des critiques d'autres scientifiques anonymes avant d'être publiées.

A partir du modèle DREAM, un MEGC multirégions construit pour 119 régions européennes intégrant les régions ultrapériphériques, Jean et Laborde (2004) s'intéressent aux effets de la libéralisation commerciale (droits de douane et octroi de mer confondus). Le modèle postule

que les secteurs d'activité sont en situation de concurrence parfaite. Les quatre DOM sont considérés comme une seule région, sans distinction plus fine, ce qui limite les enseignements de ce modèle. Les auteurs couplent le modèle DREAM au modèle MIRAGE qui évalue, pour l'ensemble de l'UE, l'impact du choc de politique commerciale et sert d'intrant au modèle DREAM. Dans ce dernier, les produits consommés par les ménages sont différenciés par origine géographique et par variété. L'Etat n'est pas un agent dans le modèle et les impôts sont un revenu directement perçu par les ménages. Le modèle postule un plein emploi des facteurs et donc pas de chômage. Le modèle est donc beaucoup plus volumineux (intégrant un très grand nombre de régions) mais plus synthétique dans sa structure. Selon leurs résultats, un scénario de libéralisation commerciale entraînerait dans les DOM, une baisse de la valeur ajoutée dans l'agriculture (-4,85% dans les DOM) et dans le textile (-5,4%) et une hausse dans le secteur manufacturier (1%). Le secteur agricole des DOM apparaît être le plus faiblement affecté de France, à peine plus que l'île de France (-4,49%). Globalement, le PIB des régions d'outre-mer est en hausse (+0,32%) ainsi que le bien-être, mesuré par la variation de revenu équivalente (+0,57%). Et ces hausses sont supérieures à la moyenne européenne dont la variation de revenu équivalente augmente (0,19%) et le PIB croît (0,22%). Les auteurs simulent d'autres scénarios parmi lesquels celui d'une libéralisation sectorielle de l'agriculture avec maintien des subventions à l'exportation. Un tel choc entraîne une augmentation des exportations extra-européennes des régions les plus exportatrices de produits agricoles en dehors de l'UE.

D'autres travaux ont été menés plus spécifiquement sur les régions d'outre-mer avec des MEGC. Tout d'abord, Croissant et al. (2002) et Croissant (2003) ont cherché à évaluer l'impact macroéconomique de l'octroi de mer à La Réunion. Basée sur l'année 1997, la maquette distingue davantage de secteurs et produits (douze secteurs), deux types de travailleurs : qualifiés et non-qualifiés et un ménage représentatif. Seuls les prix à la consommation des ménages supportent les impôts à la consommation prélevés par les collectivités locales et par l'Etat qui apparaissent dans le modèle contrairement à Jean et Laborde (2004). Un effort supplémentaire fut l'estimation économétrique des élasticités des équations sur la période 1978-1998. Croissant (2003), considérant deux bouclages, simule une suppression de l'octroi de mer. Dans le premier, en postulant que la région ne peut s'endetter à l'extérieur et les prix intérieurs sont endogènes, l'auteur estime que les effets seraient positifs : l'investissement et le solde de la balance courante augmentent (resp. +9,5% et 5,1%) et le chômage diminue (-2% pour les très qualifiés et -0,9% pour les peu qualifiés). Dans la seconde, les prix intérieurs sont rigides et l'économie régionale peut emprunter à l'extérieur. Les effets sont alors moins positifs : l'investissement diminue (-1,9%) et le chômage augmente (+6,1% pour les très qualifiés et +3,5% pour les peu qualifiés). Toutefois, les prix sur le marché intérieur diminuent (-5,2%). Mais ce bouclage semble moins vraisemblable étant donné l'inexistence de contrainte extérieure dans ces territoires.

Ensuite, Mathouraparsad, Maurin, Montauban et Moriame (2010) utilisent un modèle EGC, le modèle M4, pour simuler le même choc dans le cas de la Guadeloupe. Le modèle illustre une augmentation de la demande de produits importés (+2,7%) suite à la suppression de l'octroi de mer. Étant donné la perte de compétitivité prix, la demande en produits locaux

diminuerait (-1,3%), ce qui conduirait à une baisse des prix des produits domestiques. Sous l'effet de la baisse des prix des produits importés et locaux, l'indice général des prix diminuerait (-1,9%) entraînant une hausse de la consommation des ménages (+0,9%). Avec la contraction des activités, le chômage a tendance à augmenter (2,2%) et compte tenu de l'effet volume de la demande, le PIB diminuerait (-0,8%).

Croissant, Hermet, Garabedian (2020) utilisent un MEGC pour réaliser des exercices de simulation autour d'une réforme de l'octroi de mer. Leurs résultats témoignent d'un caractère récessif de l'économie avec notamment une augmentation du chômage. Le premier scénario vise à évaluer l'impact de la suppression de l'exonération de l'octroi de mer sur les importations des biens intermédiaires sans pour autant que cet élargissement de l'assiette d'imposition ne se traduise par un supplément de recettes. La baisse des prix des biens importés pour les usages hors consommations intermédiaires entraîne une augmentation de la demande totale. Or, ce résultat agrégé masque l'augmentation du prix des importations à destination des consommations intermédiaires qui, à travers l'augmentation du prix du bien composite à cette même fin, est à l'origine de la contraction de l'activité économique (baisse de la production et augmentation du prix de la production). Le second scénario simule l'impact d'une suppression totale du dispositif actuel de l'octroi de mer et son remplacement par un prélèvement direct sur les revenus des ménages, toujours sous l'hypothèse d'un montant inchangé de recettes publiques. Dans ce scénario, la diminution du revenu des ménages est fortement atténuée par la diminution du prix du bien composite de la consommation finale, de sorte qu'au total la consommation finale des ménages reste quasi stable. Or, dans un modèle sans distinction, cette baisse de prix serait moins perceptible du fait des variations moins fortes des prix des biens composites pour les autres usages.

8. Scénario 1 : Analyse des effets d'une baisse brutale des taux d'octroi de mer

L'un des scénarios avancés par Bercy est la diminution voire la suppression des taxes de l'octroi de mer sur les produits de première nécessité. Afin de comprendre les effets à attendre, nous restituons ici les effets que peuvent entraîner la baisse des taux d'octroi de mer sur l'économie. Mathouraparsad (2016) simule une suppression totale de l'octroi de mer. Les recettes de cette taxe sont collectées par les administrations publiques locales et constituent ainsi une ressource financière locale importante. Les résultats sont d'abord présentés en termes de variation par rapport à la situation de référence fournie par une matrice de comptabilité sociale (MCS). Ils concernent les variables macroéconomiques et quelques résultats sectoriels du module d'équilibre général calculable (EGC). Nous présentons ensuite les effets sur les divers indicateurs de pauvreté et d'inégalités obtenus à partir du module de microsimulation et évaluons le caractère pro-pauvre de cette politique.

Le choc qui est simulé consiste en une suppression totale du différentiel de taxation de l'octroi de mer en diminuant le taux sur les produits importés. Dans la MCS, le différentiel moyen de taxation de l'octroi de mer est de 13,6 %. Les recettes de cette taxe sont perçues par les

administrations publiques locales et constituent ainsi une ressource financière importante pour ces institutions.

Intuitivement, le choc provoqué par l'arrêt de la compensation des surcoûts de production devrait avoir principalement deux canaux de transmission dans le module EGC : la demande des ménages et l'investissement public.

Côté demande des ménages, on s'attend à ce que la baisse des tarifs fasse baisser les prix à l'importation et entraîne un accroissement de la demande en faveur des produits importés, au détriment des achats de produits locaux avec des conséquences sur l'activité des entreprises locales. L'importance de cet impact dépend donc de la réunion de certaines conditions : un niveau initial de protection élevé, un taux de pénétration des importations dans la demande finale important et un degré de substituabilité élevé entre produits locaux et importés. En outre, la composition en produits importés des consommations et les effets d'équilibre général sur les prix sont des facteurs importants pour comprendre les résultats. L'élimination du différentiel de taxation devrait se traduire par une réallocation des facteurs de production qui quitteraient des secteurs initialement très protégés pour rejoindre des secteurs initialement moins protégés. Il se produirait une baisse des prix à l'importation qui entraînerait un arbitrage des consommateurs en faveur des produits importés et au détriment des produits locaux (et ce d'autant plus que le degré de substituabilité entre les deux produits est important). Par conséquent, les branches qui dépendent fortement du marché intérieur souffriraient de la pression qu'exercent les importations sur les prix du marché local (et ce d'autant plus que le taux de pénétration des importations dans la demande finale est élevé).

Côté investissement public, la suppression du différentiel de taxation générerait une diminution substantielle des ressources fiscales des collectivités locales pour qui les recettes fiscales d'octroi de mer sont importantes. Ceci pèserait sur leurs capacités financières et briderait l'investissement la commande publique.

Qu'elle soit privée ou publique, la plus faible demande de biens et services locaux pousserait les prix à la baisse sur le marché intérieur et pourrait créer des incitations à accroître les exportations pour les producteurs. Cet effort de compétitivité-prix pourrait affecter à la baisse les prix de la valeur ajoutée et la rémunération des facteurs de production.

Dans le module de microsimulation, la suppression du différentiel de taxation devrait impacter négativement les revenus des agents (facteur de récession). Elle devrait également réduire les prix des produits et le coût des biens d'investissement (facteur de croissance). En définitive, les effets revenu et prix peuvent donc soit causer une récession soit une croissance. L'importance relative de ces deux facteurs est finalement une question empirique, et c'est pourquoi il est important de considérer ces deux canaux de transmission dans le module.

Nous procédons d'abord à une analyse des principaux agrégats sous forme d'une fiche de PIB avant d'examiner les résultats de manière plus fine. Pour cela, nous les étudions au travers de trois grands secteurs et produits : l'agriculture, l'industrie et les services⁴.

Dans l'ensemble, les résultats obtenus sont conformes aux effets décrits à l'instant. La fin du différentiel de taxation produit des effets négatifs avec un PIB en recul de 2,2 % à prix constants (**Tableau 1.5**).

Tableau 1.5. Fiche de PIB – effets d'une diminution du différentiel de taxation de l'octroi de mer

	Données de base avant réforme (en milliards d'euros)	Après réforme (en milliards d'euros)	Évolution en %		
			Volume	Prix	Valeur
PIB	7,39	6,89	-2,2	-4,6	-6,8
Consommation des ménages	5,01	4,88	4,3	-6,9	-2,6
Investissement	1,65	1,21	-13,1	-13,3	-26,4
Importations	2,38	2,36	7,1	-8,3	-1,2
Exportations	0,23	0,23	1,8	-2,7	0,9
Dépenses des touristes	0,29	0,29	2,7	-2,7	0
Consommation des administrations publiques	2,61	2,61	0,3	-0,3	0
Chômage	27,3%	27,57%			1,0

Source : calculs de l'auteur

Les principaux déterminants de la récession sont la chute de l'investissement et la hausse des importations : l'investissement chute de 13 % en raison de la diminution des recettes fiscales douanières. Cette chute contribue pour -2,9 % à l'évolution du PIB. Les importations en biens et services augmentent de 7,1 %, ce qui contribue pour -2,3 % à la baisse du PIB.

Suite à la suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer, les prix des produits importés diminuent et conduisent à une chute du niveau des prix de près de 7 %. Il en résulte un gain de pouvoir d'achat pour les ménages dont la consommation augmente de 4,3 % à prix constants, ce qui contribue pour 2,9 % à la variation du PIB.

Les exportations (y compris dépenses des touristes) augmentent de 0,9 % en valeur, mais cette hausse ne contribue que très faiblement au PIB, à hauteur de seulement 0,1 %.

En considérant la dépense totale des touristes inchangée (flux de visiteurs exogène), la baisse des prix permet d'observer qu'une hausse des dépenses des touristes de 2,7 % en volume, ce qui participe à la progression des exports.

⁴ Plus précisément, « Agriculture » concerne la banane, la canne-à-sucre, autre agriculture et la pêche. « Industrie » comprend le rhum, la viande et le lait, les autres industries agroalimentaire, l'industrie des biens de consommation, l'industrie de biens d'équipement, l'industrie des produits minéraux, les autres industries des biens intermédiaires, les combustibles, l'eau et l'électricité ainsi que la construction. Enfin, « Services » englobe le commerce, le transport, les activités financières, les activités immobilières, la poste et les télécommunication, les autres services aux entreprises, l'hôtellerie-restauration, les autres services aux particuliers, l'éducation-santé et les administrations.

Face à la concurrence accrue des produits importés, le marché du travail se dégrade. Il enregistre une hausse du taux de chômage de 1 point. Le chômage des travailleurs qualifiés diminue (-1,1 %) en raison de l'expansion de l'activité du secteur des services plus intensifs en travailleurs qualifiés. Mais, le chômage des travailleurs non qualifiés grimpe de +3,2 %.

À l'examen plus fin des résultats, on constate que la suppression de la compensation des surcoûts de production entraîne tout d'abord une baisse du prix des produits importés (-8,3 %). La réduction la plus importante s'observe pour le secteur industriel, qui était initialement le secteur le mieux protégé (dans ce secteur, ce sont en particulier les produits rhum et agro-alimentaires qui sont actuellement les plus taxés avec des taux de 25 % et 18 % respectivement). La baisse des prix à l'importation, le taux de pénétration des importations et le degré de substituabilité entre produits locaux et importés sont les trois facteurs qui conditionnent les augmentations importantes dans la demande sectorielle d'importation (+12,8 %).

Face à la concurrence accrue du produit étranger, le producteur local s'adapte en baissant son prix pour rester compétitif (baisse de 3,6 %). Si cette stratégie s'avère bénéfique pour les produits agricoles et les services dont la demande augmente mais faiblement (+0,2 %), il n'en va pas de même pour les produits industriels locaux dont la demande diminue (-2,1 %) face à des produits importés qui leur sont préférés par les agents. Les secteurs agricoles et les services connaissent ainsi une légère expansion et le secteur industriel, antérieurement très protégé, fait face à une réduction de son activité (-1,8 %).

L'impact sur la production est le résultat des variations dans les prix à la valeur ajoutée, les prix des facteurs de production et les prix des consommations intermédiaires. Avec un indice des prix composite⁵ qui diminue de 6,9 %, les ménages ont tendance à consommer davantage de produits composites (+4,5 %). La demande composite augmente surtout pour les produits industriels (+7,4 %) qui connaissent la plus forte baisse de prix. Ces mouvements de prix rendent les achats sur le marché local plus attrayants. Et dans l'ensemble, les ménages portent leur préférence sur les produits importés (+12 %) plutôt que des produits locaux (+1,3 %) compte tenu de la baisse des prix étrangers plus importante.

Suite à la baisse des prix au producteur, les prix à la valeur ajoutée diminuent, surtout dans le secteur industriel (-17,7 %). Cette pression à la baisse se répercute finalement sur le taux de rendement des facteurs de production⁶. Il est important de rappeler que la main-d'œuvre est parfaitement mobile entre les branches tandis que le capital est immobile. Le capital étant captif dans le modèle, il ne peut être réalloué et souffre alors plus sévèrement de la chute de la

⁵ L'indice est calculé à partir des prix des produits consommés par les agents.

⁶ Il n'en va pas de même dans tous les secteurs car les secteurs moins protégés absorbent les travailleurs mis à pied dans les secteurs initialement protégés. Dans les secteurs où il y a accroissement de la main d'œuvre, le capital spécifique devient relativement plus rare ce qui pousse le rendement du capital à la hausse.

production des branches : son rendement baisse par exemple de 17 % dans l'industrie, contre 5,4 % en moyenne. La baisse moyenne du salaire, pour sa part, est de 5,4 %.

Les résultats montrent que la main d'œuvre est essentiellement réallouée vers le secteur agricole (+1,1 %) et les services (0,2 %). La demande de main-d'œuvre décroît dans le secteur industriel, (-3,7 %). Les salaires nominaux moyens des deux types de travailleurs diminuent (-6,3 % pour les travailleurs qualifiés et -2 % pour les non qualifiés). L'activité des secteurs administratifs n'est pas suffisante pour absorber toute l'offre totale de travail public espérée⁷ qui augmente (+2 % pour les travailleurs qualifiés et +5,5 % pour les non qualifiés) alors que l'offre de travail privé espérée diminue (-3 % pour les travailleurs qualifiés et -1,2 % pour les non qualifiés).

Au total, les revenus des ménages diminuent (-2,6 %) en raison d'une diminution des revenus salariaux de -4,9% et des revenus du capital de -4,1%. Cette réduction cause la baisse de l'investissement privé (-9,6 %). Par conséquent, et en dépit de la hausse de la demande des ménages, grâce à un effet prix suffisamment fort, la demande intérieure diminue (-0,3 %) provoquant alors une contraction de la production (-0,3 %).

L'effet récessif de cette baisse de la demande est amplifié par celui de la baisse des revenus des administrations. La diminution des recettes de l'octroi de mer (-14,9 %) a un impact direct sur les dépenses courantes des administrations et sur l'investissement public total qui baisse de 29 %. En outre, la contraction de l'activité des secteurs réduit les recettes des impôts sur la production (-4,8 %) mais aussi les recettes fiscales directes (baisse de -2,6 % des impôts sur le revenu et de -6,3 % des impôts sur les bénéfices des sociétés) puisqu'elle impacte également les revenus des agents privés. Compte tenu du poids relatif de l'investissement public dans la demande intérieure, sa diminution participe également à la contraction de la production et affecte plus particulièrement le secteur de la construction (-3,9 %).

Il y a lieu de rappeler ici que notre simulation est faite en postulant que le solde du compte courant est fixe. En d'autres mots, nous analysons les conséquences d'une suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer en émettant l'hypothèse que cette politique ne peut raisonnablement être soutenue à long terme si elle entraîne une détérioration de l'équilibre externe. Dès lors, et compte tenu de cette contrainte, une augmentation des importations devra être compensée par une augmentation des exportations. Celle-ci ne pourra se réaliser que par le biais d'une baisse des prix à l'exportation, afin d'améliorer la position compétitive des exportateurs vis-à-vis de leurs compétiteurs. Puisque la demande mondiale pour les exportations est à pente négative, les prix franco de bord pour les exportations devront baisser d'autant plus fortement que l'élasticité-prix de cette demande est faible. La baisse du prix des produits sur le marché local impacte le prix des produits exportés et rend relativement plus intéressant pour les producteurs d'exporter leur production. En conséquence, il est observé dans tous les secteurs, et surtout dans le secteur des services, une baisse des prix Fob pour les

⁷ On entend par « offre de travail public espérée », les travailleurs ayant décidé ou désireux de rejoindre le secteur public. De même, On entend par « offre de travail privé espérée », les travailleurs ayant décidé ou désireux de rejoindre le secteur privé.

exportations. Ceci sous-entend que l'économie devient relativement plus compétitive, du fait de la suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer. La baisse des prix Fob (d'environ -1 %) permet une légère augmentation globale des exportations de +1,8 %.

Avec un seuil de 6809 euros, le taux de bas revenus (dit taux de pauvreté monétaire dans le texte) est évalué à 18 % en Guadeloupe, quels seraient les effets sur la pauvreté de cette réforme de l'octroi de mer ? Répondre à cette question n'est pas trivial compte tenu des effets macroéconomiques négatifs et de l'impact ambigu sur les ménages.

Pour intégrer les résultats du module EGC dans le module de microsimulation, nous avons calculé plusieurs indices de prix et de salaire (tableaux 2 et 3) selon la nomenclature retenue dans l'enquête ménages. Ils constituent les variables de lien permettant de propager le choc du module EGC vers le module de microsimulation.

Tableau 1.6. Taux de salaire par secteur - suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer

Secteur	Variation
Agriculture	-1,9 %
Industrie	-19,7 %
Services marchands	-4,7 %
Services non marchands	0,0 %

Source : Résultats de simulation

Tableau 1.7. Indices de prix par catégorie de produit - suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer

Produits	Indices de prix
Agriculture	-3,9 %
Alimentaire	-12,8 %
Pêche, viande, lait	-5,8 %
Alcool, sucre	-3,7 %
Equipement	-22,5 %
Energie	0,1 %
Hôtellerie-restauration	-0,2 %
Immobilier	-6,5 %
Transports	-0,6 %
Services	-3,3 %
Poste, télécommunication	-1,1 %
Education-Santé	0,0 %

Source : Résultats de simulation

Douze grands postes de produits et cinq catégories de ménage sont considérés dans le module de microsimulation. D'une part, les indices de prix à la consommation diminuent et d'autre part les taux de salaire des chefs de ménage connaissent également une baisse. L'effet pro-compétitif joue dans le secteur industriel : les entreprises vont réduire les salaires pour ne pas perdre trop de profit et pratiquer des prix plus bas. Les services non marchands, étant non soumis à l'octroi de mer initialement et connaissant une légère expansion de leur activité, vont attirer davantage de main d'œuvre. Les chômeurs perçoivent une allocation fonction des rémunérations de leur dernier emploi qui sont toutes en baisse.

En 2006, le seuil de bas revenus Budget de Famille s'élève à 6 806 euros par an pour la Guadeloupe. Le taux de bas revenus, qui est égal à 60% de ce revenu annuel médian par unité de consommation, indique que 18% des ménages guadeloupéens disposent d'un revenu inférieur à ce seuil. Si l'on considère le seuil de France métropolitaine, le taux de bas revenus s'élève à 46% pour la Guadeloupe.

Notons que nous avons d'abord déterminé un seuil de pauvreté en utilisant la mesure relative qui correspond à un panier de biens et services « nécessaires » dont le montant est indexé sur l'évolution des prix. Puis, demeurant dans la lignée traditionnelle des analyses de ce type, nous avons considéré ce seuil comme un seuil absolu. Nous avons alors défini de manière standard comme pauvre toute personne qui ne parvient pas à satisfaire ces besoins jugés fondamentaux déterminés par le seuil. Aussi, nous avons postulé que ce seuil est en fait un seuil absolu, une valeur normalisée fixe définissant ce sur quoi les ménages doivent pouvoir compter pour satisfaire leurs besoins élémentaires. Dans l'analyse des résultats, ce que nous apprécions surtout est le changement observé avant et après choc bien plus que les ordres de grandeur.

Selon nos calculs, il s'avère que la politique a globalement tendance à réduire la pauvreté monétaire, à seuil de pauvreté inchangé égal à 6809 euros. L'effet-prix l'emporte sur l'effet-revenu et provoque une baisse de la proportion de ménages en-dessous du seuil de pauvreté qui passe de 18 % à 16,5 % (**Tableau 1.8**).

Tableau 1.8. Incidence de la pauvreté - suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer

	Taux de pauvreté	Intervalle de confiance à 95 %	
		Borne inférieure	Borne supérieure
Avant choc	0,182	0,169	0,195
Après choc	0,165	0,152	0,178

Source : Résultats de simulation

Une analyse plus fine de l'incidence de la pauvreté par secteur économique dont est issu le chef de famille nous montre que la pauvreté monétaire diminue pour tous les types de ménages (**Tableau 1.9**).

Tableau 1.9. Incidence de la pauvreté par profession et catégorie sociale - suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer

Types de profession et catégorie sociale retenus	Avant choc	Après choc
Agriculteurs	0,32	0,32
Ouvriers	0,181	0,164
Autres agents du secteur privé	0,231	0,199
Agents de la fonction publique	0,034	0,024
Chômeurs	0,224	0,206
Retraités	0,034	0

Source : Résultats de simulation

Un deuxième indicateur de pauvreté est la profondeur de la pauvreté, qui tient compte non seulement du nombre de personnes qui sont sous le seuil de pauvreté mais de la distance à laquelle elles sont de ce seuil. Il mesure le volume de ressources qu'il faudrait transférer pour ramener au seuil de pauvreté l'ensemble des personnes qui sont sous ce seuil, exprimé en pourcentage du seuil de pauvreté. Cet indice baisse également suite à la réforme, passant de 6,7 % à 5,4 % du seuil de pauvreté.

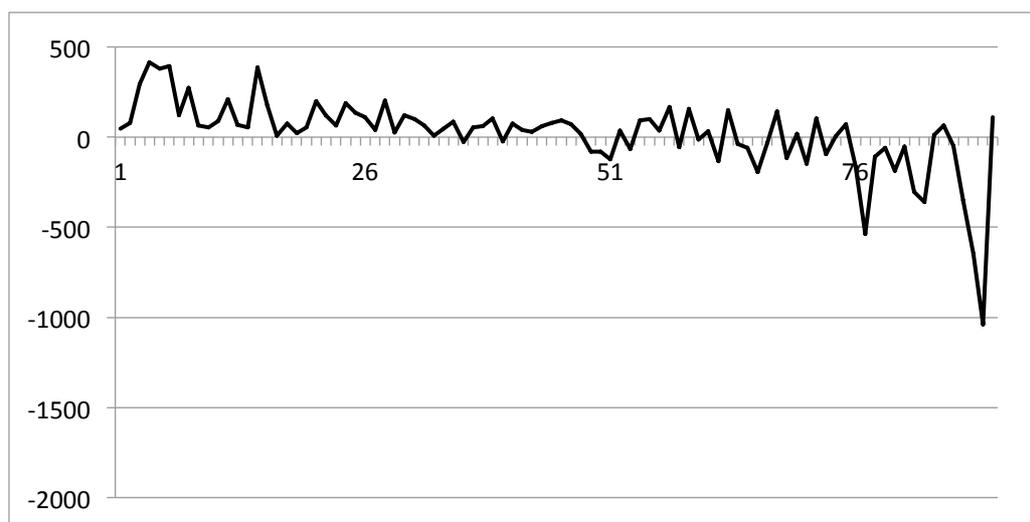
L'indicateur précédent ne tient pas compte de la situation des plus pauvres dans la pauvreté. En leur accordant des poids plus importants, l'indicateur de sévérité de la pauvreté montre que le transfert d'une unité monétaire d'un ménage très pauvre vers un ménage relativement moins pauvre réduit l'indice de pauvreté qui passe de 3,8 % à 2,8 %.

Les changements observés dans les trois mesures témoignent d'une certaine amélioration des plus pauvres. Un examen de la courbe d'incidence de la croissance (Graphique 1.8), qui compare la distribution des revenus avant et après choc, montre une relative amélioration de la situation des plus pauvres. L'axe vertical illustre la variation du revenu. L'axe horizontal représente le classement des ménages par percentile de revenu.

Globalement, on enregistre une baisse du revenu moyen à laquelle les ménages peu aisés sont moins sensibles compte tenu de la structure de leurs revenus. En effet, les ménages les plus pauvres sont essentiellement composés de chômeurs et de retraités. Dans nos résultats, le chômage des non qualifiés augmente. En réalité, deux effets jouent ici sur le pouvoir d'achat et par voie de conséquence sur la pauvreté monétaire des ménages. En premier lieu, les chômeurs, relativement importants dans cette économie (taux de chômage de 27%), bénéficient de politiques redistributives d'assurance chômage compensant l'absence ou la perte de revenus salariaux. Le taux de chômage augmentant, il y a alors une plus forte compensation par des prestations d'assurance chômage (qui sont rappelons-le endogènes dans le modèle). En second lieu, l'économie enregistre une baisse des prix. Ces deux effets conjugués permettent à cette catégorie de ménage de voir leur pouvoir d'achat relativement augmenter.

Dans le même temps, du côté des ménages aisés, l'ensemble des travailleurs qualifiés subit une variation négative de leurs rémunérations (-6,3% rappelons-le). Les revenus du capital, qui sont perçus par cette catégorie de ménage, sont aussi en diminution (-4,1%). Les ménages aisés font alors face à une baisse de leur pouvoir d'achat, et ce malgré la baisse des prix. Ce qui aboutit à une détérioration de leur situation.

Graphique 1.8. Différence entre les distributions par percentile de revenus avant et après suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer



Source : Résultats de simulation

Il ressort que les effets inhérents à l'élimination des tarifs profitent davantage aux ménages les moins aisés. L'analyse graphique permet de voir en effet qu'à peu près 35 % de la population (zone du point d'intersection de la courbe de pro-pauvre absolue avec l'axe des abscisses) voient leurs situations s'améliorer avec la réforme fiscale. Il s'agit surtout des plus pauvres.

9. Analyse sur longue période des impacts économiques d'un scénario de substitution

L'un des scénarios avancés par la Cour des comptes est notamment celui d'un remplacement de l'octroi de mer par une TVA régionale. Nous analysons dans ce qui suit les effets à attendre d'un tel scénario à partir d'un modèle en équilibre général calculable dynamique. Les résultats sont issus du travail de Mathouraparsad (2012).

Bien que l'effet recherché par l'octroi de mer soit de compenser les surcoûts de production des activités locales, la taxe apparaît dans les faits comme une barrière tarifaire exerçant en définitive une protection des productions locales. Aussi, la suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer apparaît comme la fin d'un protectionnisme. Nous supposons une suppression graduelle et étalée sur 5 ans par paliers successifs de 20% chaque année.

Sans mesures d'accompagnement, cette réduction de différentiel de taxation aura un impact direct sur les recettes fiscales des administrations publiques locales. Dans le premier scénario nous postulons que les administrations s'ajustent en réduisant leurs dépenses au même rythme que la réduction de leurs rentrées fiscales et qu'elles cherchent à maintenir constant leur déficit public.

Nous précisons dans le tableau suivant les résultats à court et à long terme de ce scénario.

Tableau 1.10. Résultats à court et à long terme du scénario 1

Variables	Variation à la première période (%)	Variation à la dernière période (%)

Prix des produits importés consommés par les ménages	-7,3	-36
Importations destinées à la consommation des ménages	+2,6	+23
Indice des prix à la consommation	-1,4	-8,56
Importations pour autres fins que la consommation des ménages	-0,62	-4,36
Consommation de produits locaux par les ménages	+0,6	+4,4
Demande composite globale	-0,1	-0,9
Production locale	-0,1	-0,7
Exportations	+0,5	+3,4
Salaires moyens des travailleurs qualifiés	-1,3	-8,3
Salaires moyens des travailleurs non qualifiés	-1,2	-2
Offre de travail public espéré des qualifiés	+0,4	+3,2
Offre de travail public espéré ds non qualifiés	+0,8	+5,2
Offre de travail privé espérée des qualifiés	-0,7	-4,9
Offre de travail privé espérée des non qualifiés	-0,2	-1,2
Taux de chômage des non qualifiés	-0,21	-1,1
Taux de chômage des qualifiés	0,28	+5,7
Revenu des ménages	-0,84	-6,2
Transferts reçus par les ménages.	-0,08	-0,5
Revenus des administrations publiques centrales	-1,75	-11,6
Investissement total	-0,77	-5,4
PIB réel	-1,39	-1,2

Source : Calculs de l'auteur

9.1. Scenario 2 : une réduction progressive de l'octroi de mer sans compensation

La diminution de 20% de l'octroi de mer entraîne, dès la première période une baisse des prix des produits importés (-7,3%). Simultanément l'accroissement de la compétitivité force les producteurs à réduire leurs prix (-0,7%). Cette baisse est toutefois insuffisante pour protéger le marché intérieur. Les importations destinées à la consommation augmentent (+2,6%). La baisse relativement plus forte des prix des imports détourne les consommateurs du marché local (-0,3%). L'indice des prix à la consommation baisse de -1,4% sous l'effet combiné des baisses de prix observés sur le marché local et sur les imports. Cette baisse de prix est particulièrement appréciée par les touristes qui, avec un budget de dépenses inchangé, peuvent accroître le volume de biens consommés (+0,3%).

A long terme et après suppression complète de l'octroi de mer par un abattement cumulé de 20% à chaque période jusqu'à sa disparition à la cinquième année, on constate une amplification du phénomène de substitution dans les préférences des consommateurs.

Les volumes importés augmentent beaucoup plus (+23%) au détriment des produits locaux (-1,3%). En somme, avec la baisse des prix des produits composites la consommation globale augmente de +4,4% et l'indice des prix à la consommation baisse (-8,56%).

Le deuxième canal de transmission du choc est celui de la baisse des revenus tarifaires. Une diminution des recettes douanières a un impact direct sur les dépenses des administrations publiques locales qui collectaient la totalité de ces recettes. En postulant un objectif des administrations publiques de déficit public constant, la baisse de leurs revenus s'accompagne d'une diminution des dépenses publiques (-1,19% pour les administrations publiques centrales et -1,74% pour les administrations publiques locales). Ceci se traduit par une réduction des services offerts à la population : des baisses en éducation-santé (de -0,04% pour les administrations publiques centrales et de -1,35% pour les administrations publiques locales) et dans les services administratifs (de -0,13% pour les administrations publiques centrales et de 1,44% pour les administrations publiques locales).

A long terme, et après suppression complète de l'octroi de mer, les dépenses publiques diminuent encore plus (-21,32%) pour les administrations publiques centrales et de -23,1% pour les administrations publiques locales.

La baisse des prix des produits consommés d'origine importée (-7,3%) a eu pour conséquence une baisse de la demande des ménages pour les produits locaux. Compte tenu du faible poids des exportations et de la demande des touristes dans la demande totale (5% seulement), la production est amenée à baisser (-0,1%). L'affaiblissement de la production se répercute ensuite sur la demande intermédiaire des produits (-0,1%) et conduit finalement à une baisse de l'emploi (-0,13%).

Notons toutefois que dans les secteurs en situation de concurrence imparfaite, il y a un effet pro compétitif : les entreprises réduisent leur taux de marge et leurs prix, et augmentent leur niveau de production excepté pour le secteur combustible où la diminution de l'octroi de mer favorise les produits importés compte tenu de la forte taxation de ce produit.

D'autres branches (banane, canne à sucre, pêche, rhum, électricité, transports, activités financières, postes et télécommunications et hôtels et restaurants) connaissent également un dynamisme de leurs activités. Une partie de la main d'œuvre s'est retrouvée libérée suite à la contraction des secteurs protégés. Elle fut alors captée en partie par les branches initialement non protégées et qui sont devenues plus compétitives en prix.

A long terme, la baisse des prix importés et locaux exerce une pression à la baisse sur la production.

Dans les relations avec l'extérieur, la suppression des exonérations d'octroi de mer engendre des réactions multiples. Tout d'abord et comme nous le savons déjà la baisse de l'octroi de mer sur produits importés destinés à la consommation entraîne une augmentation des importations (+2,6%) et détourne les consommateurs des produits locaux (-0,3%). Par contre,

il n'en va pas de même pour les produits importés destinés à d'autres fins tels que les consommations intermédiaires qui sont exonérés d'octroi de mer. En effet, puisque les prix de ces produits ne sont pas grevés d'octroi de mer, la réformene va pas les affecter. Par conséquent, ils resteront inchangés. Mais face à une baisse généralisée des prix sur les marchés intérieurs, le prix de ces produits importés va relativement augmenter réduisant ainsi les importations (-0,6%).

La diminution des prix des produits locaux se répercute en outre sur les prix à l'exportation. La compétitivité des entreprises s'améliore et il devient de plus en plus intéressant pour les producteurs d'exporter leurs produits (+ 0.5%) plutôt que de les écouler sur le marché intérieur. Étant donné l'hypothèse postulée d'une demande étrangère non infinie, l'économie domestique ne peut pas exporter autant qu'elle le souhaite. Son offre de biens et services fait face à une contrainte sur le marché international.

A long terme, la demande de produits étrangers pour autre fin que la consommation des ménages diminue (-4,4%) sous l'effet combiné d'une baisse des prix des produits locaux et d'une contraction généralisée de la demande. Du côté des exportations, la baisse des prix au producteur entraîne une baisse des prix des exportations (-1.7%) ce qui encourage les exportations (+ 3,4%)

D'une manière générale, la contraction observée des secteurs initialement protégés et soumis à la concurrence des produits importés se confronte à la demande de main d'œuvre des branches d'activités en expansion. Toutefois, malgré la pression exercée par les secteurs en expansion, les salaires moyens nominaux des deux types de travailleurs diminuent de -0,57% pour les travailleurs qualifiés et de -0,45% pour les non qualifiés.

Avec la baisse du taux de salaire privé moyen relativement au taux de salaire public moyen maintenu fixe, l'offre de travail privé espérée diminue et celle du travail public espérée augmente. Toutefois, en raison de la baisse du revenu des administrations, l'activité des secteurs administratifs se contracte et ils réduisent leur demande de main d'œuvre (-0,36% pour éducation-santé et -0,37% pour administrations). De ce fait, ils ne peuvent absorber l'offre totale de travail public espérée, ce qui crée un surplus de travailleurs qui ne seront pas embauchés dans le secteur public. Ces offres de travail résiduelles se positionnent alors sur le marché du travail privé et exercent une pression à la baisse des salaires privés.

En examinant attentivement les données de la MCS on constate que la plupart des secteurs d'activité dont la production augmente sont des branches intensives en travailleurs non qualifiés. Cette plus forte intensité contribue à réduire le taux de chômage des non qualifiés (-0,21%), alors que le taux de chômage des qualifiés progresse (+0,28%).

A long terme et après élimination complète des exonérations d'octroi de mer, les salaires moyens des deux types de travailleurs diminuent de -8,28% pour les travailleurs qualifiés et de -2% pour les non qualifiés sous l'effet de la contraction globale des activités économiques. Au niveau de l'emploi et compte tenu des intensités en travail, le taux de chômage des non

qualifiés baisse (-1,11%) alors qu'augmente celui des qualifiés (+5,67%) confirmant ainsi nos résultats de court terme. Au total, le taux de chômage augmente de +2,41%.

Les ménages ont trois types de revenus : les revenus du travail, du capital et les transferts. La baisse des revenus du travail est la plus importante (-1,75%). Les allocations chômage (qui baissent de 1,2%) dépendent de l'offre totale de travail (qui est exogène), du taux de chômage moyen qui augmente et du taux de salaire moyen qui diminue. La baisse des revenus globaux impacte également leur épargne (-0,84%).

Les revenus des entreprises sont composés de revenus du capital, de profits et de transferts. Les baisses de prix des produits locaux influencent les prix à la valeur ajoutée des producteurs qui diminuent alors et se répercutent au final sur leurs revenus et sur les dividendes versés aux ménages. Par conséquent les épargnes des très petites entreprises et des autres entreprises diminuent (resp. -0,88% et -0,34%).

La baisse du revenu des ménages entraîne une réduction des impôts sur les revenus des administrations (-0,84%). Il en est de même pour les impôts sur les bénéfices des sociétés (-0,61% pour les deux types d'entreprise) ainsi que les impôts sur la production (-0,77%). Au total, l'ensemble des composantes du revenu du gouvernement diminue. En outre, les revenus des administrations publiques locales diminuent plus fortement que ceux des administrations publiques centrales en raison de la chute des recettes fiscales tirées de l'octroi de mer.

Pour comprendre les effets globaux liés à la chute de l'octroi de mer sur les grands équilibres macro-économiques et le PIB il faut se rappeler deux hypothèses majeures du scénario « sans accompagnement ». D'abord, nous avons postulé que l'État maintenait constant son déficit public et adaptait son niveau de dépenses à ses ressources financières. Ensuite, nous avons considéré qu'il n'était pas possible d'emprunter plus sur les marchés étrangers.

Sur le plan macroéconomique, la réduction du protectionnisme a des effets économiques mitigés. En première période, le PIB réel diminue de 1,39%. La récession est d'abord engendrée par la baisse des recettes fiscales. Les revenus des administrations publiques diminuent, ce qui les contraint leurs dépenses (-2%) et également l'investissement public. En raison des moindres revenus des agents, les différentes épargnes diminuent, ce qui se répercute sur l'investissement privé qui diminue de -0,75%. L'accumulation du capital se réduit alors entraînant le PIB à la baisse avec dans son sillage une hausse du taux de chômage.

A long terme, la suppression complète de l'octroi de mer amplifie ces effets. La récession est d'abord engendrée par la baisse des recettes fiscales, de la consommation des ménages (-6,16%), des dépenses publiques (-22,2%) et une baisse de la production (-6,16%).

Au total, le chômage augmente de 2,4% et le PIB réel a tendance à baisser de l'ordre de 10,79%. Toutefois, l'amélioration de la compétitivité prix entraîne une hausse des exportations (+1,33% en valeur).

A court terme, la diminution de l'octroi de mer améliore sensiblement la situation monétaire des ménages compte tenu de l'effet-prix. L'effet-revenu ne semble pas trop fort puisque les inégalités ne se réduisent que très légèrement et concerne la couche moyenne des ménages. En outre, le choc n'est pas significativement pro-pauvre. Qu'advient-il de ces résultats à long terme en considérant une suppression totale de l'octroi de mer ?

Selon nos calculs, globalement la politique a tendance à réduire la pauvreté. L'effet prix l'emporte sur l'effet revenu puisque la proportion de ménages en-dessous du seuil de pauvreté diminue, passant de 18% à 16,8%.

Tableau 1.11 : Incidence de la pauvreté

	P0	Intervalle de confiance à 95%		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,181941	0,155896	0,207986	6809
Revenu après choc	0,167779	0,142551	0,193006	6809

Source : Résultats de simulation

L'indice de profondeur de la pauvreté montre qu'il faudrait désormais transférer en moyenne 6,3% de la ligne de pauvreté au lieu 6,55% initialement.

Tableau 1.12 : Profondeur de la pauvreté

	P1	Intervalle de confiance à 95%		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,067424	0,055137	0,079710	6809
Revenu après choc	0,055473	0,044716	0,066229	6809

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

L'indice de sévérité de la pauvreté passe de 3,77% à 2,84%.

Tableau 1.13 : Sévérité de la pauvreté

	P2	Intervalle de confiance à 95%		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,037666	0,028684	0,046647	6809
Revenu après choc	0,028472	0,020848	0,036096	6809

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

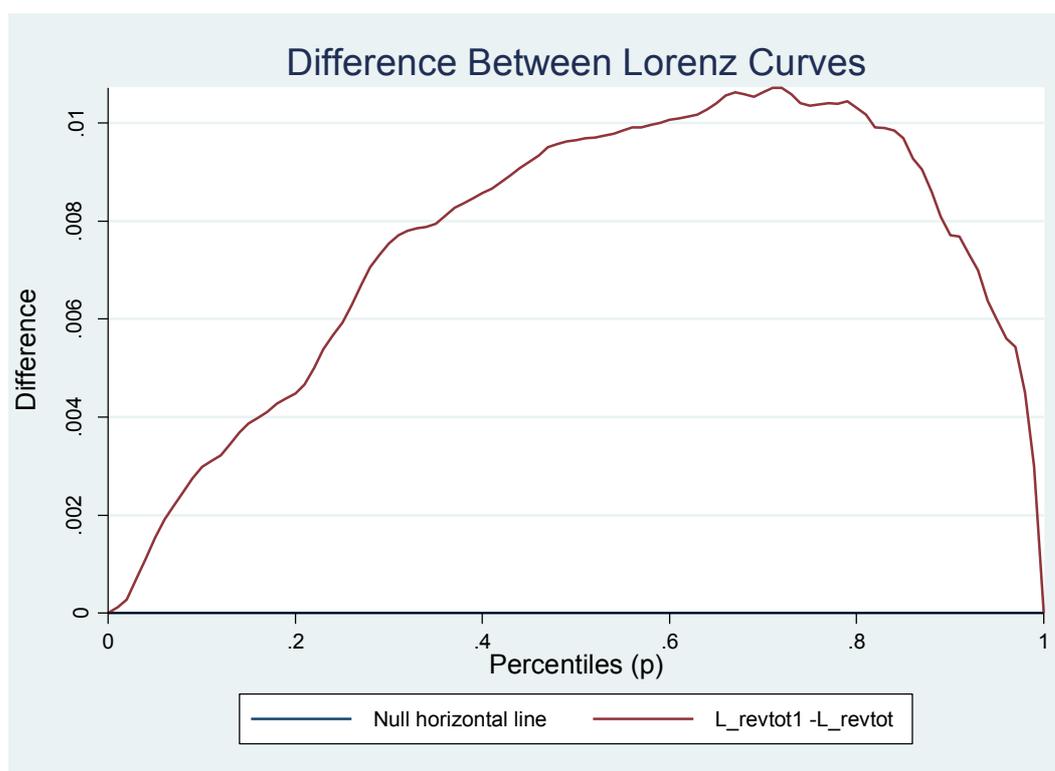
L'indice de Gini indique une réduction des inégalités entre les ménages passant de 0,414 à 0,399. Avec la diminution de la pauvreté, il semble que la situation sociale s'améliore mais seulement légèrement.

Tableau 1.14 : Indice de Gini

	Valeur
Indice de Gini avant choc	0,413660
Indice de Gini après choc	0,398810

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

La différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc montre une certaine réduction des inégalités plutôt pour les ménages moyennement riches.

Graphique 1.9. Différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc

Source : Résultats de simulation

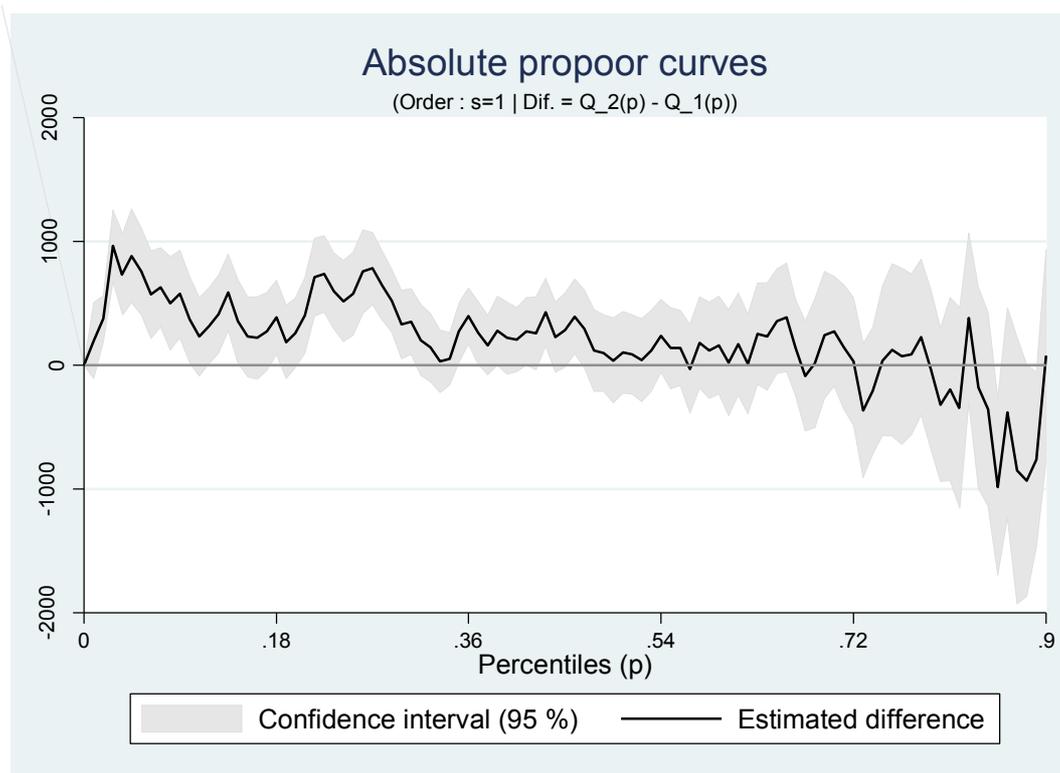
Nous déterminons à partir de l'indice de Ravallion et Chen et de la courbe pro-pauvre absolue si cette politique à long terme est pro-pauvre.

Tableau 1.15. Indices Pro-pauvres

Indices	Estimation	Intervalle de confiance à 95%	
		Borne inférieure	Borne supérieure
Growth Rate (g)	0,002233	-0,003814	0,008280
Ravallion & Chen (2003)	0,145021	0,108516	0,181527
Ravallion & Chen (2003) -g	0,142809	0,106907	0,178711

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

L'indice de Ravallion et Chen (2003) nous indique que le pourcentage de variation des revenus suite au choc des plus pauvres (0,145021) est supérieur au pourcentage de variation des revenus moyens (0,002233). Une analyse des intervalles de confiance montre que la politique semble significativement pro-pauvre à 95%. La courbe pro-pauvre indique que plus les ménages sont pauvres, plus leur situation s'améliore.

Graphique 1.10. Différence entre les distributions de revenu avant et après choc

Source : Résultats de simulation

9.2. Scénario 3 : un accompagnement compensatoire de l'UE sur le long terme garantissant une neutralité budgétaire

Les discussions autour de l'abrogation du dispositif dérogatoire de l'octroi de mer se feront entre la France et les autorités européennes et on pourrait supposer que pour réduire les conséquences budgétaires de son élimination, la France pourrait chercher à obtenir un appui financier de la part de l'Union européenne (UE). Certes, l'aspect réaliste de notre deuxième scénario est discutable mais il nous paraît judicieux d'examiner quels seraient les bénéfices éventuels que la Guadeloupe pourrait tirer si la suppression des différentiels de taxation d'octroi de mer était compensée par un appui financier de l'UE. Comme l'UE révisé sa stratégie de développement pour les régions ultra périphérique (RUP) tous les sept ans, nous postulons dans le deuxième scénario qu'au terme de la troisième période, les appuis financiers de l'UE seront modifiés et que les transferts reçus de l'UE viseront à garantir aux autorités publiques locales des recettes budgétaires égales à ce qu'elles seraient en droit d'espérer dans le scénario CNA⁸.

Nous supposons que cette compensation est calculée de façon endogène afin de garantir aux APUL un revenu égal à celui qui aurait été obtenu s'il n'y avait pas eu de réforme de l'octroi de mer.

⁸ Le scénario Cour Normal des Affaires (CNA), de l'anglais « Business as usual » (BAU), est un scénario « Au fil de l'eau ».

Pour bien capter les différents effets liés au scénario 2, nous mettons en perspective les résultats obtenus avec ceux du scénario « sans accompagnement ». La discussion est abordée sous l'angle des changements observés par rapport au scénario 1.

Dans ce scénario, les transferts européens augmentent progressivement de façon exogène à partir de la troisième période pour atteindre 17% à la 10ème période afin d'assurer la neutralité budgétaire des administrations publiques locales. La valeur cumulée des transferts nécessaires est estimée à environ 12,4 milliards d'euros au bout de la dixième période. À titre de référence, notons que les transferts sont évalués dans la MCS à environ 8,7 milliards à la première période.

Ces ressources compensatoires ont pour effet de dynamiser les activités locales. Elles bénéficient d'abord aux administrations publiques locales puisqu'on leur garantit par cette stratégie un revenu stable.

Le surplus de transfert se transforme en hausse de revenus des administrations (+5,09%) qui leur permettent de financer les dépenses publiques. De façon globale, la demande composite augmente dans ce scénario 2 (+0,33%) contrairement au scénario « sans accompagnement », où elle diminue (-0,9%). La demande de biens locaux augmente (+0,52%) et celle des biens importés également (+1,38%).

Par contre, l'accroissement de la demande renchérit les prix au producteur (+1,52%) ce qui se répercute sur les prix des biens exportés (+0,34%) : la demande du marché international diminue par conséquent (-0,58%) alors qu'elle avait augmenté de + 3,4% dans le scénario SA. En outre, avec l'augmentation des prix composites, les dépenses des touristes diminuent de - 1,75%.

La demande des ménages de biens locaux diminue (-0,6%) mais moins que dans le scénario « sans accompagnement » (-1,3%). Compte tenu de la hausse des prix des produits locaux, la faible diminution de la demande des ménages résulte de la hausse de leurs revenus.

Au total, la demande intérieure en produits locaux augmente, mais faiblement (+0,07%). Cette faible hausse associée à la chute des exportations (-0,68%) conduit l'offre de biens et services à diminuer, une baisse quasi nulle (-0,02%) par rapport au scénario 1 (-0,7%).

D'une manière générale, on constate un développement des secteurs stimulés par la commande publique. Les branches demandent un peu plus de facteurs que dans le cas où il n'y a pas d'accompagnement compensatoire. La demande de travail augmente (+ 0,23% au lieu de 0,1% dans le scénario 1).

Les secteurs publics utilisant surtout de la main d'œuvre qualifiée, le taux de chômage des travailleurs qualifiés diminue (-7,41%) alors qu'il augmente en l'absence de transferts publics (+5,67%). Le chômage des non qualifiés recule également du fait du dynamisme des activités qui n'étaient pas protégées initialement par l'octroi de mer.

L'augmentation des transferts européens a un effet bénéfique sur les revenus des ménages. Si dans le scénario 1 le revenu des ménages diminue de -6%, dans le scénario avec neutralité, il augmente maintenant de +1,72%. L'augmentation des rémunérations du travail s'explique par la hausse de la demande de travail cumulée à la hausse des différentiels de rémunérations sectoriels que parviennent à négocier les syndicats⁹ en raison du choc relatif généré par la commande publique.

Malgré la forte hausse des prix des produits domestiques, l'indice des prix à la consommation diminue (-3,04%) en raison de la forte baisse des prix importés. La baisse est néanmoins plus faible que dans le scénario 1 (-8,56%).

Du côté des entreprises, l'expansion des activités stimulée par la commande publique permet aux chefs d'entreprise en situation de concurrence monopolistique de réaliser des profits supplémentaires.

Dans l'ensemble, la suppression du protectionnisme compensée par les transferts a des effets macroéconomiques positifs. Le PIB réel augmente de l'ordre de +1,92%.

La croissance est d'abord engendrée par les dépenses publiques. On peut distinguer trois groupes de secteurs : ceux qui tirent profit directement de la hausse des dépenses publiques (industrie des biens de consommation, activités immobilières, autres services aux particuliers, éducation-santé et administrations), ceux qui tirent profit de la réforme de l'octroi de mer (transports, activités financières, postes et télécommunications et hôtels et restaurants) et ceux qui se développent grâce aux demandes intermédiaires des secteurs en expansion ou à la hausse de la demande des autres agents, notamment des ménages, compte tenu de la croissance de leurs revenus.

Par contre et en raison de la hausse des prix, les exportations ont tendance à diminuer alors que les importations augmentent en réponse au surplus de demande locale.

Dans le choc précédent, la situation des ménages les moins riches s'améliorait. Ce sont les plus riches qui voyaient leur situation se détériorer davantage. Qu'en est-il si l'on considère une politique d'accompagnement par des transferts compensatoires?

Selon nos calculs, globalement la politique a tendance à réduire la pauvreté. L'effet prix l'emporte sur l'effet revenu puisque la proportion de ménages en-dessous du seuil de pauvreté diminue (-12,4%).

Tableau 1.16. Incidence de la pauvreté

	P0	Intervalle de confiance à 95%		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0.181941	0.155896	0.207986	6809
Revenu après choc	0.159472	0.134757	0.184187	6809

⁹ Rappelons que les différentiels de salaires dépendent positivement de la demande de travail des branches elles-mêmes liées positivement à la production des branches.

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

L'indice de profondeur de la pauvreté montre qu'il faudrait désormais transférer en moyenne 6,3% de la ligne de pauvreté au lieu 5,6% initialement.

Tableau 1.17. Profondeur de la pauvreté

	P1	Intervalle de confiance à 95%		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0.067424	0.055137	0.079710	6809.00
Revenu après choc	0.055969	0.044799	0.067139	6809.00

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

L'indice de sévérité de la pauvreté passe de 3,77% à 3,05%.

Tableau 1.18. Sévérité de la pauvreté

	P2	Intervalle de confiance à 95%		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0.037666	0.028684	0.046647	6809.00
Revenu après choc	0.030518	0.022332	0.038705	6809.00

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

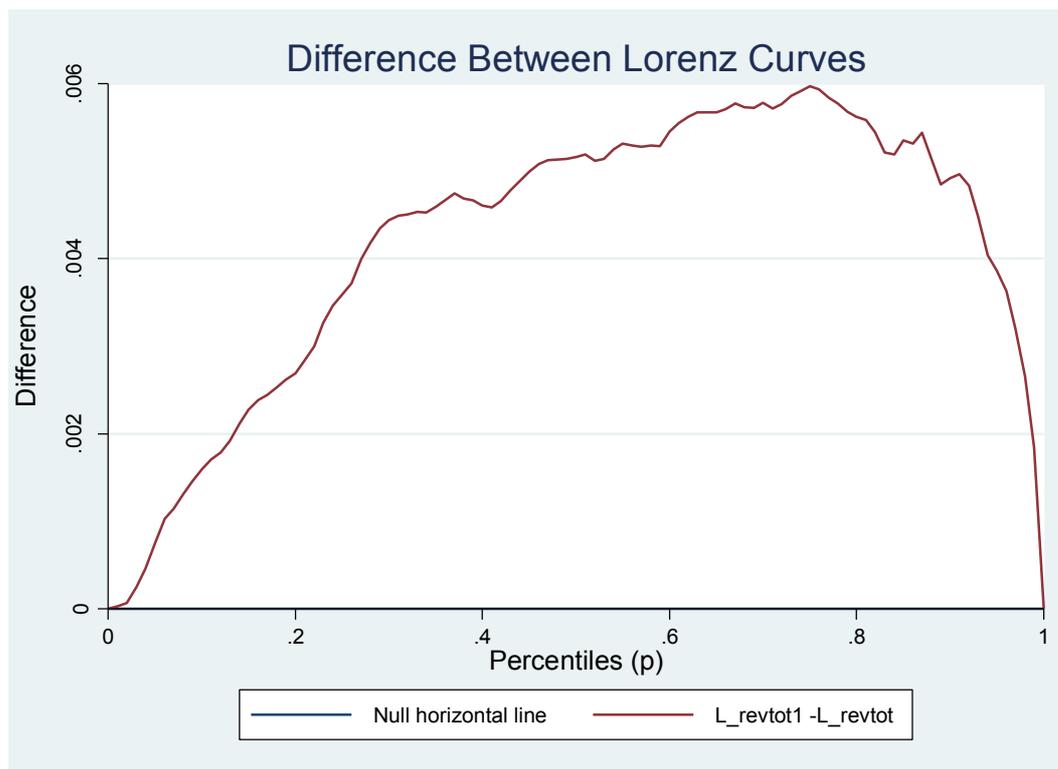
L'indice de Gini indique une réduction des inégalités entre les ménages passant de 0,414 à 0,405. Avec la diminution de la pauvreté, il semble que la situation sociale s'améliore mais seulement légèrement.

Tableau 1.19 : Indice de Gini

	Valeur
Indice de Gini avant choc	0.413660
Indice de Gini après choc	0.405324

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

La différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc montre une certaine réduction des inégalités plutôt pour les ménages moyennement riches.

Graphique 1.11. Différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

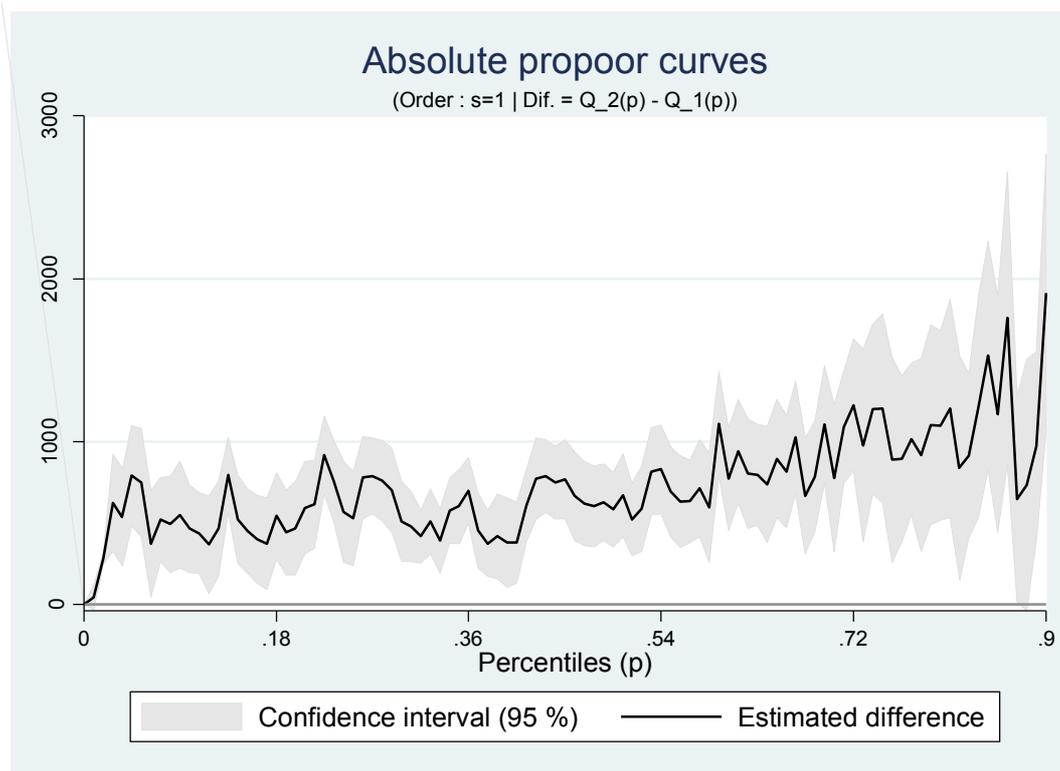
Avec cette politique d'accompagnement compensatoire, la pauvreté se réduit bien plus que sans accompagnement mais les inégalités diminuent nettement moins selon l'indice de Gini.

Tableau 1.20. Indices Pro-pauvres

Indices	Estimation	Intervalle de confiance à 95%	
		Borne inférieure	Borne supérieure
Growth rate (g)	0.040715	0.036488	0.044942
Ravallion & Chen (2003)	0.105821	0.080006	0.131636
Ravallion & Chen (2003) -g	0.065120	0.040073	0.090168

Source : Résultats de simulation

L'indice de Ravallion et Chen (2003) montre que le pourcentage de variation des revenus suite au choc des plus pauvres (0,105821) est supérieur au pourcentage de variation des revenus moyens (0,040715). La courbe pro-pauvre laisse voir que certes la situation des ménages les plus pauvres s'améliore, mais bien moins que celle des ménages les plus riches. La politique est plutôt pro-riche par conséquent. L'effet revenu domine l'effet prix et profite aux ménages les plus riches.

Graphique 1.12. Différence entre les distributions de revenu avant et après choc

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

9.3. Scénario 4 : une suppression de l'octroi de mer compensée par une augmentation de TVA à long terme

Ce dernier scénario s'appuie sur l'hypothèse qu'il n'a pas été possible de faire compenser par l'UE la perte de recettes fiscales liées à la chute de l'octroi de mer. Nous postulons alors qu'elle est compensée par une augmentation des taux de TVA.

Dans ce scénario, durant les cinq premières périodes, l'octroi de mer diminue graduellement de 20%. Puis, à partir de l'année où la taxe disparaît, l'administration augmente le taux de TVA de 50% de façon uniforme afin de compenser la suppression de l'octroi de mer, et ce pour veiller à équilibrer les finances publiques. Accepter ce scénario signifie modifier le bouclage macroéconomique et choisir, dès la première période, un bouclage *à la* Johansen où les dépenses publiques deviennent endogènes et les épargnes exogènes afin de permettre aux administrations de conserver un déficit public égal au BAU dans un souci d'équilibre budgétaire. Tout se passe comme si, à long terme, l'économie locale ne pouvait emprunter auprès des administrations publiques centrales.

Notons toutefois qu'il y a trois grandes différences entre la TVA et l'octroi de mer dans le modèle domien. Compte tenu du différentiel de taxation, nous considérons l'octroi de mer appliqué qu'aux produits importés alors que la TVA grève tous les produits quelque soit leur origine ou leur destination. Ensuite, l'octroi de mer est grevé en début de chaîne sur le prix CAF des produits importés tandis que que la TVA s'applique en fin de chaîne sur le prix final des biens et services d'origine locale et importée. Enfin, l'octroi de mer est une recette fiscale

qui bénéficie entièrement aux administrations publiques locales alors que les recettes de TVA, par contre, sont entièrement collectées¹⁰ par les administrations publiques centrales. Nous postulons l'hypothèse que les recettes de TVA servent partiellement les opérations de l'Etat dans la Région.

Les premiers effets se font d'abord sentir sur les prix. La hausse des taux de taxe affecte immédiatement l'ensemble des composantes de la demande composite. Les prix composites des demandes hors ménages diminuent de 1,11% alors que dans le scénario 1 ils diminuent, plus fortement, de 5%. Les prix composites de la demande des ménages diminuent plus faiblement (-7,3%) alors qu'ils diminuent de 11,8% dans le scénario 1.

Sous l'effet de la hausse des taux de TVA, la demande intérieure de produits locaux diminue de 0,85% et de -1,72%.

Ces réactions s'expliquent également par la chute des revenus des agents. La contraction de l'ensemble des secteurs impacte les rendements des facteurs qui ont tous tendance à diminuer. Par conséquent, les revenus des ménages et leur épargne diminuent (-2,98%) ainsi que le revenu des entreprises (-1,87%).

Comparativement aux résultats du scénario 1, les recettes des administrations publiques diminuent moins fortement. Dans le scénario 1, les revenus des APUC et des APUL diminuent respectivement de 11,63% et de 11,37% alors que dans ce scénario 3 ils baissent de 2,97% et de 10,36%. La moins forte baisse des revenus des APUC est à relier au surplus de recettes de TVA qu'elles perçoivent. Par conséquent, les dépenses publiques totales des APUC s'ajustent à la baisse (-5,24%), ce qui réduit les demandes pour les différents produits. Du côté des APUL, les dépenses totales sont fixes et le déficit public baisse de moitié (-50,96%). L'épargne des APUL étant devenue endogène, l'investissement total public s'ajuste à la baisse (-5,33%).

Les exportations ne sont pas affectées par l'augmentation de la TVA. Les coûts de production (-2,57%) ayant diminués, la compétitivité-prix des producteurs s'améliore et les volumes exportés augmentent (+1,58%).

Face à la diminution de la demande, les branches d'activité ont tendance à se contracter réduisant leur offre de 1,64% alors qu'elle diminue de 0,7% dans le scénario 1. La hausse de la TVA accentue donc la contraction de l'activité économique mais génère davantage de ressources aux administrations leur permettant alors d'accroître leur offre de service. Les secteurs publics éducation-santé (0,09%) et administrations (0,10%) sont en légère expansion. Le secteur public étant plus intensif en travailleurs qualifiés, la hausse de demande de travail qualifié de cette catégorie est alors suffisamment forte pour que le taux de chômage des travailleurs qualifiés baisse (-1,69%) parvenant à tirer à la baisse le taux de chômage global de l'économie diminue (-0,42%).

¹⁰La collecte s'effectue en réalité par les organismes fiscaux de l'État dans la Région pour le compte de l'Etat.

Par ailleurs, la réduction de l'activité conduit à une baisse des taux de salaires privés moyens (-5,11% pour les travailleurs qualifiés et de -2% pour les non qualifiés).

Dans l'ensemble, ce scénario a des effets mitigés. D'un côté, le taux de chômage diminue (surtout des travailleurs qualifiés). D'un autre, les activités du secteur privé sont pour la plupart en récession. Le PIB réel a finalement tendance à diminuer de l'ordre de 5,3%. Du fait de la baisse des épargnes, l'investissement total diminue et il y a moins de capital à long terme (-4,81%). Par rapport au scénario 1, la récession cause moins de dégâts macroéconomiques grâce au surplus de recettes fiscales générées par la hausse de TVA.

Certes, la stratégie d'accompagnement de la suppression d'octroi de mer par transferts compensatoires améliore la situation monétaire des ménages. Toutefois, contrairement au cadre statique, elle s'avère bénéficier davantage aux riches. L'effet revenu l'emporte et plus le ménage est initialement riche plus il tire profit de la politique menée. Dans ce nouveau scénario, qu'advient-il de la situation des pauvres?

Selon nos calculs, globalement la politique a tendance à réduire la pauvreté. L'effet prix l'emporte sur l'effet revenu puisque la proportion de ménages en-dessous du seuil de pauvreté diminue (-6,5%).

Tableau 1.21. Incidence de la pauvreté

	P0	Intervalle de confiance à 95%		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,181941	0,155896	0,207986	6809
Revenu après choc	0,170143	0,144774	0,195511	6809

Source : Résultats de simulation

L'indice de profondeur de la pauvreté montre qu'il faudrait désormais transférer en moyenne 6,3% de la ligne de pauvreté au lieu 5,64% initialement.

Tableau 1.22. Profondeur de la pauvreté

	P1	Intervalle de confiance à 95%		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,067424	0,055137	0,079710	6809
Revenu après choc	0,056362	0,045480	0,067245	6809

Source : Résultats de simulation

L'indice de sévérité de la pauvreté passe de 3,77% à 2,92%.

Tableau 1.23. Sévérité de la pauvreté

	P2	Intervalle de confiance à 95%		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,037666	0,028684	0,046647	6809
Revenu après choc	0,029171	0,021427	0,036916	6809

Source : Résultats de simulation

L'indice de Gini indique une réduction des inégalités entre les ménages passant de 0,414 à 0,399. Avec la diminution de la pauvreté, il semble que la situation sociale s'améliore mais seulement légèrement.

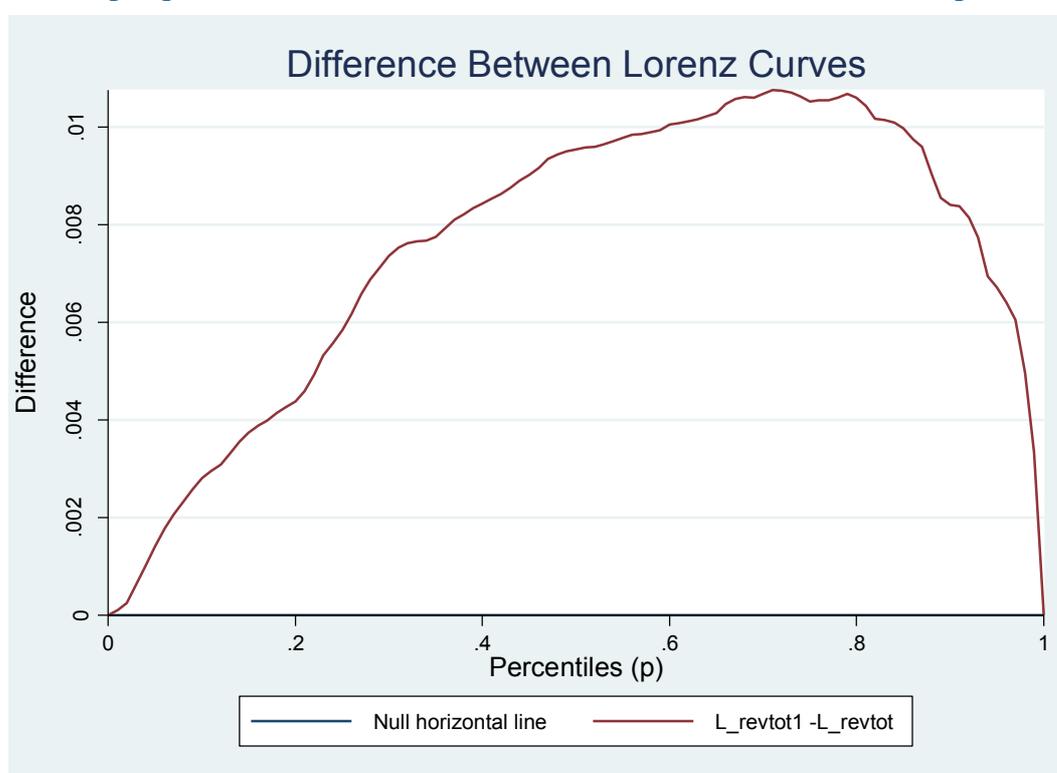
Tableau 1.24. Indice de Gini

	Valeur
Indice de Gini avant choc	0,413660
Indice de Gini après choc	0,398738

Source : Résultats de simulation

La différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc montre une certaine réduction des inégalités plutôt pour les ménages moyennement riches.

Graphique 1.13. Différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc



Source : Résultats de simulation

Si la pauvreté se réduit, cela ne dit pas si la politique va dans le sens des plus pauvres plutôt que les riches. C'est ce que permet de dire les indicateurs tels que ceux de Ravallion et Chen (2003).

La mesure de la croissance pro-pauvre affinée de Ravallion et Chen (2003) est déduite de la moyenne des pourcentages de variation suite au choc de chaque percentile.

Tableau 1.25. Indices Pro-pauvres

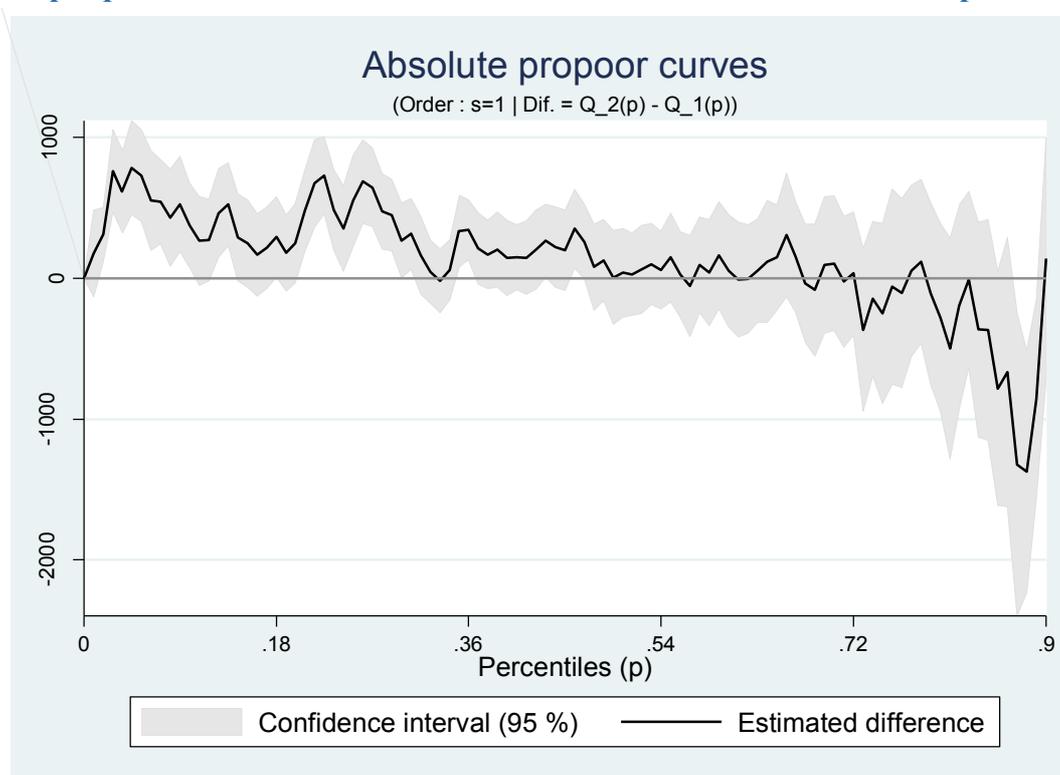
Indices	Estimation	Intervalle de confiance à 95%	
		Borne inférieure	Borne supérieure
Growth rate (g)	-0,002680	-0,008649	0,003288
Ravallion & Chen (2003)	0,133573	0,099844	0,167302

Ravallion & Chen (2003) -g	0,136271	0,103070	0,169473
----------------------------	----------	----------	----------

Source : Résultats de simulation

L'indice de Ravallion et Chen (2003) montre que le pourcentage de variation des revenus suite au choc des plus pauvres (0,133573) est supérieur au pourcentage de variation des revenus moyens (-0,002680). Une analyse des intervalles de confiance montrent que la politique semble significativement pro-pauvre à 95%. La courbe pro-pauvre laisse voir que plus les ménages sont pauvres, plus leur situation s'améliore. On retrouve les mêmes tendances que dans le cas d'une politique de suppression d'octroi de mer sans accompagnement, sauf que dans ce cas présent la situation des ménages se détériore un peu plus (le pourcentage de variation des revenus moyens est négatif ici alors qu'il est positif dans le cas d'une politique sans accompagnement). Il y a donc récession et cette récession semble être pro-pauvre.

Graphique 1.14. Différence entre les distributions de revenu avant et après choc



Source : Résultats de simulation

10. Mise en perspective

Si ce scénario produit des effets palliatifs similaires au maintien de l'octroi de mer, il n'échappe pas à plusieurs critiques. La disparition de l'octroi de mer risque d'entraîner plusieurs conséquences en termes de conduite des politiques économiques du territoire. Le dispositif de l'octroi de mer est certes perfectible que ce soit en raison du nombre de taux différents (bien que décroissant), du montant inconnu supporté par le consommateur. Mais, il

constitue un outil à « fragmentation » dont le potentiel n'a pas d'équivalent dans la législation fiscale française. Nous revenons sur quelques-uns de ces atouts.

10.1. Pouvoir contracyclique

Une politique contracyclique est une politique qui va à l'encontre du cycle économique. C'est un terme qui vient des politiques budgétaires. En période de récession, on augmente les dépenses publiques pour limiter les effets de la crise et accompagner la reprise. En période de croissance, l'économie a moins besoin d'accompagnement alors on les réduit pour dégager des excédents. Le même mécanisme peut s'appliquer à la politique fiscale de l'octroi de mer. On peut baisser les taux d'ODMI (voire augmenter le différentiel de taxation ou même les taux d'OdME en période de crise importante) en période de récession ou de crise et les durcir en augmentant les taux d'OdMI (voire baisser le différentiel de taxation ou même les taux d'OdME en période d'embellie) quand l'économie va bien. Dans un cas on cherche à soutenir l'activité des entreprises, dans l'autre à augmenter l'intensité concurrentielle.

10.2. Industrie naissante

En économie, les industries naissantes sont celles qui, au départ, ne sont pas en mesure de rivaliser avec leurs homologues étrangères en raison d'un manque initial d'expérience et de savoir-faire, mais qui pourraient le faire à long terme une fois qu'elles auraient acquis ces compétences. La « doctrine des industries naissantes », formalisée par John Stuart Mill après des précurseurs tels qu'Alexander Hamilton et Friedrich List, recommande l'établissement de barrières douanières temporaires pour permettre à ces industries de se développer suffisamment.

Dans cette optique, l'objectif est d'instaurer un protectionnisme pour permettre aux jeunes entreprises nationales de rattraper leur retard en termes d'économies d'échelle, de productivité, et donc de compétitivité-prix et hors-prix par rapport à leurs concurrentes étrangères. Cela implique la création d'un avantage comparatif et, par conséquent, la promotion de la spécialisation économique. De plus, il cherche à influencer les choix des consommateurs en faveur des entreprises nationales. Ce modèle de protectionnisme impacte ainsi à la fois l'offre et la demande sur le marché.

Plusieurs pays comme les Etats-Unis, la Russie et le Japon ont largement mis en œuvre cette stratégie, ce qui a joué un rôle crucial dans le processus d'industrialisation notamment en Allemagne, sous l'influence des idées de F. List. Cette approche, en accord avec la théorie de « l'écart relatif » d'Alexander Gerschenkron, a également influencé les voies d'industrialisation adoptées par certains pays en développement.

Cependant, ce protectionnisme est censé être temporaire. Il doit donc être suivi, à une période de maturité des industries, d'une diminution de la protection. L'augmentation de la fiscalité peut alors être associée à un « effet signal » qui peut jouer un rôle essentiel sur les habitudes des consommateurs comme sur les stratégies des entreprises. L'objectif est alors d'inciter les entreprises à s'engager « volontairement » dans certaines démarches, par exemple en recherchant à être de plus en plus concurrentiel.

10.3. Design des politiques économiques

Dans le même ordre d'idées, l'octroi de mer aide à orienter le développement économique dans un certain sens. A l'heure où de nouveaux défis se dressent face au territoire, cette taxe est idéale pour appuyer l'action publique en soutenant un secteur en particulier. C'est le cas notamment de l'économie verte (biodiversité, énergie renouvelables, protection de l'environnement,...), promotion de la souveraineté alimentaire... Une baisse de taux de taxe dans les secteurs concernés peut avoir l'effet d'une subvention

10.4. Soutien des ménages

La mise en place d'une taxe engendre des distorsions dans le comportement des acteurs économiques, ces distorsions étant accentuées par le niveau d'élasticité. En effet, une taxe modifie à la fois le prix payé par les consommateurs et le prix réellement reçu par les producteurs. À mesure que le taux de taxe augmente, à la fois le prix payé par les consommateurs et la diminution du prix reçu par les producteurs réduisent leurs surplus respectifs sur le marché, c'est-à-dire le gain qu'ils retirent de l'échange. Par conséquent, il y a moins de quantités échangées. En revanche, le gouvernement, qui perçoit les recettes fiscales, voit son surplus augmenter du montant de ces recettes. Quand on considère l'évaluation d'une taxe, la prise en compte de l'élasticité permet non seulement de comprendre l'impact sur la consommation, mais aussi, le cas échéant, d'estimer le niveau de recettes fiscales anticipées. En effet, ce montant sera d'autant plus élevé que l'élasticité-prix sera faible.

L'effet d'une taxe sur la demande, donc la production, donc les recettes fiscales dépend de l'élasticité prix de la demande. Celle-ci évalue la variation de la consommation en réponse à une variation du prix du bien. L'élasticité de la demande permet de mesurer le degré de sensibilité de la demande à un bien ou un service en fonction des changements de son prix de vente. À cet égard, trois types d'élasticité de la demande sont généralement identifiés.

En premier lieu, la demande est dite "élastique" lorsque la réduction des prix entraîne une augmentation proportionnellement plus importante des quantités vendues, résultant ainsi en une augmentation globale du chiffre d'affaires, et inversement dans le cas d'une augmentation des prix. Par exemple, les produits de loisirs présentent souvent une demande très élastique : en période d'inflation, ce sont les premières dépenses que les consommateurs sont prêts à réduire. Ce phénomène se retrouve également pour les produits qui disposent de multiples substituts vers lesquels les consommateurs peuvent se tourner, comme l'eau minérale par exemple.

En deuxième lieu, la demande est qualifiée d'"inélastique" lorsqu'une baisse des prix entraîne une augmentation des quantités demandées, mais moins que proportionnellement à la baisse des prix, ce qui se traduit par une diminution du chiffre d'affaires global. Les biens de consommation essentiels tels que la nourriture de base et les frais médicaux présentent souvent une demande assez inélastique : les consommateurs continueront à acheter ces biens et services malgré une augmentation des prix. Plus généralement, c'est le cas des produits ou services qui disposent de peu de substituts vers lesquels les consommateurs peuvent se tourner comme le carburant fossile en Guadeloupe.

Enfin, l'élasticité est dite "unitaire" lorsque la baisse (ou la hausse) des prix entraîne une augmentation (ou une diminution) des quantités vendues de la même importance, ce qui n'entraîne aucune variation du chiffre d'affaires.

Dans un pays comme la France, où la préférence pour l'égalité et la redistribution est nettement plus prononcée qu'aux États-Unis, l'efficacité économique ne peut pas être le seul critère d'évaluation préalable d'une politique publique. Les recherches de Ruiz et Trannoy (2008) mettent en évidence que les droits indirects suggèrent que les politiques comportementales basées sur une augmentation des droits d'accises seraient intrinsèquement régressives - le taux moyen de ces impositions diminuant à mesure de l'augmentation des revenus. Ils montrent notamment que l'ensemble des taxes indirectes représente une charge plus importante pour les déciles de revenu les plus faibles. Autrement dit, la fiscalité pèse de moins en moins lourd sur le revenu des personnes à mesure que leur revenu s'élève. Par conséquent, il est crucial de prendre en compte l'efficacité sociale de la fiscalité, en utilisant des critères d'équité voire d'égalité, afin de ne pas aggraver les divisions au sein d'une société déjà fragilisée par des années de crise économique.

10.5. Coopération régionale

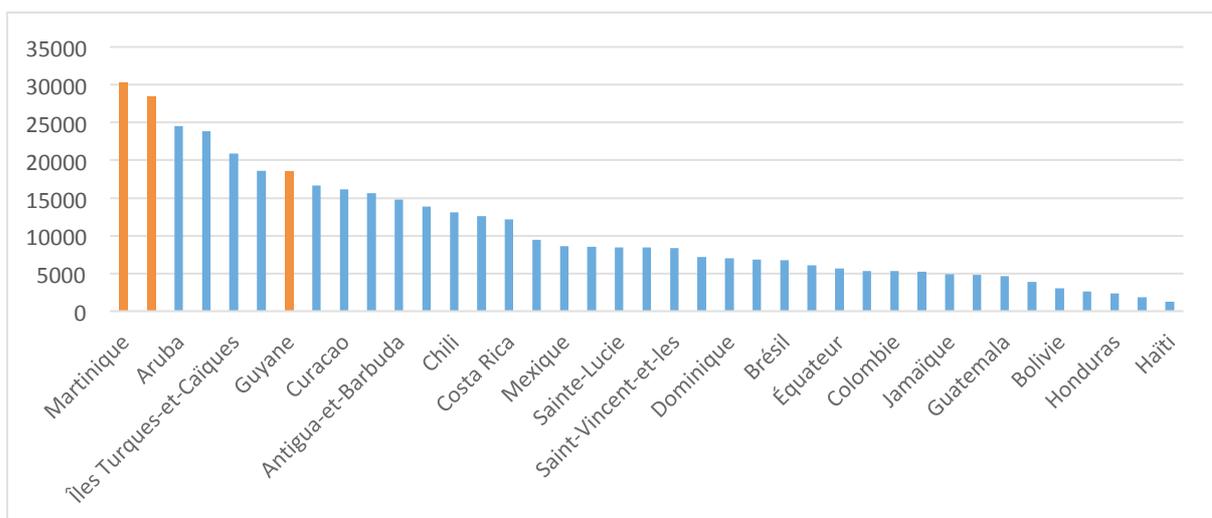
En ce qui concerne le commerce extérieur, l'approche générale de l'UE pour les RUP poursuit deux objectifs principaux : (a) renforcer l'intégration des RUP dans leur voisinage régional, et (b) prendre en compte l'intérêt des RUP dans les accords commerciaux négociés par l'UE pour éviter des effets négatifs sur l'économie locale.

Si le régime a été critique à plusieurs reprises par les pays du CARIFORUM et par certains pays d'Afrique orientale et australe, c'est une taxe ayant l'effet d'une barrière tarifaire mais qui constitue un levier dans le cadre de la coopération régionale des DOM et donc la mise en place d'accords commerciaux.

Pour rappel, il s'agit d'un traité international entre deux parties qui réduit les obstacles commerciaux. L'objectif est simple : augmenter les débouchés des entreprises en leur ouvrant d'autres marchés et ainsi donner un coup de pouce à la croissance économique, voire à l'emploi dans les pays signataires.

D'une part, il s'agirait de favoriser l'importation de produits des pays avoisinants par une baisse d'octroi de mer. Rappelons que la Guadeloupe constitue un pays à haut revenu dans la zone. Par conséquent, pour les pays de la zone, le marché guadeloupéen offrirait de véritables perspectives de débouchés.

Graphique 1.21. PIB per capita dans la zone Caraïbe



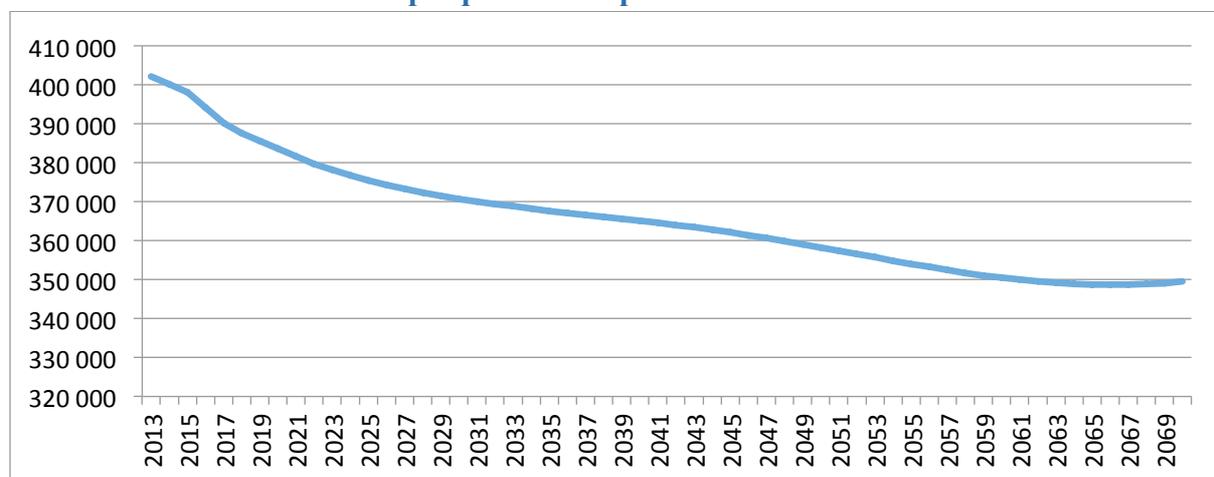
Source : Banque mondiale

D'autre part, la signature d'accords commerciaux doit être mutuellement avantageuses. Si cela peut favoriser l'importation de produits moins chers et une diversification des zones d'approvisionnement, les accords pourraient contribuer à l'amélioration de l'activité économique et de la balance commerciale. En effet, ils pourraient créer de nouveaux débouchés, alors même que les participants doivent faire face à des obstacles structurels dans leur propre économie.

10.6. Dépenses en investissement

En 2018, la population guadeloupéenne était de 388 000 personnes. Si les tendances démographiques récentes se maintiennent, le déclin démographique de la Guadeloupe s'accroîtra, avec une population atteignant 314 000 habitants dans 20 ans (en 2042), puis 242 000 habitants en 2070. À la fois le solde naturel et le solde migratoire seraient négatifs, prolongeant ainsi le déclin démographique guadeloupéen entamé en 2011. En un siècle la population risque de se diviser par deux passant de 422 000 en 1999 à 204 000 en 2090.

Graphique 1.22. Population déclinante



Source : Insee

Cette baisse de la population risque d'avoir plusieurs conséquences sur le plan de la croissance économique, l'emploi...

La baisse démographique peut avoir plusieurs conséquences économiques importantes :

- Diminution de la main-d'œuvre : Avec moins de personnes en âge de travailler, la main-d'œuvre disponible pour soutenir l'économie se réduit. Cela peut entraîner une diminution de la production économique et une pression accrue sur les ressources humaines restantes.
- Vieillesse de la population : Une diminution de la population jeune et une augmentation de la population âgée peuvent conduire à une augmentation des dépenses de santé et de retraite, ainsi qu'à une diminution de la consommation, car les personnes âgées ont tendance à consommer moins que les jeunes.
- Diminution de la demande de biens et services : Avec moins de consommateurs potentiels, la demande de biens et de services peut diminuer, ce qui peut entraîner une baisse de l'investissement et de la croissance économique.
- Pression sur les systèmes de sécurité sociale : Une population vieillissante signifie souvent une augmentation des dépenses liées aux programmes de sécurité sociale, tels que les retraites et les soins de santé, ce qui peut exercer une pression supplémentaire sur les finances publiques.
- Déclin du marché immobilier : Une baisse démographique peut entraîner une diminution de la demande de logements, ce qui peut conduire à une baisse des prix de l'immobilier et à des problèmes pour les propriétaires et les entreprises du secteur immobilier.

En somme, la baisse démographique peut avoir des répercussions significatives sur l'économie, notamment en réduisant la taille de la main-d'œuvre, en augmentant les dépenses liées au vieillissement de la population et en diminuant la demande de biens et de services. Par ailleurs, et dans l'ère de la dématérialisation, l'une des conséquences de la baisse de la démographie pourrait être la baisse en termes de besoin de services publics de la part des collectivités. Bien sûr, les services assurés par les collectivités sont dans l'ensemble indispensables. Mais, le volume de services produits corrélé à la taille de la population pourrait aller en diminuant. Par conséquent, les collectivités nécessiteraient moins de besoin en termes de fonctionnement. Cela implique que les ressources consacrées actuellement au fonctionnement des collectivités pourraient être affectés à d'autres postes.

L'impact de l'octroi de mer sur les dépenses d'investissement est pour sa part ténue, via un virement éventuel à la section d'investissement des budgets locaux en cas d'excédent de la section de fonctionnement. Le tableau suivant montre le poids relativement faible de l'investissement par rapport au fonctionnement.

Tableau 1.26. Budget des collectivités

En millions d'euros	Région		Département		Communes		Communautés d'agglomération		Total 2019	Total 2020
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020		
Recettes totales	515	491	763	773	838	754	203	232	2 318	2 249
Recettes de fonctionnement*	325	276	707	724	640	614	183	190	1 855	1 804
Recettes d'investissement*	190	214	56	49	198	140	20	41	464	445
Dépenses totales	524	535	763	723	816	740	217	218	2 319	2 216
Dépenses de fonctionnement*	233	251	643	621	611	601	191	185	1 678	1 658
Dépenses d'investissement*	250	284	120	102	205	139	25,6	32,7	600	558
Capacité d'autofinancement**	92	25	64	103	51	36	-1	14	207	177
Fond de roulement	46	1	87	136	11	13	nd	nd	ns	ns

* Pour le Département et la Région il s'agit des recettes et dépenses dites "réelles" (cf. comptes administratifs).

**La CAF est obtenue par différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement dites « réelles ». Les recettes et dépenses de fonctionnement « totales » présentées dans ce tableau pour les communes et les communautés de communes couvrent un champ plus large.

Sources : Ministère de l'action et des comptes publics ; Comptes administratifs de la Région et du Département

Source : Iedom

Dans le contexte de baisse démographique, les collectivités pourraient augmenter davantage de ressources issues de l'octroi de mer à des dépenses d'investissement via le Fonds régional pour le développement économique et l'emploi afin de financer des dépenses d'investissement structurantes et aux impacts mesurables pour la compétitivité des territoires.

D'une part, les travaux d'aménagement, d'infrastructures sont des éléments qui jouent fortement dans l'attractivité du territoire tant sur le plan touristique que sur celui du retour au pays, les originaires étant à la recherche d'une qualité de vie. D'autre part, les dépenses en BTP ont des effets d'entraînement importants. Le secteur de la construction dont l'activité mobilise un grand nombre de secteurs et d'emplois est générateur de revenus.

11. Conclusion et propositions

Les résultats obtenus sont spécifiques à la structure de cette région où la cherté de la vie est une problématique centrale et montrent que la mise en œuvre de politiques de réforme doit tenir compte des contextes particuliers et s'adapter aux spécificités et particularités des économies. Une réforme de l'octroi de mer causerait, selon nos résultats, une diminution du PIB en valeur. Cette réforme s'accompagnerait de deux effets : un effet revenu et un effet prix. En agissant principalement sur les prix, la suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer permettrait aux ménages les plus pauvres de voir leur situation s'améliorer relativement. Cependant, cela serait obtenu au prix d'une récession économique et d'une montée du chômage. Cette récession aurait deux origines. En premier lieu, la baisse du budget de fonctionnement entrainerait moins d'emplois et donc moins de revenus redistribués et donc, par effet d'entraînement, moins d'activité. En second lieu, les secteurs initialement les plus protégés feraient face à une concurrence accrue des produits importés. Les entreprises les plus fragiles pourraient disparaître.

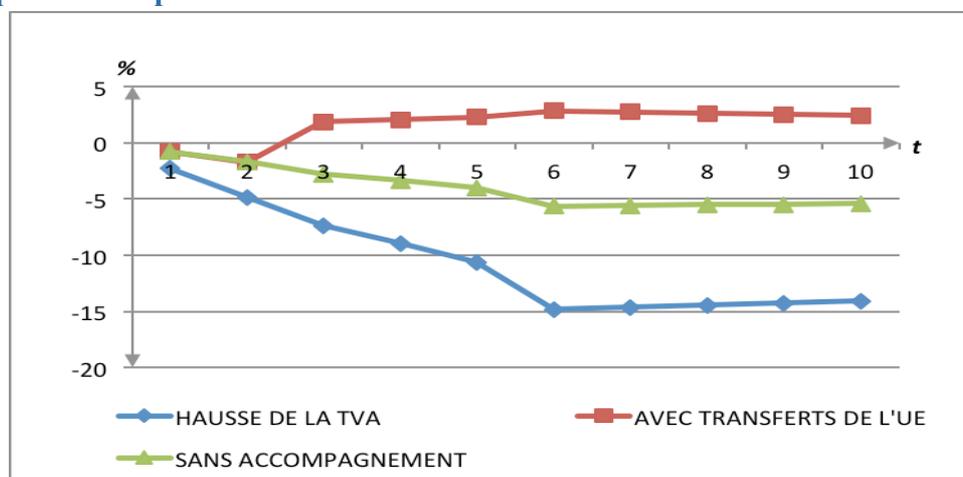
L'Etat désirent réformer le dispositif, nous avons proposé d'étudier les effets de politiques de substitution à l'octroi de mer. Cette comparaison sera effectuée à l'aide de graphiques illustrant l'évolution des quelques grandeurs économiques sur l'horizon de simulation : 10 ans (lire en abscisse les périodes et en ordonnées le pourcentage de variation des grandeurs). Nous mettons en perspective trois scénarios :

- Scénario 1 : une réduction progressive de l'octroi de mer sans compensation

- Scenario 2 : un accompagnement compensatoire de l'UE sur le long terme garantissant une neutralité budgétaire
- Scenario 3 : une suppression de l'octroi de mer compensée par une augmentation de TVA à long terme

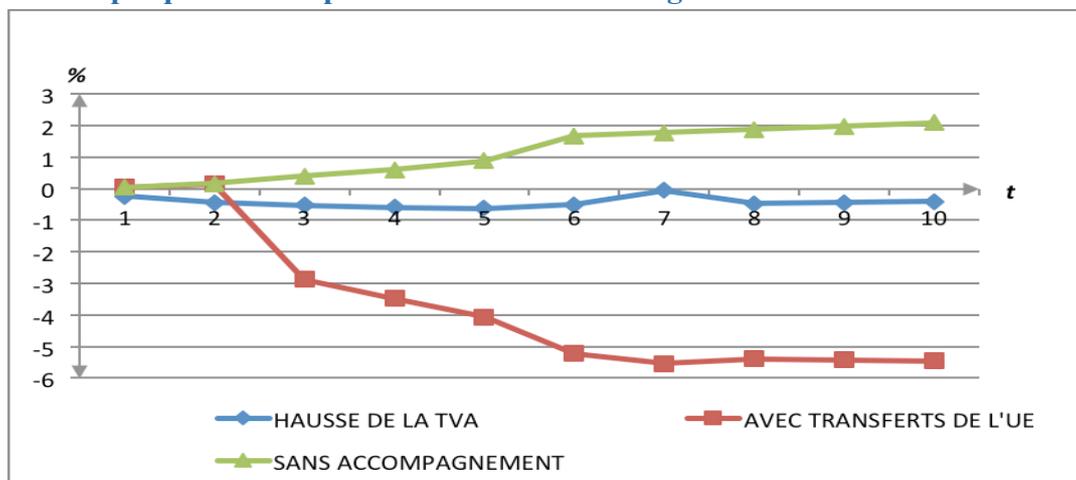
La variation de l'investissement total se répercute sur le stock de capital (qui évolue dans le même sens) puis sur la demande de travail. La baisse de l'investissement total dans le scenario 1 de suppression de l'octroi de mer sans accompagnement et dans le scenario 3 de suppression de l'octroi de mer avec hausse des taux de TVA à la période t est ensuite suivie d'une diminution de la demande de travail à la période t+1. A contrario, dans le scenario 2, les effets sont positifs.

Graphique 1.15. Réponses de l'investissement total aux différentes variantes



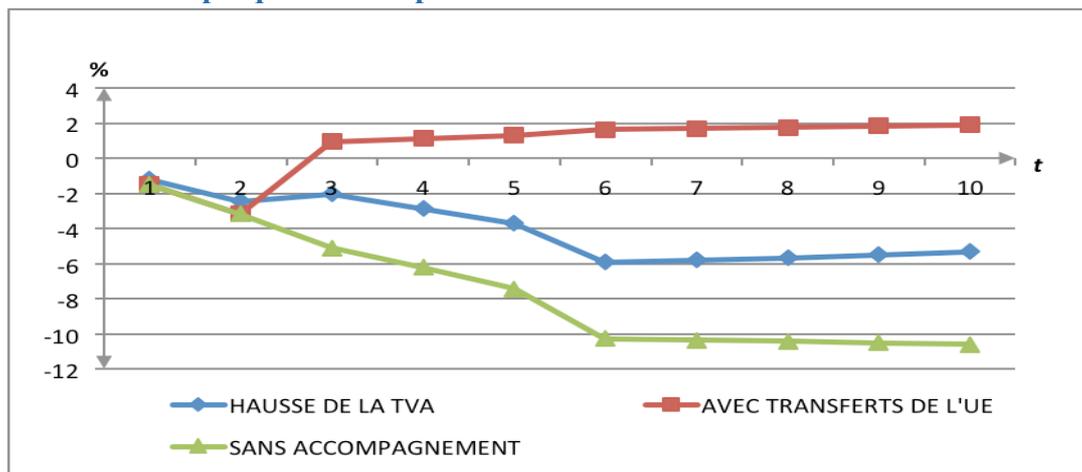
Par effet d'entraînement, les tensions exercées sur l'activité des branches se font ressentir sur le marché du travail. La baisse (hausse dans le cas du scenario 2) de la demande de travail entraîne une hausse (baisse dans le cas du scenario 2) du chômage.

Graphique 1.16. Réponses du taux de chômage aux différentes variantes



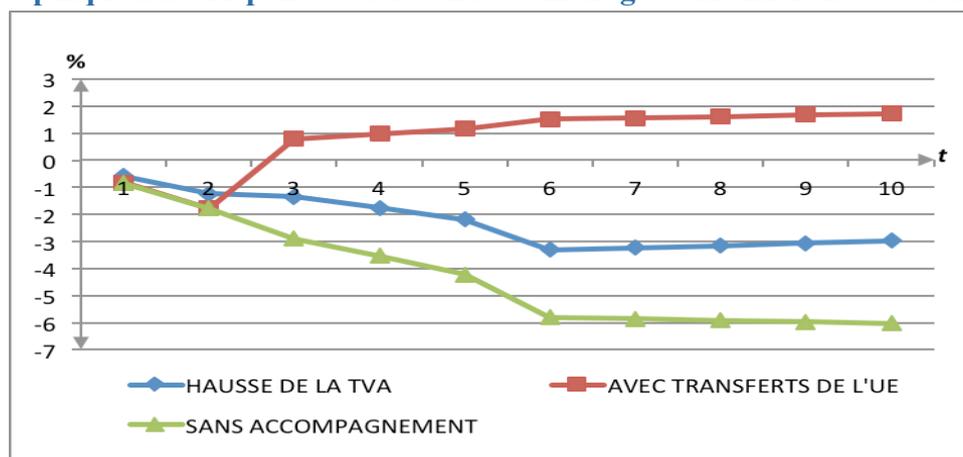
L'accumulation des facteurs de production affecte le PIB (qui évolue dans le même sens).

Graphique 1.17. Réponses du PIB aux différentes variantes



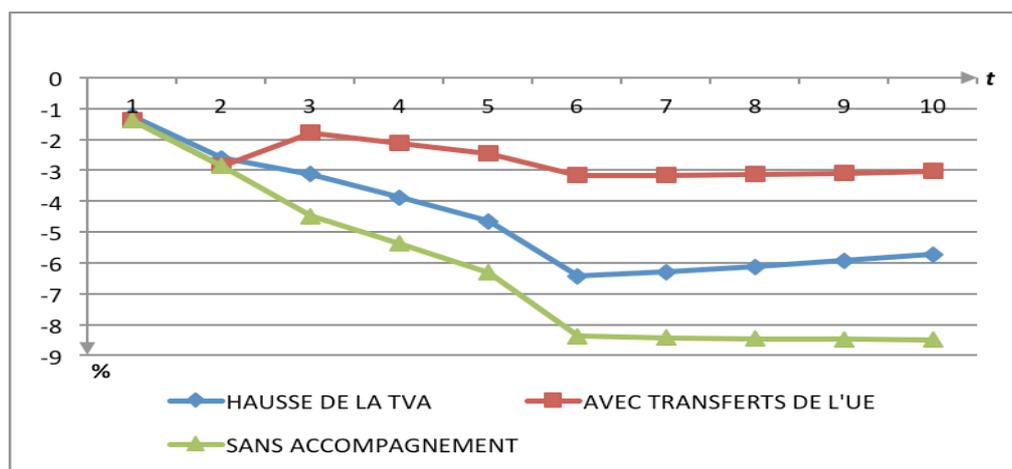
Ces variations de croissance du PIB se répercutent sur la croissance du revenu des ménages.

Graphique 1.18. Réponses du revenu des ménages aux différentes variantes



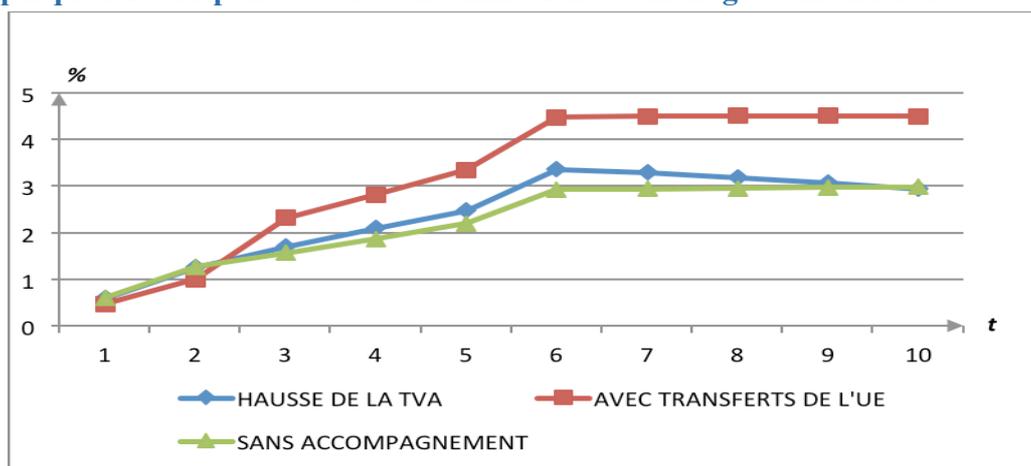
Quelque soit la politique d'accompagnement, les prix chutent. La suppression du différentiel de taxation d'octroi de mer est suffisamment importante pour tirer à la baisse les prix des produits étrangers et domestiques. Néanmoins, la baisse est plus forte dès lors qu'il n'y a aucune mesure alternative. L'injection de transferts européens constitue une plus grande rigidité à la baisse des prix, le surplus de dépenses publiques poussant à la hausse les prix.

Graphique 1.19. Réponses de l'indice des prix à la consommation aux différentes variantes



Dans tous les scénarios, compte tenu de l'effet-prix, la consommation des ménages augmente. Cette augmentation est plus forte dans le cas du scénario avec transferts de l'UE puisque s'ajoute un effet revenu (les revenus des ménages augmentent dans ce cas contrairement aux autres). Les gains en bien-être sont donc plus importants.

Graphique 1.20. Réponses de la consommation des ménages aux différentes variantes



Enfin, s'agissant de l'impact sur la pauvreté monétaire, les effets sont à la réduction. Dans le scénario d'une suppression totale de l'octroi de mer, la pauvreté monétaire tend à se réduire (-7,8%) et du fait de l'effet prix la situation des plus pauvres s'améliore relativement à celle des plus riches. Dans le scénario considérant une suppression totale accompagnée de ressources compensatoires endogènes en provenance de l'Union européenne, la pauvreté monétaire tend à se réduire (-12,4%) et du fait de l'effet prix la situation des plus pauvres s'améliore relativement à celle des plus riches. Toutefois, celle des plus riches s'améliore relativement plus que celle des plus pauvres. Enfin, dans le dernier scénario qui concerne une suppression totale accompagnée d'un relèvement de 50% des taux de TVA, la pauvreté monétaire tend à se réduire (-6,5%) et du fait de l'effet prix la situation des plus pauvres s'améliore relativement à celle des plus riches.

En définitive, sur le plan macroéconomique, la comparaison des résultats révèle que le scénario d'un accompagnement compensatoire de l'UE sur le long terme garantissant une neutralité budgétaire apparaît le plus avantageux : le PIB augmente et le chômage diminue. Les deux autres scénarios ont des effets contraires à celui-ci, mais d'amplitudes différentes. Toutefois, tous les trois ont en commun une baisse de la pauvreté monétaire. Cela est dû à la baisse des prix liée à la baisse de l'octroi de mer qui se répercute par une hausse de la consommation des ménages. Ce résultat ne serait obtenu que dans le cas où les entreprises répercutent entièrement la baisse de l'octroi de mer. Or, il est impossible de le savoir.

1. L'octroi de mer serait un outil important pour permettre une coopération régionale efficace du territoire avec son bassin avoisinant. D'une part, il s'agirait de favoriser l'importation de produits des pays avoisinants par une baisse d'octroi de mer ciblée sur les produits en provenance de ces zones. D'autre part, en retour la signature d'accords commerciaux pourrait dans le même temps augmenter les débouchés pour la production locale dans ces pays tiers.
2. L'octroi de mer pourrait jouer davantage le jeu d'une politique contracyclique. En période de récession, on pourrait réduire les taux d'octroi de mer interne pour limiter les effets de la crise sur la production locale et accompagner la reprise. En période de croissance, on pourrait augmenter les taux d'octroi de mer interne pour encourager l'intensité concurrentielle de la production locale.
3. La fiscalité indirecte pèse de moins en moins lourd sur le revenu des personnes à mesure que leur revenu s'élève. Par conséquent, en utilisant des critères d'équité, on devrait davantage prendre en considération l'élasticité prix de la demande. Par ailleurs, une option viable serait d'augmenter la taxe sur des biens et services ciblés tels que le luxe, ceux consommés par les ménages relativement moins sensibles à la taxe. Cela augmenterait les revenus fiscaux et en même temps ne réduirait pas la consommation de ces biens.
4. Dans le contexte de baisse de la démographie, il semble être opportun d'élargir la base dédiée au FRDE pour augmenter les dépenses d'investissement structurantes. Cela permettrait d'une part d'améliorer les infrastructures des collectivités pour les usagers et améliorer l'attractivité du territoire à destination des touristes. D'autre part, les dépenses en investissement stimuleraient les activités du secteur de la construction, secteur ayant de forts effets d'entraînement sur le reste de l'économie et donc générateur de richesses.

Chapitre II : Sur la réduction des inégalités

Depuis le début des années 2000, le taux de pauvreté monétaire observe un mouvement haussier en France. Il est passé de 12,7% en 2004 à 14,6% en 2019, retrouvant alors son niveau de 1979 (Insee, 2019), et ce malgré le versement de minima sociaux qui ont représenté 28,3 milliards d'euros en 2019 selon la Drees, soit environ 1,2 % du PIB. Toutefois, la pauvreté monétaire fait l'objet de peu de débats en France relativement à d'autres thèmes tels que le salaire minimum. Pourtant, même si le système de redistribution atténue le taux de pauvreté monétaire comme le RSA, il ne parvient pas à sortir les ménages de la pauvreté pour autant, qui dès lors apparaît comme persistante (Cour des comptes, 2021). La pauvreté monétaire fait écho au problème de pouvoir d'achat. Celui-ci résulte soit de prix élevés, soit de faibles revenus, soit des deux. En premier lieu, en ce qui concerne les prix, la fiscalité indirecte peut être un frein à la consommation des ménages les plus modestes. Selon Warren (2008), les taxes à la consommation sont considérées comme un impôt inéquitable, du fait qu'il s'agit d'un impôt appliqué aux dépenses de consommation, et que la part du revenu consacrée à la consommation diminue avec le revenu. C'est ce que montrent Blasco, Guillaud et Zemmour (2020). Sur la base d'une analyse exploitant 126 enquêtes, couvrant 26 pays et 34 années, de 1979 à 2013, ils observent que la part des revenus consacrée aux taxes à la consommation est deux fois plus importante pour les 10% les plus pauvres que pour les 10% les plus riches. Cela s'explique par le fait que la propension à consommer décroît avec le revenu. Pour les auteurs, les taxes à la consommation augmentent de manière significative les inégalités de revenu.

En second lieu, en ce qui concerne les revenus, il y a peu d'analyses sur la question des minima sociaux dans la littérature. Atkinson et Stiglitz (1976) ont montré que sous certaines conditions, la fiscalité directe constitue un outil de redistribution efficace, notamment la taxation des revenus et les transferts aux ménages les plus pauvres. Guillaud, Olckers et Zemmour (2017) évaluent l'impact redistributif des taxes et des transferts dans 22 pays de l'OCDE sur la période 1999-2013. Ils montrent que la redistribution fiscale domine la redistribution des transferts (hors pensions) dans la plupart des pays. Lu, Shelley et Liu (2020) utilisent les données de l'étude longitudinale sur la santé et la retraite de 2002 à 2014 dans le cas des Etats-Unis. Selon les auteurs, le taux de pauvreté diminue de façon spectaculaire lorsque le revenu du ménage inclut les transferts gouvernementaux. Dans le cas particulier de la Russie, Clément (2010) montre que le système de transferts publics (allocation familiale, allocation logement, prestations sociales, etc.) n'a pas permis d'amplifier les effets positifs de la croissance sur le bien-être des ménages les plus pauvres. Ces performances limitées sont essentiellement imputables à un ciblage défailant qui exclut certains ménages pauvres de la protection sociale. Pour Causa et Hermansen (2017), il y a un recul général de la redistribution dans la zone OCDE, à la fois en moyenne et dans la majorité des pays. Ces travaux montrent qu'il existe un certain consensus autour de l'impact positif de la redistribution ciblée sur l'intensité de la pauvreté monétaire. Pourtant, la pauvreté monétaire persiste partout.

Globalement, deux solutions sont envisagées pour que les ménages modestes soient les bénéficiaires des mesures d'aide. La première est de soutenir les secteurs d'activité dont les ménages pauvres sont les principaux bénéficiaires (l'éducation primaire, les services de santé de base) ou les secteurs pour lesquels ils sont très pénalisés en raison des prix trop élevés (agroalimentaire, agriculture, énergie, etc.). Cependant, le soutien de tels secteurs peut s'accompagner d'erreurs d'inclusion, encore appelées erreurs de type II (Smolensky et al. 1995) ou *E-mistakes* pour « *Excessive coverage* » (Cornia et Stewart 1995). En effet, des personnes initialement non ciblées pourraient bénéficier du programme. La seconde solution consiste à cibler les ménages pauvres et leur verser de façon exclusive une allocation (RSA, allocations familiales, etc.). La cible est directement touchée. C'est le cas en France qui pourtant connaît un taux de pauvreté persistant. Il semble que le ciblage soit encore à améliorer. Cette solution comporte aussi un risque d'erreur appelé erreur d'exclusion, encore appelée erreurs de type II ou *F-mistakes* pour « *Failure to cover* ». Elle consiste à ne pas faire bénéficier du programme des personnes ciblées, c'est-à-dire à exclure des pauvres du programme.

La situation sociale est encore plus problématique pour les territoires d'outre-mer où les taux de chômage, de pauvreté et les niveaux de prix sont bien plus importants qu'au niveau national. Comment réduire la pauvreté tout en soutenant l'activité locale qui permettrait de fournir davantage d'emploi, principale condition pour sortir de la pauvreté ? Ce processus permettrait aux pauvres de participer activement à la croissance économique et d'en être ainsi les premiers bénéficiaires. On parlera alors de croissance inclusive. Nous nous intéressons aux effets attendus sur la pauvreté monétaire d'une redistribution du produit des impôts indirects aux ménages modestes, sous la forme d'une allocation. Toutefois, nous faisons l'hypothèse supplémentaire que cette allocation ne peut être consacrée qu'à de la consommation de biens et services locaux, afin de soutenir la production locale qui pourrait générer davantage d'emploi. A notre connaissance, il n'y a pas d'analyses de ce type dans la littérature. La question reste relativement peu abordée dans les pays développés. Aussi, à notre sens, ce travail apporte une contribution en proposant un dispositif permettant de renforcer l'efficacité du ciblage dans le cas illustratif de la Guadeloupe. En effet, il permettrait à la fois de réduire le nombre de ménages pauvres en dessous du seuil de pauvreté (en raison de la perception d'une allocation) tout en réduisant le caractère inéquitable de la taxation indirecte (Warren, 2008 ; Blasco et al., 2020) et de soutenir les secteurs productifs générateurs d'emplois (le non emploi est justement la première cause de pauvreté monétaire).

Après avoir présenté les données, nous précisons les caractéristiques du modèle EGC microsimulé. Ensuite, nous discutons les résultats de simulation portant sur une hausse de la demande de biens et services locaux consommés par les ménages à bas revenus financée par une allocation. Nous comparons les effets d'une allocation financée par le produit de la fiscalité indirecte : octroi de mer et TVA.

1. Les données

L'histoire économique des territoires d'outre-mer a été jalonnée de mobilisations populaires, de grèves et de crises, toutes marquées par une revendication récurrente qui cristallise les difficultés de développement de ces sociétés : la vie chère. Les deux facteurs consubstantiels de la vie chère sont des revenus faibles et des prix élevés. Selon l'Insee (2020) qui a procédé à une enquête budget des familles, en Guadeloupe par exemple, 34% de la population vivent avec moins de 1010 euros par mois en 2017, contre 14% en métropole (77% à Mayotte). La grande pauvreté touche, quant à elle, 12% des individus. C'est 6 fois plus que dans l'hexagone. Au moins 80 % des personnes sans emploi ont un niveau de vie inférieur au seuil national de pauvreté aux Antilles et à La Réunion, 93 % en Guyane et la quasi-totalité à Mayotte. Si l'absence d'emploi explique les taux de pauvreté relativement élevés en outre-mer, cela ne doit pas oblitérer qu'être en emploi ne préserve pas de la pauvreté monétaire qui résulte soit de revenus faibles soit de prix élevés, soit des deux.

En premier lieu, les revenus sont en moyenne moins élevés en outre-mer qu'en métropole. Selon l'Insee (2020), sur la base de l'enquête budget des familles, les revenus des ménages modestes sont principalement constitués de RSA (27%), des prestations familiales (12 %) et des aides au logement (10 %). 59 % des ménages guadeloupéens vivant avec un très faible niveau de vie déclarent arriver difficilement à boucler leurs fins de mois. Le versement de revenus sociaux aide à amortir les inégalités. Mais elles ne permettent pas d'éviter le décrochage des plus pauvres. En second lieu, les économies d'outre-mer cumulent tout un ensemble de difficultés structurelles qui se traduisent par des prix plus élevés (de +7% à La Réunion à +13% en Guadeloupe par rapport aux prix dans l'hexagone). Plusieurs éléments peuvent expliquer le niveau élevé des prix (Hoarau, 2021). Entre l'hexagone et les territoires d'outre-mer, les écarts de prix les plus importants sont ceux concernant les produits alimentaires (19 % à 38 % selon les territoires), qui constituent aussi l'un des premiers postes de consommation des ménages, des produits relativement plus importés (environ 2/3 de l'offre de produits agroalimentaires proviennent de l'extérieur selon les données de la matrice de comptabilité sociale (MCS)).

Pour soutenir l'activité locale face aux importations, la législation dispose d'un arsenal de dispositifs, parmi lesquels on compte l'octroi de mer (Mathouraparsad, 2016). Plus vieille fiscalité indirecte en vigueur dans la législation française, il s'agit d'une taxe sur les produits au même titre que la TVA ou les droits de douane mais avec pour objectif de compenser les surcoûts de production des entreprises locales : les produits importés sont plus lourdement taxés, ce qui la fait apparaître comme exerçant un effet protectionniste. D'un côté, l'octroi de mer soutient l'activité locale. D'un autre, elle est régulièrement tenue pour responsable de la vie chère. Car en bout de chaîne, ce sont les consommateurs locaux qui la supportent. Par ailleurs, depuis sa création, le produit de la taxe contribue significativement au fonctionnement des collectivités locales qui la perçoivent. Selon la MCS, avec 222 millions d'euros en 2008, l'octroi de mer constitue la deuxième source de revenu fiscal après les impôts locaux. C'est quasiment un quart des recettes et plus de la moitié en Guyane et à Mayotte. Dans ces deux territoires, la TVA n'est pas appliquée au titre de l'article 294-1 du CGI qui exonère provisoirement la Guyane et Mayotte du paiement de TVA, ce qui les rend d'ailleurs singulièrement dépendants de l'octroi de mer. La TVA, également grevée sur les

prix comme l'octroi de mer, a un produit assez proche de l'octroi de mer (voire supérieure à La Réunion), mais est pourtant moins décrié. En Guadeloupe, elle a généré 200 millions d'euros en 2008. Or, ce produit n'est pas reversé aux collectivités locales, contrairement à l'octroi de mer, mais est perçu par l'Etat central. Même s'il ne sert pas directement le territoire régional, en revanche une grande partie est consacrée au financement de la Sécurité sociale en l'occurrence la maladie, la vieillesse, les accidents du travail, les prestations familiales, les prestations sociales, etc. La TVA est d'ailleurs en France l'impôt le plus rémunérateur. En rapportant ces montants à la population, un ménage guadeloupéen devait en moyenne s'acquitter annuellement de 550 euros d'octroi de mer et de 500 euros de TVA en 2008. Or, ce poids fiscal est lourd pour les ménages modestes qui vivaient avec moins que le seuil de bas revenus, c'est-à-dire 567 euros par mois¹¹. La situation est plus ténue pour les ménages guadeloupéens victimes de grande pauvreté (c'est-à-dire ceux vivant avec moins de 473 euros par mois) et pire pour ceux étant extrêmement pauvres (c'est-à-dire ceux vivant avec moins de 378 euros par mois).

Puisque d'aucuns estiment que l'octroi de mer est responsable de la vie chère, nous comparons les effets à attendre d'une redistribution aux ménages à bas revenus du produit de l'octroi de mer que nous comparons à une redistribution du produit de la TVA. Si l'octroi de mer constitue une recette perçue par les collectivités locales, ce n'est pas le cas de la TVA. Pour envisager ce scénario, il faudrait par exemple qu'une TVA « régionale » remplace la TVA « nationale ». Ceci serait possible si l'on étend l'article 294-1 du CGI aux autres territoires (Guadeloupe, Martinique et La Réunion). En Guyane et Mayotte où cet article est appliqué, il n'y a pas de TVA. Dans le jeu de simulations que nous réalisons, cette allocation n'est destinée qu'à de la consommation de biens et services locaux, afin de soutenir la production locale.

La structure comptable, et une grande partie des données sous-jacentes nécessaires à la mise en œuvre du modèle EGC, sont dérivées d'une MCS construite pour la Guadeloupe pour l'année de référence 2008 et est largement présentée dans Mathouraparsad et Decaluwé (2018). L'exercice 2008 est le dernier pour lequel des tableaux des ressources et des emplois (c'est-à-dire les données de base requises), les comptes des secteurs institutionnels permettant de construire les matrices qui à qui entre agents économiques et surtout le TES (tableau entrées sorties) sont disponibles. On distingue dans la MCS 21 secteurs d'activités : Agriculture et sylviculture, Pêche et aquaculture, Banane, Canne à sucre, Industries extractives, Industries Agro-alimentaires, Sucre et Rhum, Biens manufacturés, Energie, Construction, Commerce, Transports, Hébergement et restauration, Information et communication, Activités financières et d'assurance, Activités immobilières, Activités scientifiques et techniques, Activités de services administratifs, Administration publique, sécurité sociale, Enseignement, santé et action sociale, Autres activités de services.

¹¹ En 2017, l'octroi de mer représentait 670 euros par personne et la TVA 565 euros, tandis que le seuil de bas revenus s'établissait 790 euros par mois.

Le PIB a atteint 7,443 milliards d'euros au cours de l'exercice 2008. Selon les données de la MCS, la consommation courante des ménages était de 65 % du PIB. Mis à part quelques produits (canne, industrie extractive, construction, services administratifs), tous les autres produits (les produits agricoles excepté la canne, les produits agroalimentaires, le commerce, l'hôtel-restauration, les activités immobilières et le non marchand) dépendent essentiellement de la demande de consommation des ménages. Ainsi, si les revenus des ménages fluctuent on peut s'attendre à une variation de la consommation qui affectera plus particulièrement les secteurs qui en dépendent. Près de la moitié de l'emploi (47%) se concentre dans le secteur public suivi des services marchands (33%). Viennent ensuite le commerce (13%), la construction (5%) et l'agriculture (2%). Du côté des ménages, les revenus salariaux représentent 42% de leurs revenus bruts. L'ensemble des transferts versés par les administrations pèse pour 19% dans leurs revenus. Si on tient compte des transferts et des revenus salariaux générés par l'Etat, il apparaît une large contribution du public aux revenus totaux des ménages (34%). Nous présentons dans le tableau 2.1 les comptes des opérations de l'Etat et des collectivités en Guadeloupe qui précisent les montants correspondants soit à des recettes soit à des dépenses.

Tableau 2.1. Compte des opérations de la collectivité locale (milliers d'euros)

Dépenses	Montant		Recettes	Montant	
	Etat	Collectivité		Etat	Collectivité
Dépenses publiques	1 954 947	1 224 722	Revenus	39 239	219 777
Transferts versés	1 986 492	233 328	Recettes fiscales directes	1 946 274	285 013
<i>Dont</i>			<i>Dont</i>		
- <i>Entreprises</i>	21 197	30 085	- <i>Impôts entreprises</i>	137 271	7 867
- <i>Ménages</i>	1 213 834	203 243	- <i>Impôts ménages</i>	1 727 440	89 695
			- <i>Taxe sur production</i>	81 323	187 451
			Transferts reçus		750 666
			<i>Dont</i>		
			- <i>Etat</i>		739 302
			Recettes fiscales indirectes	221 293	535 960
			<i>Dont</i>		
			- <i>Octroi de mer</i>		223 004
			- <i>TVA</i>	199 156	
			- <i>Taxe spéciale carburants</i>		113 740
			- <i>Autre impôt sur produit</i>	22 137	199 216
			- <i>Autre impôt</i>		
			Subventions	- 20 254	- 39 778

Solde budgétaire	- 1 754 887	293 588			
Total	2 186 552	1 751 638	Total	2 186 552	1 751 638

Source : MCS

En ressources, le principal poste de recettes des collectivités est composé des recettes fiscales indirectes. L'octroi de mer représente 42% des recettes fiscales indirectes des collectivités et 13% de leurs revenus. En emplois, les collectivités dépensent 70% de leurs revenus en dépenses publiques. Le principal poste des dépenses publiques concerne les services non marchands (84%). La lecture de la MCS permet de constater que dans le secteur des services non marchands, la masse salariale représente 66% de la valeur de la production. Du côté de l'Etat, en ressources, les principales recettes sont composées des recettes fiscales directes (89%) suivies les recettes fiscales directes (10%). Ce sont les impôts sur le revenu (89%) qui représentent la plus large partie des recettes fiscales directes. La TVA représente 90% des recettes fiscales directes et 9% du revenu de l'Etat. En emplois, le principal poste des dépenses publiques de l'Etat concerne les services non marchands (84%). Notons que le secteur public est le principal pourvoyeur en emploi (47%). Toutefois, au niveau d'agrégation des données communiquées par l'Insee, il ne nous est pas permis de distinguer les fonctionnaires publics d'Etat des fonctionnaires des collectivités. Enfin, notons que diverses élasticités sont utilisées pour calibrer le modèle. Elles sont issues des estimations économétriques (tableau 2.2) de Mathouraparsad (2016) et assorties de tests de sensibilité.

Tableau 2.2. Elasticités utilisées

Secteurs	Exportation	Importation	Production
Agriculture	0,84*	0,69***	1,06**
Pêche	0,28*	0,85*	0,92*
Banane	1,84**		1,16*
Canne à sucre			1,20*
Industries extractives	1,84*	0,73**	1,08*
Industrie agroalimentaire	1,84***	0,90**	1,11**
Rhum	1,30***	0,14**	1,16**
Industrie de biens manufacturiers	0,84*	0,74***	1,08*
Construction			0,89*
Energie	0,58*	0,87*	1,06***
Commerce			1,16*
Transports	1,30**	0,82*	0,79*
Restaurants			1,32*
Activités financières	0,92**	0,94*	1,06*
Activités immobilières			0,62**
Administrations publiques			1,01*
Enseignement			1,05**
Information	0,94**	0,8**	1,10**
Activités scientifiques	0,95**	0,80*	1,10***

Services administratifs			0,86**
Autres activités de services	0,89*	0,65*	0,57*
Elasticité prix	-0,98**		
Elasticité revenu	1,01**		
Elasticité consommation local/importée	0,8*		
Elasticité substitution travail	0,85*		
Elasticité wage curve	-0,08**		

***Significatif au niveau de 1%, ** au niveau de 5%, *au niveau de 10%

Source : calcul des auteurs

Les élasticités estimées concernent celles de la valeur ajoutée, de la substitution travail qualifié/non qualifié, des importations, des exportations, de la substitution de produits d'origine locale/importée dans la consommation des ménages et de la courbe salaire/chômage. Bien que les estimations soient significatives, nous évaluons la robustesse des résultats à la variation de ces paramètres à l'aide d'une analyse de sensibilité systématique (tableau 2.12). Les tests ont montré des variations modestes dans l'ampleur des résultats sans changer la nature fondamentale des conclusions.

Tableau 2.12. Analyse de sensibilité des élasticités

Elasticités		Demande de biens locaux	Demande de biens importés	Demande de biens composite	Indice des prix	PIB réel	Taux de chômage
Capital/Travail	Borne inférieure	1.012	1.137	1.045	0.106	-0.753	0.362
	Centre	0.957	1.097	0.995	0,126	-0,668	0,485
	Borne supérieure	0.933	1.074	0.971	0.131	-0.564	0.537
Travail qualifié/ Travail non qualifié	Borne inférieure	0.985	1.145	1.028	0.146	-0.649	0.853
	Centre	0.957	1.097	0.995	0,126	-0,668	0,485
	Borne supérieure	0.919	1.036	0.950	0.104	-0.695	0.098
Produits composites importés/ locaux	Borne inférieure	0.958	1.100	0.996	0.129	-0.662	0.467
	Centre	0.957	1.097	0.995	0,126	-0,668	0,485
	Borne supérieure	0.956	1.093	0.993	0.124	-0.675	0.502
Conso mén. produit importé/local	Borne inférieure	0.950	1.108	0.993	0.127	-0.671	0.488
	Centre	0.957	1.097	0.995	0,126	-0,668	0,485
	Borne supérieure	0.964	1.085	0.996	0.126	-0.666	0.481
Courbe Chômage/salaire	Borne inférieure	0.919	1.002	0.940	0.072	-0.694	0.617
	Centre	0.957	1.097	0.995	0,126	-0,668	0,485
	Borne supérieure	1.001	1.206	1.058	0.190	-0.639	0.331

Note : Les tests ont consisté à refaire les exercices de simulation avec plusieurs jeux de valeur des élasticités prises entre une borne supérieure et une borne inférieure, ces bornes correspondant à un intervalle de +/-80% autour de la valeur centrale des élasticités.

Source : Résultats de simulation

2. Scénario 5 : mise en œuvre d'une allocation destinée aux ménages modestes

Les scénarios que nous avons considérés consistent à analyser les effets du versement d'une allocation aux ménages les plus modestes. A titre d'illustration, dans les deux scénarios, on fixe un montant redistribué égal à 100 millions d'euros. La distinction entre les deux scénarios relève de la source de financement de cette allocation qui est soit le produit de l'octroi de mer, soit le produit de TVA. Le montant injecté correspond à environ 40% du produit de l'octroi de mer et environ 50% du produit de la TVA. On postule en outre que l'allocation reçue par les ménages pauvres est consacrée exclusivement à de la consommation de biens et services locaux.

Pour présenter les résultats, nous analyserons les effets des deux scénarios simultanément. Quelle que soit la source de financement de l'allocation (TVA ou octroi de mer), le premier effet se produit au niveau de la consommation des ménages. Le surplus de revenu leur permet d'augmenter leur niveau de consommation composite (+0,99% dans le scénario octroi de mer et +1,36% dans le scénario TVA dans le tableau 2.10). En l'occurrence, la demande de produits locaux augmente (+0,95% dans le scénario octroi de mer et +1,18% dans le scénario TVA dans le tableau 2.10).

Tableau 2.10. Effets macroéconomiques selon le scénario (%)

	Octroi de mer	TVA
Demande de biens locaux	0,957	1,178
Demande de biens importés	1,097	1,817
Demande de bien composite	0,995	1,360
Indice des prix	0,126	0,620
PIB réel	-0,668	0,307
Taux de chômage	0,485	-1,337
Revenus des actifs du public	-0,857	0,255
Revenus des actifs du privé	0,229	1,500
Allocations chômage	0,022	-0,013
Revenu des collectivités locales	-5,454	-0,730
Revenu de l'Etat	0,206	-3,522

Source : Résultats de simulation

Bénéficiaires de l'allocation, la consommation des produits par les ménages du secteur privé, chômeurs et retraités augmente globalement (Tableau 2.3). Considérons en fil rouge l'exemple des biens agroalimentaires. La consommation de ces biens augmente respectivement de +0,205%, +1,218% et +6,53% dans le scénario octroi de mer et de +1,844%, 0,216% et de +5,051% dans le scénario TVA.

Tableau 2.3. Consommation de biens locaux selon le scénario (%)

	Ménages actifs du public		Ménages actifs du privé		Ménages retraités		Ménages chômeurs	
	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA
Agriculture et sylviculture	-1,306	-0,779	-0,086	1,470	0,922	-0,147	6,206	4,650
Pêche et aquaculture	-0,987	-0,283	0,239	1,984	1,253	0,355	6,565	5,192
Banane	-1,353	-0,837	-0,135	1,408	0,872	-0,206	6,151	4,586
Industries extractives	-0,774	-0,247	0,456	2,022	1,473	0,390	6,803	5,233
Industries Agro-alimentaires	-1,021	-0,421	0,205	1,844	1,218	0,216	6,531	5,051
Sucre et Rhum	-0,922	-0,326	0,306	1,940	1,320	0,311	6,639	5,148
Biens manufacturés	-0,779	-0,191	0,451	2,081	1,467	0,448	6,795	5,297
Energie	-0,696	-0,181	0,535	2,092	1,552	0,458	6,884	5,310
Construction	-0,808	-0,091	0,422	2,182	1,438	0,548	6,767	5,401
Commerce	-0,781	-0,232	0,450	2,035	1,467	0,405	6,798	5,246
Transports	-0,770	-0,228	0,460	2,041	1,477	0,410	6,808	5,253
Hébergement et restauration	-0,841	-0,174	0,389	2,096	1,405	0,464	6,730	5,310
Information et communication	-0,784	-0,380	0,446	1,882	1,471	0,227	6,801	5,056
Activités financières et d'assurance	-0,595	-0,265	0,639	2,002	1,675	0,357	7,041	5,176
Activités immobilières	-1,660	-1,585	-0,448	0,632	0,554	-0,961	5,806	3,770
Activités spécialisées,	-0,704	-0,199	0,528	2,070	1,547	0,439	6,884	5,283

scientifiques et techniques									
Activités de services administratifs	-0,790	-0,214	0,440	2,054	1,457	0,423	6,787	5,266	
Administration publique, sécurité sociale obligatoire	-0,705	0,002	0,527	2,279	1,545	0,642	6,883	5,502	
Enseignement, santé humaine et action sociale	-0,610	0,019	0,623	2,296	1,644	0,659	6,990	5,520	
Autres activités de services	-0,502	-0,108	0,734	2,164	1,756	0,531	7,112	5,381	

Source : Résultats de simulation

Cependant, la consommation des ménages du secteur public diminue (-1,021% dans le scénario octroi de mer et -0,421% dans le scénario TVA dans le tableau 2.3). Ces ménages ne perçoivent pas l'allocation dans notre simulation puisque situés au-dessus du seuil de pauvreté. Si les sens de variation sont similaires dans les deux scénarios, on peut noter quelques différences dans les résultats pour les différents ménages. Dans le scénario de redistribution d'octroi de mer, les ménages modestes consomment davantage de biens et services locaux.

Un deuxième effet concerne les résultats des ménages actifs du privé et du public. Dans le scénario de redistribution de l'octroi de mer, les ménages actifs du public réduisent plus fortement leur consommation de biens agroalimentaires (-1,021% contre -0,421% dans le scénario TVA) et les actifs du privé augmentent leurs dépenses de consommation de façon moins fortement (+0,21% contre 1,844% dans le scénario TVA). En premier lieu, il faut noter que la redistribution de l'octroi de mer ampute le budget des collectivités locales (-5,45% dans le scénario octroi de mer contre -0,73% dans le scénario TVA dans le tableau 2.10). Leurs dépenses sont supposées être au prorata de leurs dépenses totales. La baisse affecte directement les rémunérations des ménages du public (-0,86% contre +0,26% dans le scénario TVA dans le tableau 2.10) dont la demande diminue comme indiquée plus haut. En second lieu, dans le scénario octroi de mer relativement au scénario de redistribution de la TVA, la réduction de l'activité des services non marchands (-2,682% contre -0,426% dans le tableau 2.5) entraîne une moins grande activité dans les secteurs privés ce qui se traduit par moins de revenus distribués pour les travailleurs (+0,229% dans le scénario octroi de mer contre 1,5% dans le scénario TVA, tableau 2.10) et par conséquent une moindre consommation des ménages actifs du privé.

Dans le cas d'une allocation financée par TVA, deux activités de production réagissent différemment. Les secteurs banane (-0,07%) et construction (-0,04%) connaissent un ralentissement. En ce qui concerne la construction, il faut noter que dans la MCS, 71% de la demande construction est composée de la demande en biens d'investissement. Aussi, l'activité de la branche est fortement influencée par la demande de biens d'investissement. Or, suite à la hausse des prix relativement plus forte dans ce scénario de la construction (+0,2% dans le tableau 2.7), la demande de biens d'investissement baisse (-0,75% dans le tableau 2.5) ce qui se répercute par une baisse de l'activité du secteur construction (-0,04% dans le tableau 2.5). Pour ce qui est du secteur de la banane, cela s'explique par la baisse des exportations (-0,15% dans le tableau 2.6).

Tableau 2.6. Variation de la demande locale et des exportations selon le scénario (%)

	Demande locale		Exportation	
	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA
Agriculture et sylviculture	0,605	0,686	0,084	-0,171
Pêche et aquaculture	1,121	1,275	0,036	0,110
Banane	0,800	0,885	0,240	-0,146
Canne à sucre	0,406	0,294		
Industries extractives	0,250	0,253	0,279	-0,063
Industries Agro-alimentaires	0,516	0,781	0,273	0,246
Sucre et Rhum	0,527	0,593	0,285	-0,005
Biens manufacturés	0,225	0,566	0,241	0,236
Energie	0,209	0,471	0,267	0,252
Construction	0,114	-0,040		
Commerce	0,616	0,882		
Transports	0,340	0,856	0,358	0,197
Hébergement et restauration	0,240	0,569		
Information et communication	0,405	0,746	0,388	0,076
Activités financières et d'assurance	0,357	0,674	0,544	0,167
Activités immobilières	0,058	0,096		
Activités scientifiques et techniques	0,179	0,384	0,324	0,016
Activités de services administratifs	0,049	0,399		
Administration publique, sécurité sociale	-2,682	-0,374		
Enseignement, santé et action sociale	-2,334	-0,167		
Autres activités de services	-1,104	0,129	-0,365	-0,050

Source : Résultats de simulation

Selon la MCS, la banane est le deuxième produit le plus exporté derrière le sucre-rhum. 76% de sa production est destiné au marché mondial. Or, le prix de la banane tend à augmenter (+1,464% contre +0,801% dans le scénario octroi de mer dans le tableau 2.7), ce qui détériore sa compétitivité sur le marché mondial. S'ensuit une baisse des exportations (-0,146% contre une hausse dans le scénario octroi de mer +0,24% dans le tableau 2.6). Mais, puisque la banane est un produit essentiellement exporté, la baisse sensible des exportations entraîne une baisse de la production (-0,528% dans le scénario TVA contre +0,281% dans le scénario octroi de mer).

De façon globale, puisque les branches sont stimulées dans les deux scénarios, les secteurs augmentent leur demande de travail à l'exception de quelques branches d'activité (tableau 2.5).

Tableau 2.5. Variation de l'investissement, la production et la demande de travail selon le scénario (%)

	Demande de biens d'investissement		Production		Demande de travail	
	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA
Agriculture et sylviculture			0,583	2,145	2,006	0,650
Pêche et aquaculture			1,121	1,512	1,896	1,274
Banane			0,281	-0,528	0,675	-0,069
Canne à sucre			0,406	0,372	1,292	0,294
Industries extractives			0,250	0,573	0,568	0,253
Industries Agro-alimentaires	-0,506	-0,931	0,503	0,796	0,708	0,754
Sucre et Rhum			0,403	-0,013	0,447	0,288
Biens manufacturés	0,036	-0,062	0,227	0,644	0,305	0,526
Energie			0,215	0,512	0,274	0,449
Construction	0,131	-0,175	0,114	-0,127	0,230	-0,040
Commerce			0,616	1,245	0,869	0,882
Transports			0,344	0,800	0,458	0,701
Hébergement et restauration			0,240	0,723	0,318	0,569
Information et communication	0,169	-0,649	0,405	1,668	0,908	0,745
Activités financières et d'assurance			0,379	0,782	0,524	0,614
Activités immobilières	-1,312	-2,669	0,058	1,970	1,388	0,096
Activités scientifiques et techniques	0,308	-0,356	0,179	0,579	0,271	0,384
Activités de services administratifs			0,049	0,606	0,077	0,399
Administration publique, sécurité sociale			-2,682	-0,426	-3,057	-0,374
Enseignement, santé et action sociale			-2,334	-0,208	-2,888	-0,167
Autres activités de services	0,649	-0,204	-1,104	0,160	-1,363	0,129

Source : Résultats de simulation

Dans le scénario de l'allocation financée par TVA, le surplus d'activité entraîne une baisse du taux de chômage (-1,34% dans le tableau 2.10) et donc une légère baisse de redistribution des allocations chômage (-0,01%). On peut noter que la baisse de la demande de travail est très forte dans le secteur public quand l'allocation est financée par Octroi de mer. Ceci provoque

deux effets. D'une part, il va se produire une hausse du taux de chômage (+0,485%) et donc une légère hausse de la redistribution des allocations chômage (+0,02%). D'autre part, la baisse de la demande de travail va stimuler la baisse des revenus des fonctionnaires territoriaux comme expliqué plus haut.

Dans les deux scénarios, le surplus de revenus des ménages (à l'exception des ménages fonctionnaires) généré par la hausse de l'activité des branches (tableau 2.10) soutient en outre leur consommation, ce qui inclut la consommation de biens importés de produits agroalimentaires qui augmente également (resp. 0.326%, 1,341% et 6,660% resp. pour les ménages actifs du privé, les retraités et les chômeurs dans le tableau 2.4).

Tableau 2.4. Consommation de biens importés selon le scénario (%)

	Ménages actif du public		Ménages actif du privé		Retraités		Chômeurs, autre inactif	
	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA
Agriculture et sylviculture	-0,849	0,101	0,376	2,370	1,390	0,739	6,698	5,578
Pêche et aquaculture	-0,898	0,002	0,329	2,271	1,344	0,638	6,660	5,488
Industries extractives	-0,912	0,079	0,317	2,355	1,332	0,719	6,655	5,578
Industries Agro-alimentaires	-0,901	0,013	0,326	2,262	1,341	0,627	6,660	5,482
Sucre et Rhum	-0,888	0,043	0,340	2,317	1,355	0,682	6,675	5,536
Biens manufacturés	-0,890	0,027	0,339	2,304	1,354	0,667	6,676	5,528
Energie	-0,882	0,019	0,347	2,296	1,362	0,659	6,684	5,520
Transports	-0,923	0,097	0,306	2,373	1,321	0,737	6,644	5,596
Information et communication	-0,924	0,157	0,305	2,432	1,328	0,767	6,651	5,623
Activités financières et d'assurance	-0,971	0,107	0,258	2,383	1,290	0,731	6,636	5,568
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	-0,953	0,104	0,276	2,380	1,292	0,744	6,616	5,602
Autres activités de services	-1,022	0,073	0,208	2,350	1,225	0,713	6,553	5,573

Source : Résultats de simulation

Deux raisons expliquent cette hausse de demande de biens importés. D'une part dans le cas des ménages bénéficiaires de l'allocation, cela est dû au fait que la perception de celle-ci libère du revenu pour consommer d'autres biens. D'autre part, le surplus de revenus généré par l'économie stimule la consommation des ménages. Cependant, quand l'allocation est financée par Octroi de mer, les ménages fonctionnaires réduisent leur consommation de biens importés (la demande de bien agroalimentaires diminue de -0,9%) en raison de la baisse de leurs revenus. Cela ne se produit pas quand l'allocation est financée par TVA car le produit de la taxe n'impacte pas le budget des collectivités locales (+0,01% dans le tableau 2.4). Aussi,

les résultats montrent que les effets substitution sont plus marqués pour les ménages qui perçoivent relativement plus d'allocation.

Cependant, il faut noter que l'effet revenu, en stimulant la demande, exerce une pression sur les prix composites. L'indice des prix augmente en effet dans le scénario de l'allocation financée par TVA (+0,6%). Il augmente moins dans l'autre scénario (0,126%). Pour le comprendre, il faut noter que dans le scénario octroi de mer, d'une part, les recettes des collectivités locales diminuent (-5,45% contre -0,73% dans le scénario TVA), ce qui réduit leur demande de biens et exerce donc une pression moins forte sur les prix. D'autre part, la baisse d'activités dans le secteur public entraîne une moindre redistribution des revenus des fonctionnaires (-0,86% contre 0,26% dans le scénario TVA), ce qui réduit leur consommation. Ceci tend également à exercer une pression moins forte sur les prix.

Quelques mots sur les comptes des opérations des agents publics. Dans le cas du financement Octroi de mer, la baisse de recettes fiscales d'octroi de mer (-44%) s'accompagne d'une chute significative des dépenses publiques des collectivités (-7,7% contre -1,04% dans le scénario TVA dans le tableau 2.8).

Tableau 2.8. Variation du compte des opérations de la collectivité locale

Postes de dépenses	Montant		Postes de recettes	Montant	
	Octroi de mer	TVA		Octroi de mer	TVA
Dépenses publiques	-7,7	-1,04	Revenus du capital	0,10	1,54
Transferts versés	0,12	0,62	Recettes fiscales directes		
			<i>Dont</i>		
			- Impôts entreprises	0,10	1,54
			- Impôts ménages	0,26	1,02
			- Taxes sur production	-0,23	0,91
			Transferts reçus	0,21	-3,47
			Recettes fiscales indirectes		
			<i>Dont</i>		
			- Octroi de mer	-43,96	1,73
			- Taxe spéciale carburants	0,65	1,35
			- Autre impôt	0,11	0,99
			Subventions		
			<i>Dont</i>		
			- Subventions sur produits	0,47	0,29
			- Subventions sur production	-0,22	0,67

Solde budgétaire	-	-			
Total	-5,92	-0,73	Total	-5,92	-0,73

Source : Résultats de simulation

Or, dans la MCS la production de services non marchands est essentiellement demandée par les branches non marchandes (90%). Aussi, naturellement une baisse de leurs recettes impacte leur activité. L'activité de l'administration publique diminue de -2,682% dans le scénario octroi de mer contre -0,426% dans le scénario TVA (tableau 2.5). Les tableaux 8 et 9 présentent les variations des comptes des agents publics.

Tableau2. 9. Variation du compte des opérations de l'Etat

Postes de dépenses	Montant		Postes de recettes	Montant	
	Octroi de mer	TVA		Octroi de mer	TVA
Dépenses publiques	-	-	Revenus du capital	0,10	1,54
Transferts versés	1,14	-1,91	Recettes fiscales directes		
			<i>Dont</i>		
			- Impôts entreprises	0,10	1,54
			- Impôts ménages	0,26	1,02
			- Taxe sur production	-0,23	0,91
			Recettes fiscales indirectes		
			<i>Dont</i>		
			- TVA	0,15	-49,26
			- Autre impôt	0,11	0,99
			Subventions		
			<i>Dont</i>		
			- Subventions sur produits	0,47	0,29
			- Subventions sur production	-0,22	0,67
Solde budgétaire	0,64	2,38			
Total	0,22	-3,52	Total	0,22	-3,52

Source : Résultats de simulation

La baisse de la dépense publique entraîne un ralentissement de l'activité économique des secteurs d'activité. Les impôts sur la production baissent (-0,23%). A la lumière des résultats présentés précédemment, on peut comprendre les impacts obtenus au niveau des opérations

des agents publics. En raison des coupes budgétaires des collectivités, la demande de fonctionnaires diminue ce qui est suivi d'une baisse de la masse salariale pour cette catégorie de travailleurs. Les autres types de ménages voient leurs revenus augmenter surtout ceux des chômeurs et des retraités qui bénéficient de l'allocation. Le surplus de revenus de ces ménages entraîne un surplus de consommation qui se traduit par une hausse des produits de la fiscalité directe (+0,26% pour l'impôt sur le revenu des entreprises) et indirecte (+0,65% pour la taxe spéciale sur les carburants). Dans le cas d'un financement TVA, ce sont les mêmes effets qui sont enregistrés, mais dans des proportions différentes. Toutefois, on peut noter quelques différences dans les résultats entre les deux scénarios. En premier lieu, le financement TVA génère une croissance de l'activité qui se traduit par une augmentation des taxes sur la production payées par les secteurs d'activité (+0,91%) tandis que dans le scénario octroi de mer c'est une baisse (-0,23%). Ceci est lié au surplus d'activité économique enregistré dans le scénario TVA alors que l'on enregistre une baisse de l'activité dans le scénario octroi de mer. En deuxième lieu, le produit de l'octroi de mer augmente dans le scénario TVA (+1,73%). D'ailleurs, le financement par la TVA exerce relativement plus d'effet sur le produit d'octroi de mer (+1,73%) que le financement par l'octroi exerce d'effet sur le produit de la TVA (+0,15%). Ceci est dû à l'effet expansionniste que produit le scénario TVA en raison de la hausse de la demande entraînée par la hausse des revenus des ménages. Enfin, notons que les transferts de l'Etat aux collectivités sont à la baisse dans le cas du financement TVA (-3,47%) alors qu'ils sont à la hausse dans l'autre scénario (+0,21%). Ceci est dû à la variation du revenu de l'Etat dans l'économie qui est à la baisse dans le scénario TVA mais à la hausse dans le scénario octroi de mer. Ceci est dû à la baisse des recettes fiscales de l'Etat dans le scénario TVA.

Au final, en raison du surplus d'activité, le PIB marchand augmente dans les deux scénarios (0,2% dans le scénario de financement par octroi de mer et 0,41% dans scénario de financement par TVA). Cependant, on peut noter une différence de performances au niveau du PIB réel : il diminue dans le cas d'un financement de l'allocation par octroi de mer (-0,668% contre +0,31 dans scénario de financement par TVA). Dans l'approche par la demande, le PIB réel se calcule comme la somme des dépenses de consommation finale des ménages, les dépenses publiques, la formation brute de capital fixe déduction faite des importations. Or, la dépense publique diminue relativement fortement dans le scénario octroi de mer par rapport au scénario TVA (tableau 2.8). La baisse des recettes entraîne des coupes budgétaires et donc une baisse de la dépense publique assez sensible. Dans le scénario TVA, la baisse des revenus de l'Etat est suivie d'une baisse moins forte des dépenses publiques des collectivités et ne s'accompagne pas d'un recul de l'activité. C'est la raison pour laquelle, la baisse de cette composante du PIB fait plonger le PIB dans le scénario octroi de mer.

Enfin, il s'avère que la politique de redistribution a globalement tendance à réduire la pauvreté monétaire (tableau 2.11), mais pas dans les mêmes proportions selon le scénario.

Tableau 2.11. Indices Pro-pauvres – scénario Octroi de mer

Indices	Estimation		Intervalle de confiance à 95%	
	Octroi	TVA	Octroi	TVA

	de mer		de mer	
Variation en points de taux de pauvreté monétaire	- 1,66	- 1,42	[- 3,01 ; -0,31]	[-2,77 ; -0,07]
Variation en points de taux de grande pauvreté monétaire	-1,18	-1,06	[-2,1 ; -0,26]	[-2,01 ; -0,11]
Indice Kakwani et Pernia (2001)	0,82	0,76	[0,61 ; 1,02]	[0,54 ; 0,97]
Indice de Ravallion et Chen (2003)	0,057	0,043	[0,04 ; 0,07]	[0,027 ; 0,058]
Taux de croissance du revenu moyen	0,055	0,054	[0,048 ; 0,062]	[0,046 ; 0,061]
Indice de Gini	0,405091	0,405519		

Source : Résultats de simulation

Le scénario de financement par de l'octroi de mer entraîne une hausse de revenu des ménages moins forte (en raison de la destruction d'emploi dans le secteur public) que dans l'autre scénario, ce qui entraîne une pression moins forte de la demande sur les prix. Ainsi, plusieurs prix se retrouvent à la baisse dans le scénario octroi de mer relativement à l'autre scénario (tableau 2.7).

Tableau 2.7. Variation du prix des produits selon le scénario (%)

	Octroi de mer	TVA
Agriculture et sylviculture	0,689	1,307
Pêche et aquaculture	0,169	0,516
Banane	0,801	1,464
Canne à sucre	0,170	0,310
Industries extractives	-0,171	0,422
Industries Agro-alimentaires	0,190	0,624
Sucre et Rhum	0,058	0,557
Biens manufacturés	-0,145	0,297
Energie	-0,242	0,266
Construction	-0,134	0,198
Commerce	-0,176	0,435
Transports	-0,184	0,407
Hébergement et restauration	-0,078	0,337
Information et communication	-0,166	0,682
Activités financières et d'assurance	-0,460	0,466
Activités immobilières	1,342	2,765
Activités scientifiques et techniques	-0,305	0,379
Activités de services administratifs	-0,161	0,405
Administration publique, sécurité sociale	-0,307	0,043
Enseignement, santé et action sociale	-0,464	0,015

Autres activités de services	-0,640	0,227
------------------------------	--------	-------

Source : Résultats de simulation

Aussi, d'un côté il y a un effet revenu relativement plus favorable dans le scénario TVA et de l'autre un effet prix relativement plus favorable dans le scénario octroi de mer. C'est le rapport de forces entre ces deux effets qui explique finalement les différences : l'effet prix l'emporte et la pauvreté monétaire diminue relativement plus dans le scénario octroi de mer. Elle baisse de -1,66% quand l'allocation est financée par octroi de mer et -1,42% dans l'autre scénario. Les taux de grande pauvreté sont également à la baisse de -1,18% dans le scénario octroi de mer et de -1,06% dans le scénario TVA. Quant aux inégalités, l'indice de Gini qui est initialement de 41,36% diminue à 40,51% dans le scénario octroi de mer et à 40,55% dans le scénario TVA. Les inégalités diminuent dans les deux scénarios, mais légèrement plus dans le cas de l'octroi de mer.

Si la pauvreté diminue, profite-t-elle davantage aux plus pauvres ? Cette question peut paraître triviale. Cependant, les scénarios génèrent des variations de revenus et de prix qui affectent diversement les différents ménages. Le calcul de l'indice de Kakwani et Pernia (2001) montre que la politique de redistribution est pro-pauvre dans les deux scénarios puisque les indices sont situés entre 2/3 et 1. En revanche, le calcul de l'indice de Ravallion et Chen (2003) ne confirme pas ce résultat. En effet, l'indice (0,057) est supérieur au taux de croissance du revenu moyen (0,055) dans le cas du financement octroi de mer, ce qui tend à montrer que la croissance est pro pauvre. En revanche, l'indice (0,043) est inférieur au taux de croissance du revenu moyen (0,054) dans le cas du financement TVA, ce qui ne témoigne pas d'une croissance pro pauvre. Aussi, on ne peut pas conclure quant à la nature pro-pauvre dans le cas du financement TVA, même si on observe une réduction de la pauvreté monétaire. Par contre, il y a bien une caractéristique pro-pauvre dans le scénario octroi de mer.

3. Conclusion et propositions

Les deux scénarios que nous avons évalués visent un double objectif. En premier lieu, il s'agit d'augmenter les revenus des ménages modestes en leur fournissant une allocation, et donc réduire la pauvreté monétaire. En second lieu, il s'agit de fournir un surplus d'activité aux branches locales, ce qui permettrait de soutenir l'emploi, et donc réduire la pauvreté monétaire. Il s'agit donc de rechercher une baisse de la pauvreté monétaire en créant de la croissance de façon endogène. Dans les scénarios que nous avons considérés, l'octroi de mer et la TVA sont les deux sources de financement retenues pour financer cette allocation. Selon nos résultats, les deux scénarios autour de cette allocation solidaire et locavore réduisent la pauvreté monétaire. Redistribuer le produit de l'octroi de mer réduit davantage la pauvreté monétaire mais crée un ralentissement économique (même s'il s'agit d'un montant d'allocation moindre) car l'utilisation du produit de l'octroi de mer réduit le budget des collectivités locales. Les résultats témoignent d'une récession pro pauvre, puisque les ménages modestes voient leur situation s'améliorer. En revanche, redistribuer le produit de la TVA crée de la croissance, mais s'accompagne d'une hausse des prix qui pénalise les

ménages modestes relativement au scénario octroi de mer. Ce scénario parvient cependant à réduire également la pauvreté monétaire.

En 2017, la part de la TVA générée par la Guadeloupe représente 0,14% des recettes totales de TVA au niveau national tandis que le produit de l'octroi de mer représente 40% des recettes fiscales locales. L'impact de la perte de l'Etat sur son budget dans le scénario TVA serait donc sans commune mesure avec l'impact de la perte de recettes des collectivités locales sur leur budget dans le scénario octroi de mer. En outre, le scénario TVA, qui entraîne un recul du taux de chômage, s'accompagnerait d'une réduction du nombre de bénéficiaires du RSA et donc une économie en termes d'allocation chômage dans les comptes publics. L'inverse se produit dans le scénario octroi de mer.

Si les effets du scénario TVA s'accompagnent d'une hausse des prix, on peut imaginer mobiliser un outil qui permettrait d'améliorer les effets sur la pauvreté monétaire. Dans les outre-mer, il existe un dispositif qui permet de cibler des produits dont les prix sont contrôlés : le dispositif Bouclier qualité prix (BQP). Le BQP est établi à partir d'un accord de modération des prix entre l'État et les distributeurs. Institué par la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer, le BQP correspond à une liste de produits (tels que produits alimentaires et de première nécessité, produits d'hygiène, d'entretien et d'équipement de la maison, produits infantiles et scolaires,...) vendus à prix réduit dans les grandes surfaces de la Guadeloupe. Négociée chaque année entre l'Etat et les acteurs économiques locaux, comme le prévoit la loi sur le fondement d'un avis préalable publié par l'observatoire des prix des marges et des revenus (OPMR), cette liste de produits fait l'objet d'un prix global maximum fixé par arrêté préfectoral. En 2023, le dispositif a été élargi à d'autres types de produits. Les évolutions futures pourraient intégrer davantage de produits locaux, relativement peu représentés, ce qui répondrait par ailleurs à la recherche de souveraineté alimentaire de population locale.

Enfin, notons que par rapport à la littérature nos résultats permettent d'apporter des éléments de réponse aux problèmes soulevés par Warren (2008) et Blasco et al. (2020), en ce sens que la proposition évaluée ici contribue à lutter contre le caractère inéquitable des taxes à la consommation qui pénalisent davantage les revenus les plus faibles. Le dispositif pourrait être profilé davantage, notamment en tenant compte de l'hétérogénéité des agents (situation familiale, situation de handicap,...). Etant donné le niveau d'informel dans l'économie, il se peut d'ailleurs que les individus considérés comme pauvres dans l'économie perçoivent des revenus supérieurs au seuil de bas revenus. Le cas échéant, cette mesure pourrait s'accompagne d'un risque d'erreur d'inclusion, c'est-à-dire que des personnes non réellement pauvres bénéficient du programme. Aussi, il convient de cibler du mieux possible la mesure afin de la rendre efficace. Pour réduire cette erreur, la littérature propose que ce type de mesure soit mise en œuvre grâce notamment à de l'auto-sélection : l'allocation serait offerte aux bénéficiaires en contrepartie de tâches nécessitant peu de qualification rendues à la société.

5. Mettre en place une allocation destinée aux ménages modestes pour augmenter leur revenu et réduire leur pauvreté monétaire. L'allocation serait profilée pour tenir compte de l'hétérogénéité des agents (situation familiale, situation de handicap,...). Pour éviter les risques d'erreur d'inclusion, une réflexion pourrait être menée sur le principe de l'allocation offerte aux bénéficiaires en contrepartie de tâches rendues à la société. La part d'allocation non utilisée par les ménages modestes pourrait être reversée au bénéfice des collectivités pour soutenir les dépenses d'investissement, voire de fonctionnement.
6. Cette allocation ne devrait consacrer qu'à de la consommation locale. Pour éviter que l'allocation serve à autre chose telle que la consommation de biens importés, une carte de débit alimentée par l'allocation et destinée à la consommation exclusive de ces biens garantirait l'usage de l'allocation à la consommation de ces biens et services. Cela garantirait des débouchés pour la production locale et soutiendrait une recherche de souveraineté alimentaire, les entreprises locales étant contraintes par une insuffisante masse critique du marché local.
7. L'article 294-1 du CGI prévoit l'exonération de TVA dans les territoires de Guyane et Mayotte. La Guadeloupe pourrait être inclut.
8. Le BQP pourrait être modifié pour servir de paniers de biens visés par l'allocation. Une telle modification permettrait d'éviter une inflation des prix des produits ciblés.

Chapitre III : Sur la santé publique

1. Une contribution solidaire des voyageurs

En 2019, 58 % des résidents âgés de 15 ans ou plus en Guadeloupe déclaraient jouir d'une bonne ou très bonne santé contre 71 % dans l'hexagone (Insee, 2021). Le surpoids et l'obésité constituent des défis importants pour la population locale qui compte 52 % de résidents touchés contre 47% dans l'hexagone. L'obésité concerne un Guadeloupéen sur cinq contre 14 % dans l'hexagone. Par ailleurs, 41 % des personnes obèses souffrent d'hypertension artérielle, contre seulement 17 % des personnes sans surpoids.

Les deux tiers des Guadeloupéens âgés de 15 ans ou plus sont couverts par une assurance complémentaire. Toutefois, parmi les 40 % les plus aisés financièrement, le taux de couverture par une assurance complémentaire est deux fois plus élevé que parmi les 40 % les moins favorisés. Parmi ces derniers, 43 % bénéficient de la couverture maladie universelle (CMU), qui concerne au total 21 % de la population guadeloupéenne âgée de 15 ans ou plus. Parmi les jeunes de 15 à 29 ans, 37 % ne sont affiliés ni à une assurance complémentaire ni à la CMU, tandis que ce pourcentage n'est que de 8 % parmi les 30 ans et plus.

En 2019, 91% de la population guadeloupéenne âgée de 15 ans ou plus a nécessité des soins médicaux. Cependant, plus d'un quart d'entre eux (28%) ont été contraints de différer voire de renoncer à ces soins en raison de : délais d'attente prolongés, coûts élevés, problèmes de transport, manque de spécialistes disponibles. 13 % des personnes bénéficiant d'une mutuelle sont contraintes de renoncer à des soins pour des raisons financières, tandis que ce chiffre atteint 25 % pour le reste de la population. Outre le coût des soins, le revenu est un élément contributeur. En 2017, le taux de pauvreté s'élève à 34 % en Guadeloupe, tandis qu'il est de 14 % pour l'hexagone. Un Guadeloupéen sur six (17 %) a dû renoncer à des soins au cours des 12 derniers mois en raison de contraintes financières, couvrant les soins médicaux.

La capacité d'accueil restreinte du CHU depuis l'incendie de 2017 pourrait expliquer les obstacles à l'accès aux soins. La vétusté de l'établissement pourrait répulser la venue de spécialistes de l'extérieur. Le système de santé est en effet caractérisé par une densité réduite des professionnels médicaux et paramédicaux.

Le contexte environnemental peut-être source d'aggravation de l'état de santé. Entre 1972 et 1993, le pesticide chlordécone a été employé en Guadeloupe dans le but de lutter contre un insecte ravageur des bananeraies. Dès le début des années 1970, la dangerosité de la molécule est pointée du doigt aux Etats-Unis qui vont en interdire l'utilisation. Toutefois, par le jeu de pressions exercées par les lobbies agricoles antillais, la France, bien que consciente de son interdiction aux Etats-Unis, va continuer à autoriser son emploi aux Antilles pendant plus de deux décennies (de 1972 à 1993). Parfois, les ouvriers agricoles femmes et hommes manipulaient à mains nues le pesticide pour saupoudrer les pieds des bananiers. D'autres fois, le pesticide était répandu par épandage aérien et s'éparpillait alors dans les airs, se dispersant

sur plusieurs hectares de terre arable. Si la banane résiste bien à la chlordécone, des résidus ont été retrouvés dans les couches de sédiments ainsi que dans divers organismes vivants (homme, animaux, plantes, fruits et légumes) de la terre et zones côtières, pénètre dans le sol jusqu'à atteindre la nappe phréatique et pollue alors l'eau des rivières qui se déverse dans la mer. Des traces de chlordécone ont été retrouvées dans les bovins, les caprins mais aussi dans les poissons. Sur 52 090 hectares de la surface agricole utile (SAU) que compte la Guadeloupe, l'étude Chleauterre conduite en 2017 a permis d'identifier une zone à risque de contamination d'une superficie de 14 200 hectares, soit plus d'un quart de la SAU du territoire.

Que ce soit par les fruits, les légumes, les animaux ou l'eau, la contamination à l'être humain fut directe. Selon Dereumeaux et al. (2018), 95% des Guadeloupéens présentent des traces de chlordécone dans le sang, Plusieurs autres études (notamment l'étude Karuprostate, Multiger et al., 2011) l'étude TiMoun (Cordier et al., 2014) ont prouvé les conséquences dramatiques sur la santé : problèmes de fertilité, de croissance des nourrissons, perte de points de QI chez les enfants, etc. C'est en Guadeloupe et en Martinique que l'on trouve le plus de cancers de la prostate au monde, cancer directement corrélé au chlordécone (Multigner et al., 2010). Pour endiguer la propagation des effets nocifs sur la population, des mesures furent mises en œuvre pour interdire l'exploitation de terres agricoles contaminées.

Cabidoche et lesueur-Jannoyer (2012) ont estimé qu'il faudrait attendre 700 ans pour que la molécule disparaisse complètement. Alors que sa toxicité est reconnue depuis longtemps, ce n'est qu'en 2009 que le chlordécone a été identifié comme polluant organique persistant et inclut dans le Convention de Stockholm comme substance organique polluante et persistante. Une solution pour dépolluer les terres est l'emploi de charbon actif qui présente des propriétés efficaces pour séquestrer les molécules de chlordécone (Yehya et al. 2017 ; Delannoy et al. 2019 et Ranguin et al. 2020). A l'image de Oyesiku et Egunyomi (2014), Langin (2018) et Milledge et al. (2020) qui montrent comment gérer une contrainte en la transformant en rentabilité socio-économique et environnementale, la question est alors d'étudier l'opportunité éco-responsable d'une « valorisation des déchets de biomasse » en employant du charbon actif à base sargasse pour dépolluer les terres polluées par le chlordécone.

Outre la chlordécone, les pays caribéens et latino-américains sont également affectés par un autre phénomène polluant. Depuis une dizaine d'années, ils sont victimes d'échouement massif et sporadique de sargasses sur les côtes entraînant avec elles des conséquences majeures. Ces algues pélagiques s'échouent épisodiquement, de façon plus ou moins marquée, sur les côtes antillaises depuis 2011 et touchent également la Guyane, avec un pic en 2014-2015, et une recrudescence depuis 2017. Diverses hypothèses circulent quant à leur origine : une première théorie évoque une fuite de la « mer des sargasses » de l'Atlantique Nord ; une autre repère l'existence d'une « nouvelle petite mer des sargasses » au large du Brésil. Une conjonction de facteurs liés aux changements environnementaux globaux apparaît la plus plausible pour expliquer la prolifération des sargasses et l'émergence de ce nouvel écosystème.

Les conséquences de ces phénomènes sont multiples. Les algues forcent les capitaines de bateaux à augmenter leur vigilance en mer pour slalomer entre les algues et éviter des dommages mécaniques. Leur échouage sur les côtes revêt des conséquences problématiques sur l'accessibilité de certaines zones, plages ou ports. La pêche (la fermeture des ports et la mortalité des poissons dans les zones de pêche ont perturbé les activités normales des pêcheurs locaux) et le tourisme (de nombreuses plages ont été complètement ou partiellement désertées en raison de la décomposition de tonnes de sargasses qui créent un accès difficile et des odeurs nauséabondes) font partie des secteurs économiques les plus touchés. En outre des effets de corrosion accélérés des matériaux en raison de gaz libéré par la détérioration des algues sur la plage qui accélèrent le vieillissement des appareils et équipements électriques des résidents des zones côtières. À cela s'ajoutent de multiples impacts sur la biodiversité (récifs coralliens privés de lumière, poissons pris au piège, lieux de ponte des tortues inaccessibles, mangroves asphyxiées, etc.). Les sargasses, lorsqu'elles s'échouent sur les littoraux et se décomposent, provoquent en effet des émanations de gaz toxiques aux odeurs nauséabondes (sulfure d'hydrogène, ammoniac), en plus de présenter de fortes concentrations en métaux lourds (cadmium et surtout arsenic) et peuvent provoquer sur la santé des gens des éruptions cutanées, des maux de tête irritants, des nausées et des problèmes respiratoires. Aux Antilles, outre le risque environnemental, des préoccupations de santé publique sont soulevées par des experts dès 2011. Plus largement, si les effets combinés et à long terme de ces substances sur la santé humaine demeurent mal connus, ils n'en sont pas moins préoccupants pour la communauté scientifique médicale.

Ce contexte environnemental est générateur de pathologies. La pandémie liée à la Covid-19 a révélé que les pathologies dont souffrent les guadeloupéens constituaient des facteurs aggravants. Il est bien connu que les épidémies de maladies infectieuses (SRAS en 2003, Chikungunya en 2005, MERS en 2012, virus Ebola en 2014) provoquent un net ralentissement du tourisme (Novelli, Burgess, Jones, Ritchie, 2018 ; Matsuura et Saito, 2022). L'apparition de l'épidémie de Covid19 a provoqué un arrêt complet des activités touristiques pouvant avoir une influence majeure sur l'ensemble de l'économie. Les autorités ont renforcé les mesures de restriction des déplacements imposées à leurs populations et déconseillé le tourisme dans les régions touchées, introduisant une série de mesures coercitives pour décourager les voyageurs non essentiels.

De plus, dans une perspective générale des effets de Covid19, l'absentéisme au travail lié à l'épidémie et la fermeture des écoles constituent des coûts économiques importants encourus lors d'une pandémie car ils réduisent l'offre de main-d'œuvre (Keogh-Brown, Wren-Lewis, Edmunds, Beutels et Smith). , 2010). La plupart des études estiment que l'impact du Covid-19 entraînera une diminution du PIB mondial comprise entre 0,1 % et 6 % (Boissay & Rungcharoenkitkul, 2020). Mais tous les pays ne seront pas touchés de la même manière, car certains pays en développement seront plus vulnérables que les pays développés (Burns, Van der Mensbrugge & Timmer, 2006).

Si le secteur du tourisme peut être considéré comme une victime de Covid19, il peut en même temps être tenu pour responsable de la propagation des virus. Il existe encore peu d'études

évaluant l'impact du tourisme sur la propagation du virus. Certaines d'entre elles ont mis en lumière le potentiel de transmission extrêmement rapide du virus à travers le monde (Smolinski, Hamburg & Lederberg, 2003 ; Baker & Mc, 2015). Une maladie contagieuse contractée par une personne qui voyage d'une région à une autre contribue ainsi à la propagation d'une épidémie (Liu, Kim & O'Connell, 2021). C'est ce qui a facilité la propagation du Covid-19 en 2020 lors de la première vague, puis déclenché la deuxième vague. Pour de nombreux experts, au début de la pandémie, les voyages internationaux étaient considérés comme la principale source de propagation du virus.

Les flux touristiques internationaux ont notamment été pointés du doigt car ils ont sans doute contribué à transformer des épidémies locales en pandémies mondiales (Hufnagel, Brockmann, D., & Geisel 2004). On sait aujourd'hui que les voyages aériens ont un impact sur la propagation des maladies infectieuses émergentes (Mangili & Gendreau, 2005; Leder & Newman, 2005). Hoarau (2020) démontre l'influence significativement forte et positive du tourisme international sur les infections à Covid-19.

Un choc comme celui du Covid19 montre que la fermeture des frontières provoque des dégâts économiques importants, en premier lieu touristiques. Dans le même temps, le secteur du tourisme pousse les autorités à laisser les frontières ouvertes pour survivre. Plus les économies dépendent du tourisme, plus la pression en faveur de l'ouverture peut être forte. Le compromis pour les autorités est réel. Le Covid19 a fait de nombreuses victimes humaines (12 331 066 infections dans la Caraïbe) mais aussi économiques. Les mesures prises par les différents gouvernements pour restreindre les déplacements de leurs populations ont pénalisé l'activité touristique et, par conséquent, les économies dans leur ensemble. La quarantaine obligatoire pour les nouveaux arrivants et la fermeture des compagnies aériennes en raison de la pandémie de Covid-19 ont eu un impact direct sur le secteur. Par ailleurs, les mesures imposées dans les pays d'origine des touristes ont eu pour effet de réduire considérablement la demande touristique, dont les effets se répercutent ensuite sur l'économie locale.

Un certain nombre d'études ont été consacrées à l'évaluation des impacts économiques du secteur du tourisme. En particulier pour les régions des Caraïbes très dépendantes du secteur touristique, certains se sont concentrés sur la prévision des flux touristiques (Alleyne, 2002 ; Greenidge & Jackman, 2010), tandis que d'autres se sont penchés sur la maturité du produit touristique (Moore & Whitehall, 2003). L'examen des déterminants du tourisme et de la compétitivité (Craigwell, 2007 ; CEPALC, 2009) soulève des questions quant à l'effet du secteur sur la croissance (Browne & Moore, 2012 ; Thacker, Acevedo & Perrelli, 2012). Jackman (2012) a en particulier testé les effets des marchés touristiques spécifiques des États-Unis, du Royaume-Uni, de la CARICOM et du Canada sur le PIB de la Barbade, et les auteurs concluent que le tourisme conduit à la croissance économique à la Barbade quel que soit le pays d'origine.

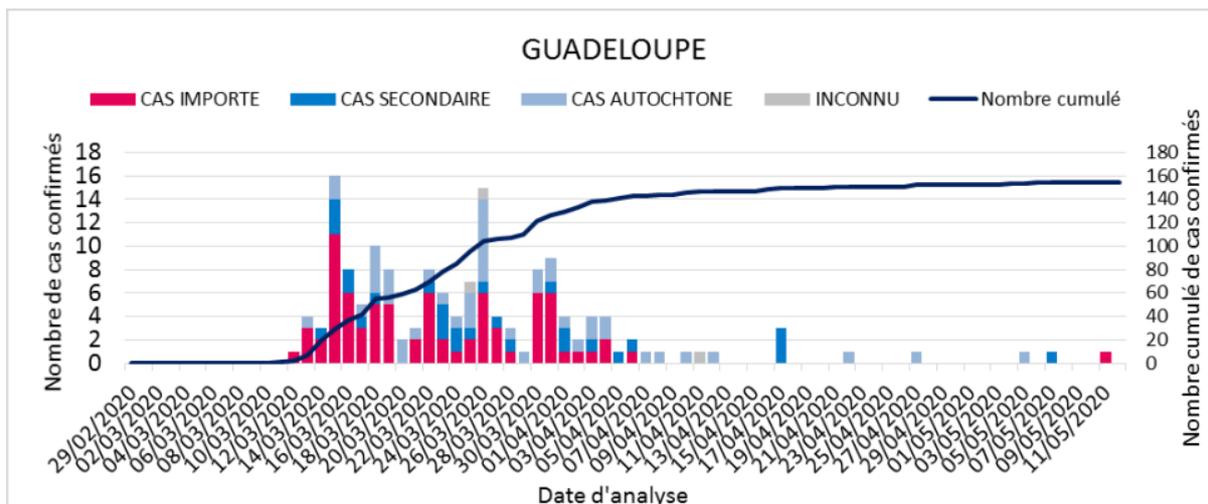
Ridderstaat, Croes & Nijkamp (2013) démontrent le lien entre le développement du tourisme et la croissance économique à long terme à Aruba. Ces études économétriques semblent démontrer que le tourisme a un impact macroéconomique sur la croissance des petites économies insulaires mais aussi sur les inégalités de revenus (Alam & Paramati, 2016).

McDavid (2003) et Billionnière, Mathouraparsad & Maurin (2018) ne s'intéressent surtout pas au rôle joué par les activités touristiques sur la répartition des revenus entre les populations (Seetanah, 2011). En conséquence, les pouvoirs publics de la plupart des petites îles des Caraïbes ont choisi de se spécialiser dans le tourisme comme stratégie de développement au cours des 20 dernières années (Brau, Di Liberto et Pigliaru, 2011 ; Brida, Cortes-Jimenez et Pulina, 2016). Mais cela a été brutalement remis en question avec l'émergence du Covid-19.

Plus les services publics d'un territoire sont insuffisants - et notamment dans le domaine de la santé - plus l'avenir de l'économie insulaire est rendu précaire par l'afflux de touristes porteurs du virus. Le cas de la Guadeloupe est relativement caractéristique. Le système hospitalier, aux prises avec des dettes fiscales et sociales écrasantes (61 millions d'euros en 2012) et envers les fournisseurs (près de 49 millions d'euros en 2018), ne disposait que d'une dizaine de lits de soins intensifs. Depuis le début de la pandémie, l'île a enregistré 13 669 cas confirmés et 195 décès. Dès le début de la pandémie, les autorités sanitaires ont dû annuler d'autres traitements au profit des malades du coronavirus. Pourtant en Guadeloupe, 19 % des individus vivent en dessous du seuil local de pauvreté (790 €). L'île de la Guadeloupe est une région française. Ainsi, si l'on prend le seuil national de pauvreté en 2017 de la France (1 010 €), ce chiffre s'élève à 34 %. La pauvreté touche particulièrement les chômeurs (21% de la population économiquement active), les familles monoparentales et les jeunes ménages. Un quart des habitants souffrent de comorbidités et le territoire manque chroniquement d'eau (pannes d'eau régulières). La pression sur les hôpitaux, provoquée par la recrudescence des cas, rend les conditions de travail difficiles pour le personnel hospitalier. La pandémie a entraîné une augmentation des cas de burn-out parmi le personnel soignant et a accentué les difficultés structurelles rencontrées par le système hospitalier.

Sans vaccin, les gouvernements ont dû faire un compromis entre les cas d'infection et la croissance économique. Parfois il y avait un confinement (qui protégeait les gens), d'autres fois il y avait une fin du confinement (ce qui stimulait l'économie). Désormais, la vaccination devrait permettre la reprise des activités touristiques (Liu, Vici, Ramos, Giannoni & Blake, 2021). Puisque l'on sait que le tourisme contribue à la propagation du virus, et que la recrudescence de l'épidémie est due à des « cas importés », le tourisme a malgré lui subi des externalités négatives.

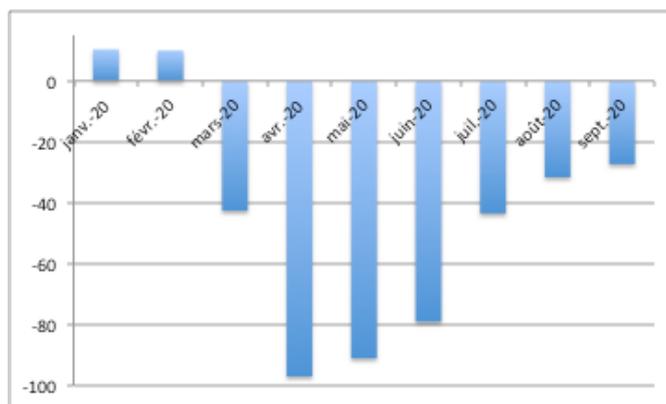
Graphique 3.1. Évolution du nombre de cas confirmés selon l'origine de la contamination (cas importés, cas secondaire, cas autochtone) et nombre cumulé de COVID-19



Source: Santé publique France

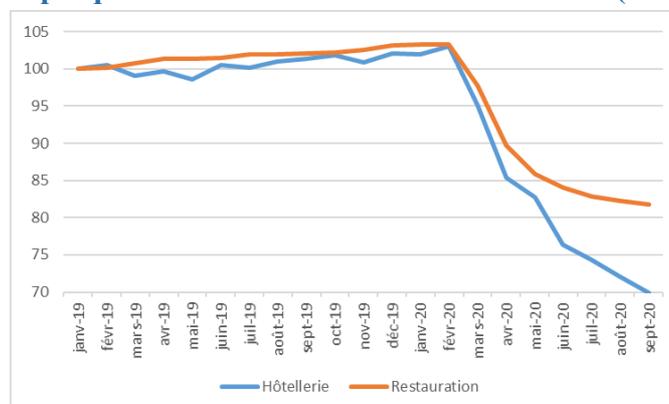
On a notamment relevé une baisse de la fréquentation touristique qui a impacté l'activité hôtelière de manière significative.

Graphique 3.2 Nombre total de nuitées dans les hôtels en 2019 et 2020 par mois



Sources: Insee

Graphique 3.3 Evolution du chiffre d'affaires (en %)



Sources: DGFIP, Insee

Face à cette perte d'activité du secteur, un délicat arbitrage s'est imposé aux décideurs : maintenir l'activité ou préserver les populations. Dans un tel contexte, les activités touristiques représentaient un risque sanitaire. Cela rappelle qu'Arthur Pigou, dans le cadre des activités polluantes, proposait dès 1920 l'application du principe du « pollueur-payeur » : introduire une fiscalité pour remédier aux externalités afin d'internaliser le coût social des activités économiques polluantes en intégrant les externalités négatives dans le marché.

Il est désormais communément admis qu'une activité impliquant des externalités négatives, si elle ne peut être stoppée, doit indemniser ses victimes. Or le tourisme est, d'une part, une activité non délocalisable et, d'autre part, il est responsable d'une résurgence épidémique. Comment concilier survie d'un secteur et protection des populations ? À la manière de Qiu, Park, Li & Song (2020), nous décrivons les perceptions des touristes et des résidents sur les risques posés par l'activité touristique. Mais il existe deux différences principales. Dans un premier temps, nous avons mené une enquête pour savoir si les gens accepteraient de demander aux voyageurs de soutenir les activités hospitalières, et pas seulement aux résidents, à la manière de Seetaram, Song, Ye & Page (2018) qui posaient une telle question sur la taxation carbone du transport aérien. Deuxièmement, nous avons évalué les impacts macroéconomiques et sociaux d'une telle taxe, notamment sur la pauvreté.

Le principe du tourisme solidaire veut que les séjours des voyageurs financent par leur contribution monétaire des projets de développement dans les pays d'accueil. De cette manière, le tourisme pourrait faire partie de la solution à la pandémie, surtout lorsqu'il n'existe pas de remède ou qu'il n'y a pas assez d'argent pour financer la santé.

Nous analysons les résultats d'une enquête portant sur la mise en place d'une contribution de solidarité versée par les voyageurs pour soutenir l'activité de santé. Ensuite, compte tenu de l'importance du tourisme dans l'économie guadeloupéenne, et de la vulnérabilité du secteur face à la pandémie, nous proposons d'utiliser un modèle d'équilibre général calculable (Li & Song, 2013 ; Pratt, 2015) pour mesurer l'impact potentiel que l'industrie touristique à elle seule pourrait avoir sur le reste de l'économie guadeloupéenne. Ensuite, parce que le tourisme peut être source d'externalités négatives sur la santé publique, nous analysons comment on pourrait appliquer le principe du « pollueur-payeur » et envisageons le développement d'un tourisme équitable sous la forme d'une contribution de solidarité qui s'appliquerait à chaque voyageur (touriste ou résident) entrant sur le territoire.

1.1. Une enquête sur le consentement à payer une contribution solidaire

La taille de l'échantillon élaboré a été fixée à 770 individus dont 504 résidents et 266 touristes. Une méthode différente a été adoptée pour les deux populations. Pour les résidents, des méthodes de quotas basées sur la répartition par sexe, âge, commune et activité ont été appliquées. Pour les touristes, un choix aléatoire a été utilisé. La plupart des touristes viennent de France métropolitaine.

Au total, 986 questionnaires ont été administrés. Mais 504 fichiers ont été utilisés, soit 78,1% de l'échantillon. Les autres fichiers ont été éliminés afin de rendre le questionnaire conforme aux quotas.

Le questionnaire contient une quinzaine de questions. Les questions portent sur l'attitude de l'individu face au Covid19, sur le tourisme solidaire et sur l'information socio-économique. Le questionnaire a été dans un premier temps pré-testé auprès de 100 individus dont 70 résidents et 30 touristes afin de déterminer un montant de la contribution solidaire. Seul le chef de famille ou un adulte a été interrogé. Cette dernière a été administrée par une société spécialisée dans les enquêtes.

Selon les premiers résultats, 84,7% des personnes interrogées sont favorables à un tourisme solidaire. Concernant l'accord à la mise en place d'une contribution solidaire pour soutenir les activités hospitalières, 70,4% des individus locaux interrogés et 54,1% des individus touristes interrogés sont favorables à demander une contribution aux voyageurs.

Dans notre étude, nous avons tenté de déterminer les variables les plus corrélées au consentement à l'établissement du versement d'une contribution solidaire. Ainsi, concernant les résidents, sur une vingtaine de variables potentielles représentées par les réponses des individus à notre questionnaire, les tests du chi carré de Pearson ont révélé sept variables ayant une influence significative sur la mise en place d'une contribution de solidarité. La spécification de ces variables ainsi que les valeurs des Chi-carrés et leurs seuils de significativité associés sont retranscrites dans le tableau suivant.

Tableau 3.1 Variable dépendante pour les résidents

Variabes	Spécification	Corrélation	Chi-2	P-value
Variable dépendante				
Favourable	=1 si favorable à la mise en place d'une contribution de solidarité			
Variable indépendantes				
Risque	=1 si le tourisme génère un niveau de risque de propagation du Covid-19	0.31	45.51	0.00
Tourisme solidaire	=1 si favorable au tourisme solidaire	0.19	16.70	0.00
En voyageant	=1 si déplacements fréquents	-0.11	12.95	0.02
Revenu	Salaire	-0.08	16.11	0.00
Chômage	=1 si chômage	0.16	8.84	0.00
À la retraite	=1 si retraité	-0.09	2.77	0.10
Pauvreté	=1 si revenu sous le seuil de pauvreté	0.10	4.67	0.03

Source : Calculs de l'auteur

Plus précisément, il existe une forte corrélation entre le consentement de l'établissement à payer une contribution pour soutenir les activités hospitalières et certaines autres variables. Le

premier concerne le tourisme solidaire, le risque de propagation du Covid19 par les voyageurs, le chômage des individus et la pauvreté des individus influencent positivement le consentement à l'établissement à payer. Les voyages, les revenus et la retraite influencent négativement le consentement à l'établissement à payer une cotisation.

Concernant les touristes (tableau 2), les tests du Chi carré de Pearson ont révélé que trois variables ont une influence significative sur la mise en place d'une contribution de solidarité. Le niveau de gravité de l'épidémie de Covid19, le niveau de risque de propagation du Covid-19 généré par le tourisme influencent positivement l'accord à l'établissement à payer. Les femmes sont plus favorables à une contribution.

Tableau 3.2 Variable dépendante pour les touristes

Variabiles	Spécification	Correlation	Chi-2	P-value
Variable dépendante				
Favorable	=1 si favorable à la mise en place d'une contribution de solidarité			
Variables indépendantes				
Risque	=1 si le tourisme génère un niveau de risque de propagation du Covid-19	0.11	11.08	0.00
Sévérité	=1 si l'épidémie de Covid19 entraîne un niveau de gravité élevé	0.19	13.67	0.00
Sexe	=1 si homme	-0.09	2.84	0.09
Revenu	=1 si le chiffre d'affaires est supérieur à 2000euros	0.19		

Source : Calculs de l'auteur

Les résultats du modèle logit pour les ménages locaux (tableau 3.3) montrent que le modèle est globalement significatif (Prob > chi - 2 = 0,0000). Selon nos résultats, les personnes favorables au tourisme solidaire sont plus disposées à payer. Ainsi, les individus qui se sentent concernés par la contribution des touristes au soutien de projets de développement ou à la protection ou à la sauvegarde des milieux naturels ont tendance à accepter que les touristes soient sollicités.

Les résultats indiquent une relation significativement positive entre la volonté de faire payer les voyageurs et le risque de propagation du virus. De plus, l'inactivité influence positivement la probabilité d'accepter de facturer.

Notons enfin que la fréquence des déplacements décourage la volonté de payer. La taxe jouerait un rôle en réduisant la propension à voyager trop fréquemment.

Tableau 3.3 Résultats des régressions logistiques pour les résidents

Dependant variables	Coefficient	z-stat	P> z	Effets marginaux
Risque	.9508797	6.05	0.000	.1653587
Tourisme solidaire	1.334774	4.44	0.000	.2321182
Voyage	-.1269798	-1.92	0.055	-.0220819

Chômage	1.129032	2.94	0.003	.1963396
Constant	-2.288558	-4.66	0.000	
Pseudo R2	0.1336	Prob > chi2	0.000	
LR chi2(4)	77.85			

Source : Calculs de l'auteur

Les résultats Logit pour les touristes montrent que le modèle est globalement significatif (Prob > chi – 2 = 0,0000).

Les résultats indiquent une relation significativement positive entre la volonté de faire payer les voyageurs et le risque de propagation du virus. Par ailleurs, plus le risque posé par le virus est grand, plus les particuliers sont favorables à l'instauration d'une taxe pour soutenir les activités hospitalières.

Tableau 3.4 Résultats des régressions logistiques pour les touristes

Dependant variables	Coefficient	z-stat	P> z	Effets marginaux
Sévérité	.9155522	2.91	0.004	.2077062
Risque	.7825134	2.93	0.003	.1775245
Revenu	.3843903	1.36	0.173	.0872045
Constant	-1.238847	-3.50	0.000	
Pseudo R2	0.0637	Prob > chi2	0.000	
LR chi2(4)	23.27			

Source : Calculs de l'auteur

1.2. Les données macroéconomiques

Sur la base du cadre conceptuel proposé par la MCS, nous proposons, en captant les interdépendances du secteur touristique au sein de l'ensemble du circuit économique, de mettre en évidence les canaux de transmission d'une réduction de la demande touristique en identifiant les principaux flux de transactions entre tous les agents économiques. Un cadre MCS (tableau 3.5) est particulièrement bien adapté pour estimer les effets de changements ou d'injections exogènes tels qu'une augmentation des dépenses publiques ou des exportations.

Tableau 3.5 Représentation simplifiée d'une MCS

		Dépenses				TOTAL
		Comptes endogènes	Subtotal	Comptes exogènes	Sous-total	
Revenus	Comptes endogènes	T_{nn}	n	T_{nx}	x	y_n
	Comptes exogènes	T_{xn}	l	T_{xx}	t	y_x
TOTAL		y_n'		y_x'		

Source : Defourny and Thorbecke (1984)

Tout choc de demande peut être suivi d'une augmentation de la production, obtenue grâce à l'interdépendance des agrégats économiques. Les effets directs, indirects et induits d'une injection sur les comptes endogènes sont évalués à l'aide de multiplicateurs (Mathouraparad et Maurin, 2017 ; Billionnière, Mathouraparad et Maurin, 2018).

La Matrice de Comptabilité Sociale de la Guadeloupe compte une vingtaine de branches/produits, quatre types de ménages définis selon que le chef de famille est fonctionnaire, salarié du privé, retraité ou chômeur. Elle distingue 6 catégories de travailleurs selon leur niveau de qualification, deux types d'administrations, en distinguant les collectivités locales (les décideurs de la région Guadeloupe) et les autorités centrales (l'État français dont la Guadeloupe est un département d'outre-mer).

Selon Billionnière et al (2018), les touristes ont dépensé 289 millions d'euros en 2008. Les principaux postes de dépenses étaient l'hébergement et les repas à l'hôtel, auxquels ils consacraient les 2/3 de leur budget. D'autres dépenses sont consacrées à la location de véhicules, aux biens de consommation tels que les boissons alcoolisées locales, aux services aux particuliers, etc. En partant des interactions entre les branches productives de l'économie, nous calculons l'impact en termes de multiplicateurs au sein de la SAM, et l'effet des politiques économiques touristiques envisagées. Selon nos résultats, cette activité représente 4 % du PIB réel et 7 % du PIB marchand. Les dépenses touristiques représentent une grande partie des exportations totales (63%). La production générée par les dépenses touristiques s'élève à 596 millions d'euros. Le secteur est ainsi classé 9ème sur 19 branches classées selon l'importance de leur production.

De plus, elle génère près de 4 % des salaires et 4 % des bénéfices. Le poids des emplois créés par le tourisme est évalué à 11% de l'emploi total (IEDOM, 2019). Elle génère près de 2% de l'impôt sur le revenu et 1,7% de l'impôt sur les sociétés.

Un indicateur permettant de mesurer la dépendance de l'économie à l'égard du secteur touristique est le coefficient de touristicité. Selon les valeurs de ce coefficient, certaines branches présentent un potentiel de développement important à travers le tourisme : la branche de l'hôtellerie et de la restauration (22%), la branche du commerce (16%), la branche des services administratifs (11%) et la branche de l'immobilier et des transports. succursales (9% et 6% respectivement). A noter que le coefficient de touristicité de l'économie guadeloupéenne s'élève à 6%.

1.3. Scénario 6 : mise en œuvre d'une contribution solidaire

Compte tenu de la situation sanitaire précaire de l'île (défiance des équipements hospitaliers, CHU endetté, comorbidités, manque d'eau, etc.) qui expose les Guadeloupéens plus aigüe aux risques sanitaires, nous proposons d'analyser les impacts de l'instauration d'une contribution à la charge des voyageurs. Comment soutenir un secteur d'activité tout en protégeant un

territoire ? Cette contribution générerait des recettes pour les collectivités locales qui pourraient notamment soutenir les soins de santé prodigués aux habitants à travers les établissements de santé de l'île.

Selon les résultats de notre simulation, le produit de cette taxe étant affecté au soutien des activités des établissements de santé, le choc se ferait d'abord sentir au sein de ce secteur d'activité, qui augmenterait de 0,04 %. En d'autres termes, il serait possible d'augmenter l'offre de services de santé. Avec 2 millions d'euros, la branche pourrait alors employer davantage de personnel (soit une augmentation de 0,04 %) mais aussi acheter davantage de matériel hospitalier et de médicaments. Ils se tourneraient également vers d'autres branches d'activité pour réaliser des prestations complémentaires. C'est le cas notamment de la construction/rénovation (+0,11%), des activités scientifiques fournies aux services de santé (+0,05%).

Par retombées, des impacts globalement positifs se produiraient globalement sur le reste de l'économie, avec notamment une hausse des salaires (+0,03%) qui soutiendrait la consommation des ménages et conduirait à terme à une hausse du PIB, quoique faible (+0,02%) et diminution du nombre de demandeurs d'emploi (-0,17%).

Dans l'ensemble, le choc a des effets positifs sur la pauvreté monétaire. S'il est vrai que nous observons un effet prix négatif, celui-ci est compensé par un effet revenu qui soutient la demande des ménages. Cela entraîne une légère réduction de la proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté, passant de 18,2% à 17,4%. Le tableau 3.7 présente les indicateurs de pauvreté et les niveaux d'inégalités issus de la simulation et montrent, à travers l'indice de Gini, une très légère baisse des inégalités.

Tableau 3.7 Impacts sur la pauvreté et les inégalités suite à l'introduction d'une contribution de solidarité (%)

	Valeurs initiales	Estimation	Intervalle de confiance (95%)	
Incidence de la pauvreté	18.2	17.4	14.9	20.1
Taux d'extrême pauvreté	9.2	7.8	5.9	9.6
Profondeur de la pauvreté/écart de pauvreté	6.7	6.2	5	7.3
Gravité de la pauvreté	3.7	3.3	2.5	4.1
Indice de Gini	41.3	40.6		

Source: Calculs de l'auteur

1.4. Analyse de sensibilité

Les résultats générés par le modèle d'équilibre général calculable dépendent de la structure du modèle, des données de base et des valeurs attribuées aux élasticités. Quant aux estimations économétriques, elles comportent une erreur d'estimation. Une analyse de sensibilité doit donc être réalisée afin d'examiner la robustesse des résultats à la variation des valeurs d'élasticité du modèle. Nous avons utilisé une large plage de variation de $\pm 80\%$ autour de la valeur d'élasticité utilisée dans le modèle, considérant que chacune de ces élasticités est uniformément répartie autour de la valeur centrale.

L'analyse de sensibilité (tableau 3.8) a montré de légères variations dans l'ampleur des résultats sans modifier la nature fondamentale des conclusions.

Tableau 3.8 Analyse de sensibilité

	simul	KD = 0.16	KD = 1.44	LD = 0.16	LD = 1.44
PIB	-1.02	-1.02	-1.02	-0.87	-1.08
Chômage	20.24	20.24	20.24	16.21	21.86
La consommation des ménages	-0.13	-0.13	-0.13	-0.35	-0.04
Importations	-1.95	-1.95	-1.95	-2.18	-1.86
Exportations	0.10	0.10	0.10	0.27	0.03
Les revenus des agents	-1.32	-1.32	-1.32	-1.80	-1.13
Production					
Agriculture	-0.34	-0.34	-0.34	0.05	-0.46
Pêche	-0.68	-0.68	-0.68	-0.25	-0.82
Culture de la banane	-0.17	-0.17	-0.17	-0.19	-0.16
Canne à sucre	-4.64	-4.64	-4.64	-4.67	-4.63
Industries extractives	0.79	0.79	0.79	1.66	0.47
Industries agroalimentaires	-2.88	-2.88	-2.88	-2.32	-3.06
Rhum	-4.70	-4.70	-4.70	-4.73	-4.69
Biens manufacturés	0.21	0.21	0.21	0.81	0.00
Énergie	-0.68	-0.68	-0.68	-0.47	-0.76
Construction	0.64	0.64	0.64	1.21	0.45
Commerce	-0.82	-0.82	-0.82	-0.46	-0.98
Transport	-0.53	-0.53	-0.53	-0.25	-0.63
Restaurants	-18.11	-18.11	-18.11	-17.98	-18.16
Information	-0.82	-0.82	-0.82	-0.80	-0.82
Activités financières	-0.51	-0.51	-0.51	-0.32	-0.60
Activités immobilières	-0.22	-0.22	-0.22	-0.23	-0.22
Activités scientifiques	-0.60	-0.60	-0.60	-0.34	-0.70
Services administratifs	-4.55	-4.55	-4.55	-4.30	-4.64
Administration publique	-0.02	-0.02	-0.02	-0.03	-0.02
Autre service	-4.41	-4.41	-4.41	-4.40	-4.42

	simul	VA=0.22	VA=1.98	XS=0.28	XS=1.98
PIB	-1.02	-0.88	-1.07	-0.97	-1.05

Chômage	20.24	16.21	21.31	19.33	20.59
La consommation des ménages	-0.13	-0.04	-0.18	0.03	-0.19
Importations	-1.95	-1.92	-1.96	-1.88	-1.98
Exportations	0.10	0.04	0.10	-0.07	0.16
Les revenus des agents	-1.32	-1.51	-1.29	-1.20	-1.37
Production					
Agriculture	-0.34	-0.25	-0.40	-0.27	-0.37
Pêche	-0.68	-1.93	-0.53	-0.56	-0.73
Culture de la banane	-0.17	-0.16	-0.17	-0.14	-0.18
Canne à sucre	-4.64	-4.55	-4.67	-2.21	-5.59
Industries extractives	0.79	0.44	0.88	0.80	0.78
Industries agroalimentaires	-2.88	-2.69	-2.99	-2.62	-2.97
Rhum	-4.70	-4.60	-4.72	-2.22	-5.66
Biens manufacturés	0.21	-0.09	0.25	0.25	0.20
Énergie	-0.68	-0.70	-0.70	-0.56	-0.73
Construction	0.64	0.27	0.73	0.60	0.65
Commerce	-0.82	-0.35	-0.92	-0.80	-0.83
Transport	-0.53	-0.67	-0.53	-0.39	-0.58
Restaurants	-18.11	-16.03	-18.54	-17.91	-18.19
Information	-0.82	-0.44	-0.91	-0.74	-0.85
Activités financières	-0.51	-0.52	-0.53	-0.44	-0.54
Activités immobilières	-0.22	-0.10	-0.33	-0.21	-0.23
Activités scientifiques	-0.60	-0.35	-0.66	-0.56	-0.62
Services administratifs	-4.55	-4.12	-4.63	-4.47	-4.58
Administration publique	-0.02	-0.02	-0.03	-0.02	-0.03
Autre service	-4.41	-3.95	-4.47	-4.36	-4.43

	simul	M=0.6	M=5.4	UN=-0.24	UN=-2.16
PIB	-1.02	-1.12	-0.97	-1.02	-1.03
Chômage	20.24	22.06	19.12	19.77	20.35
La consommation des ménages	-0.13	-0.15	-0.11	0.35	-0.28
Importations	-1.95	-1.69	-2.11	-1.54	-2.08
Exportations	0.10	0.03	0.14	0.03	0.12
Les revenus des agents	-1.32	-1.47	-1.23	-0.62	-1.54
Production					
Agriculture	-0.34	-0.71	-0.13	-0.27	-0.37
Pêche	-0.68	-0.83	-0.59	-0.39	-0.79
Culture de la banane	-0.17	-0.18	-0.17	-0.13	-0.18
Canne à sucre	-4.64	-4.97	-4.41	-4.56	-4.67
Industries extractives	0.79	-0.35	1.30	0.40	0.90
Industries agroalimentaires	-2.88	-3.74	-2.31	-2.84	-2.90
Rhum	-4.70	-5.01	-4.46	-4.61	-4.72
Biens manufacturés	0.21	-0.51	0.62	0.10	0.23
Énergie	-0.68	-1.01	-0.48	-0.67	-0.69
Construction	0.64	0.74	0.58	0.47	0.68

Commerce	-0.82	-1.00	-0.72	-0.90	-0.79
Transport	-0.53	-0.98	-0.22	-0.51	-0.53
Restaurants	-18.11	-18.11	-18.11	-17.99	-18.14
Information	-0.82	-0.92	-0.75	-0.62	-0.88
Activités financières	-0.51	-0.73	-0.35	-0.49	-0.51
Activités immobilières	-0.22	-0.23	-0.22	-0.18	-0.24
Activités scientifiques	-0.60	-0.69	-0.55	-0.65	-0.59
Services administratifs	-4.55	-4.69	-4.46	-4.56	-4.55
Administration publique	-0.02	-0.03	-0.02	-0.01	-0.03
Autre service	-4.41	-4.43	-4.40	-4.31	-4.44

Source : Calculs de l'auteur

2. Production de charbon actif à base de Sargasse et de coco pour dépolluer les terres chlordéconées

Les territoires d'outre-mer sont des régions historiquement agricoles quasi spécialisées dans l'exploitation de quelques cultures. Si la nécessité de diversifier l'activité agricole se fait davantage ressentir c'est parce qu'elle se trouve menacée. Selon les chiffres de l'Insee, la contribution de la production agricole au PIB ne cesse de diminuer (6,8 % de la valeur ajoutée en 1990 en Guadeloupe puis 4,1 % en 2001 et 2,5 % en 2011). Selon l'AGRESTE (2020), l'agriculture antillaise repose sur environ 9 500 exploitations (6 469 en Guadeloupe et 3 026 en Martinique en 2017) et concerne principalement la canne-à-sucre et la banane. Le nombre d'exploitations est en diminution continue (-20,26% en Guadeloupe et -10,23% en Martinique entre 2010 et 2017). Cela s'explique d'une part par les mutations de ces territoires qui se sont tertiarisés mais aussi par la concurrence internationale qui ne fait que s'accroître.

Dans ce contexte et pour augmenter la productivité de la culture des bananes, les agriculteurs ont utilisé aux Antilles françaises, en Afrique et dans d'autres pays du centre, du sud et du nord de l'Amérique, le chlordécone. Ce pesticide permettait de lutter contre le charançon *Cosmopolites sordidus* qui dévastait alors les bananeraies. Dès le début des années 1970, la dangerosité de la molécule est pointée du doigt aux Etats-Unis qui vont en interdire l'utilisation. Toutefois, par le jeu de pressions exercées par les lobbies agricoles antillais, la France, bien que consciente de son interdiction aux Etats-Unis, va continuer à autoriser son emploi aux Antilles pendant plus de deux décennies (de 1972 à 1993). Parfois, les ouvriers agricoles femmes et hommes manipulaient à mains nues le pesticide pour saupoudrer les pieds des bananiers. D'autres fois, le pesticide était répandu par épandage aérien et s'éparpillait alors dans les airs, se dispersant sur plusieurs hectares de terre arable. La molécule de chlordécone a un poids moléculaire élevé (490,64 g mol⁻¹), une très faible solubilité dans l'eau (2,7 mg·L⁻¹ à 25 °C), une forte affinité pour composés organiques (log K_{ow} = 4,5) et est fortement stable en raison de sa structure chlorée en cage. Par conséquent, elle peut facilement se lier aux particules de sol. Si la banane résiste bien à la chlordécone, des résidus ont été retrouvés dans les couches de sédiments ainsi que dans divers organismes vivants (homme, animaux, plantes, fruits et légumes) de la terre et zones côtières, pénètre dans le sol jusqu'à atteindre la nappe phréatique et pollue alors l'eau des rivières qui se

déverse dans la mer. Des traces de chlordécone ont été retrouvées dans les bovins, les caprins mais aussi dans les poissons. Sur 52 090 hectares de la surface agricole utile (SAU) que compte la Guadeloupe, l'étude Chleauterre conduite en 2017 a permis d'identifier une zone à risque de contamination d'une superficie de 14 200 hectares, soit plus d'un quart de la SAU du territoire.

Que ce soit par les fruits, les légumes, les animaux ou l'eau, la contamination à l'être humain fut directe. Selon Dereumeaux et al. (2018), 95% des Guadeloupéens et 92% des Martiniquais présentent des traces de chlordécone dans le sang, Plusieurs autres études (notamment l'étude Karuprostate, Multiger et al., 2011) l'étude TiMoun (Cordier et al., 2014) ont prouvé les conséquences dramatiques sur la santé : problèmes de fertilité, de croissance des nourrissons, perte de points de QI chez les enfants, etc. C'est en Guadeloupe et en Martinique que l'on trouve le plus de cancers de la prostate au monde, cancer directement corrélé au chlordécone (Multigner et al., 2010). Pour endiguer la propagation des effets nocifs sur la population, des mesures furent mises en œuvre pour interdire l'exploitation de terres agricoles contaminées. Citons par exemple : l'arrêté préfectoral du 30 juin 2013 qui a interdit de consommer la tourterelle à queue carrée et la grive à pattes jaunes dans les zones contaminées ; l'arrêté du 26 juin 2013 qui a interdit la pêche de quarante-quatre espèces dans certaines zones maritimes ; l'arrêté préfectoral du 6 mars 2008 qui a interdit la pêche, la commercialisation, même à titre gratuit, et la consommation des poissons, coquillages et crustacés sur le territoire de plusieurs communes ; tous les végétaux locaux qui dépassent les 20 µg/kg de matière fraîche ont été réputés impropres à la consommation ; obligation pour les éleveurs de respecter la LMR de 100 µg/kg de chair fraîche pour tous les animaux terrestres sauf les volailles.

Cependant, en dépit de ces mesures, rien n'a été entrepris pour dépolluer le territoire. Cabidoche et lesueur-Jannoyer (2012) ont estimé qu'il faudrait attendre 700 ans pour que la molécule disparaisse complètement. Alors que sa toxicité est reconnue depuis longtemps, ce n'est qu'en 2009 que le chlordécone a été identifié comme polluant organique persistant et inclut dans le Convention de Stockholm comme substance organique polluante et persistante. Une solution pour dépolluer les terres est l'emploi de charbon actif qui présente des propriétés efficaces pour séquestrer les molécules de chlordécone (Yehya et al. 2017 ; Delannoy et al. 2019 et Ranguin et al. 2020). A l'image de Oyesiku et Egunyomi (2014), Langin (2018) et Milledge et al. (2020) qui montrent comment gérer une contrainte en la transformant en rentabilité socio-économique et environnementale, la question est alors d'étudier l'opportunité éco-responsable d'une « valorisation des déchets de biomasse » en employant du charbon actif à base sargasse pour dépolluer les terres polluées par le chlordécone.

Outre la chlordécone, les pays caribéens et latino-américains sont également affectés par un autre phénomène polluant. Depuis une dizaine d'années, ils sont victimes d'échouage massif et sporadique de sargasses sur les côtes entraînant avec elles des conséquences majeures. Ces algues pélagiques s'échouent épisodiquement, de façon plus ou moins marquée, sur les côtes antillaises depuis 2011 et touchent également la Guyane, avec un pic en 2014-2015, et une recrudescence depuis 2017. Diverses hypothèses circulent quant à leur origine : une première

théorie évoque une fuite de la « mer des sargasses » de l'Atlantique Nord ; une autre repère l'existence d'une « nouvelle petite mer des sargasses » au large du Brésil. Une conjonction de facteurs liés aux changements environnementaux globaux apparaît la plus plausible pour expliquer la prolifération des sargasses et l'émergence de ce nouvel écosystème.

Les conséquences de ces phénomènes sont multiples. Les algues forcent les capitaines de bateaux à augmenter leur vigilance en mer pour slalomer entre les algues et éviter des dommages mécaniques. Leur échouage sur les côtes revêt des conséquences problématiques sur l'accessibilité de certaines zones, plages ou ports. La pêche (la fermeture des ports et la mortalité des poissons dans les zones de pêche ont perturbé les activités normales des pêcheurs locaux) et le tourisme (de nombreuses plages ont été complètement ou partiellement désertées en raison de la décomposition de tonnes de sargasses qui créent un accès difficile et des odeurs nauséabondes) font partie des secteurs économiques les plus touchés. En outre des effets de corrosion accélérés des matériaux en raison de gaz libéré par la détérioration des algues sur la plage qui accélèrent le vieillissement des appareils et équipements électriques des résidents des zones côtières. À cela s'ajoutent de multiples impacts sur la biodiversité (récifs coralliens privés de lumière, poissons pris au piège, lieux de ponte des tortues inaccessibles, mangroves asphyxiées, etc.). Les sargasses, lorsqu'elles s'échouent sur les littoraux et se décomposent, provoquent en effet des émanations de gaz toxiques aux odeurs nauséabondes (sulfure d'hydrogène, ammoniac), en plus de présenter de fortes concentrations en métaux lourds (cadmium et surtout arsenic) et peuvent provoquer sur la santé des gens des éruptions cutanées, des maux de tête irritants, des nausées et des problèmes respiratoires. Aux Antilles, outre le risque environnemental, des préoccupations de santé publique sont soulevées par des experts dès 2011. Plus largement, si les effets combinés et à long terme de ces substances sur la santé humaine demeurent mal connus, ils n'en sont pas moins préoccupants pour la communauté scientifique médicale.

L'un des inconvénients de la biomasse algues sargasses est la variabilité de son offre : une plus forte densité de sargasses est observée entre les mois de janvier et septembre avec un pic maximum aux mois de juin et juillet. Historiquement, les mois d'octobre, novembre et décembre ne montrent pas d'accumulations significatives dans la mer des Caraïbes. En 2015, les Caraïbes ont connu un taux de dépôt maximal de 10 000 tonnes humides par jour.

La volatilité du stock d'algues sargasses amène à prévoir une biomasse substituable qui permettrait de rentabiliser la branche de production de charbon actif à échelle industrielle. D'autres biomasses ont montré des rendements importants en termes de séquestration de la chlordécone. Parmi elles le coco. La fleurissante industrie du coco (production de jus et d'huile) sur l'île produit un déchet, la noix de coco, qui pollue le territoire. Il existe en effet des décharges sauvages de coques de noix de coco, constituée des déchets qui sont jetés par les marchands ambulants de jus d'eau de coco. Le territoire est ainsi pollué par des amoncellements de coco coupés, déposés dans les campagnes, dans les mangroves, dans les forêts, alors que les marchands d'eau de coco devraient les déposer (moyennant un coût) dans une décharge pour un traitement spécifique.

Les analyses menées en laboratoire sur les deux types de charbon actif (sargasse et coco) ont permis d'estimer la quantité de chlordécone qui pourrait être séquestrée dans la terre. L'usage de ce charbon actif permet d'augmenter la SAU pour un usage agricole. Si la littérature dénombre quelques travaux traitant des impacts économiques de la dégradation des sols agricoles, en revanche, à notre connaissance, il n'existe aucune étude ayant analysée les effets économiques d'une dépollution de terres agricoles à partir de charbon actif. On peut simplement citer Bonnioux et al. (1992) qui aborde la question de la fiscalité incitative et qui montre qu'une taxe pourrait améliorer la protection des cultures des agriculteurs et réduire l'utilisation des pesticides à long terme.

A partir d'un modèle EGC dynamique conçu pour l'économie de la Guadeloupe, nous analysons d'une part les effets économiques d'une production de charbon actif pour la séquestration de la chlordécone dans la terre afin éventuellement d'augmenter la productivité de la terre. Dans une plus large mesure, nous évaluons les effets d'entraînement sur le reste de l'économie de l'utilisation de charbon actif dans l'agriculture.

En second lieu, nous réalisons une simulation consacrée à l'impact de la variabilité de l'algue sargasse. Nous étudions la possibilité de substitution de sargasse par du coco dans la production de charbon actif durant les périodes de faible échouage et étudions les effets à long terme de la volatilité de l'offre de sargasse.

2.1. Les données

2.1.1. La matrice de comptabilité sociale

Le modèle EGC a été calibré sur une matrice de comptabilité sociale (MCS) construite pour l'année 2018, la dernière pour laquelle les données comptabilité nationale (comptes emplois-ressources, comptes de branches, tableau des échanges intermédiaires, transferts entre agents) sont disponibles.

La MCS comprend 21 secteurs produisant 21 produits. Les facteurs de production sont composés du capital ainsi que deux types de main-d'œuvre, non qualifiée (ouvriers et employés non qualifiés), semi-qualifiée (ouvriers et employés qualifiés) et qualifiée (cadres et profession intermédiaire). La MCS distingue également les comptes courants des institutions (ménage, gouvernement, reste du monde), un compte d'accumulation du capital et comptabilise les impôts nationaux et locaux.

Selon les données de la MCS, le produit régional brut du territoire a atteint 7 443 millions d'euros au cours de l'exercice 2018 (tableau 1), soit l'équivalent de 19 200 euros par habitant, dont la plus forte part est la consommation des ménages suivie de l'investissement.

Tableau 3.9 Structure du PIB (millions d'euros)

	Valeur	Part du PIB
Offre		
PIB	7 442,73	100%

Importations	2 771,72	37%
Total Offre	10 214,45	137%
Demande		
Consommation finale	8 019,47	108%
FBCF	1 484,04	20%
Variations de stocks	-34,15	-0,5%
Exportations	745,09	10%
Total demande	10 214,45	137%

Source : Calculs de l'auteur

La structure de la production (tableau 2) précise le poids des différents secteurs et la répartition initiale par catégories de travailleurs selon les branches.

Tableau 3.10. Structure de la production sectorielle (pourcentage)

	Valeur ajoutée	Production	Travailleurs qualifiés	Travailleurs faiblement qualifiés
Agriculture	4,3%	3,0%	0,7%	1,2%
Pêche	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
Banane	0,7%	0,5%	0,3%	0,1%
Canne à sucre	1,5%	1,0%	0,2%	0,2%
Industrie extractive	0,2%	0,4%	0,2%	0,2%
Industrie agroalimentaire	0,9%	1,7%	0,7%	3,7%
Canne sucre rhum	0,4%	0,7%	0,6%	0,8%
Biens manufacturiers	2,4%	5,0%	2,7%	5,7%
Energie	1,8%	3,4%	1,9%	2,7%
Construction	6,3%	10,5%	5,1%	4,9%
Commerce	10,6%	12,6%	11,2%	24,1%
Transport	3,3%	6,9%	3,8%	3,3%
Restaurant	1,9%	2,6%	1,9%	7,0%
Information	3,9%	5,1%	3,1%	0,9%
Activités financières	3,8%	3,5%	4,2%	1,1%
Activités immobilières	12,3%	8,1%	0,8%	1,5%
Activités scientifiques	3,4%	3,8%	3,5%	5,6%
Services administratifs	4,0%	4,4%	2,5%	16,8%
Administration publique	9,4%	6,9%	15,3%	0,9%
Enseignement	25,4%	16,7%	37,3%	8,3%
Autre activité de service	3,2%	2,7%	3,6%	10,8%
Charbon actif Sargasse	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Charbon actif Coco	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Total	100	100	100	100

Source : Calculs de l'auteur

Le tableau 3 présente la structure du commerce extérieur. Il renseigne sur la part de chaque secteur dans les exportations totales et la part des produits importés dans les importations

totales. Le tableau indique également le poids des produits importés dans la demande globale de chaque bien et service et la part des produits exportés dans la production globale des biens et services.

Tableau 3.10. Structure du commerce extérieur (pourcentage)

	Importation	Part de l'importation dans la demande	Exportation	Part de l'exportation dans l'offre
Agriculture	1,5%	19,4%	1,0%	4,2%
Pêche	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%
Banane	0,0%	0,0%	1,9%	28,1%
Canne à sucre	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Industrie extractive	0,9%	34,6%	0,0%	0,1%
Industrie agroalimentaire	12,5%	63,0%	2,3%	7,7%
Canne sucre rhum	0,2%	17,5%	8,0%	67,4%
Biens manufacturiers	55,3%	74,3%	13,4%	15,9%
Energie	16,2%	54,0%	5,7%	9,9%
Construction	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Commerce	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transport	10,8%	31,4%	29,6%	25,2%
Restaurant	0,0%	0,0%	17,4%	39,3%
Information	0,8%	3,3%	0,1%	0,1%
Activités financières	1,8%	11,1%	7,0%	11,8%
Activités immobilières	0,0%	0,0%	3,9%	2,8%
Activités scientifiques	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Services administratifs	0,0%	0,0%	5,4%	7,2%
Administration publique	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Enseignement	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Autre activité de service	0,0%	0,1%	4,3%	9,1%
Charbon actif Sargasse	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Charbon actif Coco	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100		100	

Source : Calculs de l'auteur

2.1.2. La production de charbon actif

La production de charbon actif étant actuellement nulle, la construction de cette branche d'activité a nécessité un travail particulier pour permettre son utilisation dans le modèle de l'économie guadeloupéenne.

A l'heure actuelle, en l'absence d'une branche charbon actif, il est impossible de calibrer les paramètres de la fonction de production de cette nouvelle branche sur des données observées comme on le fait, sur la base de la MCS, pour toutes les autres branches de production. Pour contourner cette difficulté il faut donc créer une nouvelle branche (ainsi que tous les comptes

annexes (composante de la demande finale, demande intermédiaire, etc.) et l'intégrer d'une manière cohérente avec les autres éléments de la MCS guadeloupéenne.

Nous avons procédé en deux étapes en déterminant en premier lieu le niveau potentiel de production charbon actif et en deuxième lieu la composition des coûts de production pour déterminer les coefficients techniques de la fonction de production

La caractérisation physico-chimique et les bilans de masse rapportés dans cet article ont été utilisés comme base de données principale pour la détermination des quantités d'entrée de sargasses séchées, des paramètres du procédé, des conditions de fonctionnement et des rendements des produits intermédiaires et finaux. Nous avons évalué les besoins en matériel, équipement et énergie afin de déterminer de façon précise les dépenses de fonctionnement et d'estimer la génération de revenus d'un projet industriel de production de charbon actif de haute qualité à base de sargasses en Guadeloupe. L'organigramme du processus, l'analyse des coûts et la faisabilité du projet ont tous été élaborés à l'aide d'un ensemble d'hypothèses initiales. La liste des hypothèses est résumée dans le tableau 3.11.

Selon l'AGRESTE (2020), le gisement de déchets de noix de coco s'élève en 2020 à 25 tonnes par an sur le territoire. Toutefois, cette estimation semble sous-évaluée puisqu'elle prend en compte uniquement les activités déclarées et les biodéchets enregistrés en déchèteries. Or, ce mode de valorisation concerne une minorité de producteurs de déchets de noix de coco qui sont, pour la plupart, abandonnés dans la nature et forment des dépôts sauvages. Une petite partie des producteurs brûlent leurs déchets de cocos sur leur site pour les éliminer. Il est donc très difficile de tracer le cheminement des déchets de noix de coco. L'entreprise H3C Caraïbes a mené une étude auprès d'un échantillon de vendeurs d'eau de coco sur l'ensemble du territoire ainsi qu'auprès d'agro-transformateurs pour évaluer le gisement de déchets de coco. Elle a estimé à près de 40 vendeurs d'eau de coco et 6 entreprises d'agro-transformation sur l'ensemble du territoire. Selon leurs résultats, la production totale par ces agents économiques de déchets de coco est estimée à 7 390 tonnes/an.

Tableau 3.11. Hypothèses de technologies de production de charbon actif.

<i>Paramètre</i>	<i>Sargasse</i>	<i>Coco</i>
Emplacement de l'usine	Guadeloupe	Guadeloupe
Disponibilité des matières premières (sargasses fraîches), tonnes/an	48,000	7,390
Capacité de production de l'usine, tonnes/jour	1	1
Rendement charbon actif à partir de sargasses séchées (sortie/entrée), %	14.5%	23.0%
Ratio d'activation (H ₃ PO ₄ 85% / Sargasses séchées)	3	3
Apport chimique (H ₃ PO ₄ 85%), tonnes/jour	20,7	15.8
Capacité d'entrée de l'usine (coques de noix de coco), tonnes/jour	6,9	5.3
Heures de travail hebdomadaires par employé, heures/semaine	35	35
Quarts de travail quotidiens, quarts/jour	2	2
Temps de fonctionnement journalier, heures/jour	12	12
Jours de fonctionnement annuels, jours/an	300	300

Vie végétale (N), années	15	15
Taux de dépréciation (d), %	15.0%	15.0%
Origine du capital	Banque	Banque
Taux d'amortissement, %	Méthode d'amortissement dégressif double	Méthode d'amortissement dégressif double
Prix de la matière première (sargasses séchées), €/tonne	100.00	55.00
Prix de vente charbon actif de haute qualité, €/kg	33.48	33.48

Source : *Calculs de l'auteur*

Le prix de la sargasse séchée est estimé à environ 100 € la tonne métrique, mais le prix pourrait être inférieur. D'autre part, une étude de marché des climatiseurs de haute qualité vendus par Sigma Aldrich a été réalisée pour estimer le prix de vente au consommateur. Le bénéfice du vendeur local, le bénéfice du vendeur international et le bénéfice du revendeur ont tous été soustraits du prix de vente de Sigma Aldrich. Le prix de vente fourni par Sigma Aldrich a été réduit de 78,4 %. Les entrées, les sorties et les rendements ont été déduits d'études expérimentales en laboratoire (voir les travaux de Alvarez et al., 2022).

Toutes les dépenses engagées constituent les coûts de production du secteur d'activités. Ils comprennent les coûts de main-d'œuvre, les dépenses en matières premières (sargasses séchées, coques de noix de coco, produits chimiques, eau et carburant), les matériaux d'emballage, les amortissements, les frais de vente et les redevances. La consommation d'électricité est généralement incluse dans cette section.

Ces coûts correspondent à : coût de l'administration (1% COE), le coût du transport de la sargasses (80€/tonne via Sargassor) pour 2 069 tonnes de sargasses séchées, le coût du transport de la noix de coco (55€/tonne via le prix du marché du transport des déchets verts) pour 1578,9 tonnes de coques de noix de coco, analyse chimique en laboratoire (1% COE), autre magasin de consommables (0,5% COE) et coût de maintenance et d'assurance (2% COE). Tous ces coûts ont été estimés sur la base du coût total de l'équipement.

Tableau 3.12. Coûts de production charbon actif sargasse et coco (euros)

	<i>Sargasse</i>	<i>Coco</i>
Les frais d'administration	16 238	16 238
Frais d'entretien et d'assurance	32 476	32 476
Coût de maintenance	138 462	138 462
Analyse chimique en laboratoire	16 238	16 238
Autres consommables	8 119	8 119
Coût de la rente en capital	631 620	631 620
Coût d'exploitation fixe (I)	843 152	843 152
Dépenses de main-d'œuvre	508 320	508 320
Coût de la matière première (sargasses séchées)	206 897	
Coût de la matière première (coques de noix de coco)		86 842
Produits chimiques	5 836 655	4 460 684
Frais de carburant	32 892	32 892

Dépenses d'eau	368 690	281 368
Matériaux d'emballage	20 690	15 789
Dépréciation	285 787	285 787
Frais de vente	150 000	150 000
Royalties	4 138	3 158
Coût d'exploitation variable (II)	7 414 068	5 895 894
Coût total	8 257 220	6 739 046

Source : Calculs de l'auteur

Pour déterminer la structure des coûts de production, nous avons agrégé les coûts estimés puis nous les avons calculés en suivant la nomenclature INSEE. Les parts en pourcentage pour chaque poste de dépense sont présentés dans le tableau 6. Les colonnes rapportent les coefficients techniques retenus pour une production de charbon actif à base de Sargasse ou de Coco.

Tableau 3.13. Structure de la production

	Branche Charbon actif Sargasse	Branche Charbon actif Coco
Biens manufacturiers	67%	71%
Energie	5%	5%
Commerce	2%	2%
Transports	3%	3%
Activité financières	0%	0%
Activités scientifiques	2%	2%
Services administratifs	0%	0%
Administration publique	0%	0%
Capital	14%	11%
Travailleurs qualifiés	6%	5%
Travailleurs non qualifiés	2%	1%

Source : Calculs de l'auteur

Notons que la part de la valeur ajoutée dans la production est d'environ 22% pour le charbon actif à partir de Sargasse et de 18% pour celui à partir de coco. Ce sont des branches très intensives en capital (resp. 35% de main-d'œuvre dans la branche charbon actif Sargasse et 34% de main-d'œuvre dans la branche charbon actif coco).

2.1.3. La terre

Selon l'AGRESTE, La Guadeloupe est un archipel composé de deux grandes îles, Grande-Terre et Basse-Terre, et des îles de la Désirade, de Marie-Galante et des Saintes. La surface agricole utilisée des exploitations est de 31 800 ha pour une surface totale de 163 000 ha.

Selon la DAAF, la superficie totale des terrains situés dans les classes de risque 1 à 3 représente 14 170 ha en Guadeloupe continentale parmi lesquels 6 931 ha sont encore en usage agricole, soit 16 % des surfaces agricoles actuelles de la Guadeloupe continentale (qui représentent au total 43 349 ha). Aussi, 7 239 ha sont inutilisés. Cette superficie est considérée comme la SAU polluée dans notre modèle.

A partir de cette répartition, nous avons estimé la valeur vénale de la terre pour chaque culture considérée dans le modèle. Les « terres saines » et « terre polluées » correspondent aux valeurs considérées dans la MCS.

Tableau 3.14. Valeur des terres (milliers d'euros)

	Agriculture	Banane	Canne-à-sucre
SAU	17 270	2 100	12 430
Valeur vénale euros/m ²	8690	7960	74 580
Terre saine	150 076	16 716	74 580
SAU polluée	7 239		
Valeur vénale euros/m ² (1)	5870		
Terre polluée	42 493		

Calcul de l'auteur, AGRESTE

(1) Par hypothèse, nous avons considéré la valeur vénale des prairies

2.2. Simulations et résultats

Les tests de sensibilité réalisés sur le modèle ont permis de s'assurer de sa robustesse. Ils ont montré des variations modestes dans l'ampleur des résultats sans changer la nature fondamentale des conclusions.

Nous considérons deux scénarios. Le premier concerne la variabilité du stock de sargasse. Nous analysons la façon dont la branche de production de charbon actif réagirait et l'impact économique sur le reste de l'économie. Dans un second scénario, nous supposons l'introduction d'une subvention versée par l'Etat pour inciter l'achat de charbon actif par la branche agricole pour dépolluer les terres.

2.2.1. Scénario 7 : Variabilité du stock de sargasse

Dans ce premier scénario, nous présentons la variabilité de la biomasse sargasses observée sur 7 ans. Nous nous plaçons à l'année 2015 en considérant le stock initial de 42 357 tonnes et simulons cette variation de stock.

Tableau 3.15. Variation d'arrivage de sargasse

Années	Tonnes	Variation par rapport à la moyenne de la période

2021	63 000	49%
2020	55 000	30%
2019	37 000	-13%
2018	66 000	56%
2017	14 000	-67%
2016	9 500	-78%
2015	52 000	23%
Moyenne	42 357	

Source : Données satellitaires

Lorsqu'on fait face à un choc positif comme en première période, la hausse du stock d'algues sargasses (+23%) fait baisser le prix des sargasses (-33,7%) ce qui stimule l'utilisation de cette biomasse dans la branche de production de charbon actif. La production de charbon actif sargasse va alors augmenter (+3,42%). Pour se faire, la branche nécessite davantage de travailleurs (+3,43%). Le surplus d'offre de charbon actif sargasse provoque une baisse de son prix de vente sur le marché (-2,4%).

L'activité de production de charbon actif étant stimulée par l'afflux d'algues, la demande de biomasse coco va diminuer (-3,8%) ce qui réduit mécaniquement la production de charbon actif coco (-1,1%). Le charbon actif sargasse devenu relativement moins cher que le charbon actif coco, ce dernier est moins demandé, ce qui pousse son prix de vente sur le marché local à la baisse (-0,18%). La branche réduit sa demande de travailleurs (-1,14%).

Du charbon actif moins cher est davantage utilisé dans la branche agriculture qui va en demander plus pour dépolluer les terres. Puisqu'il y a une Leontief entre terre polluée et charbon actif on devrait avoir le même pourcentage d'augmentation de l'offre de terre polluée que de la demande de charbon actif. C'est parce qu'on augmente l'utilisation de charbon actif que l'on augmentera l'offre de terre dépolluée, ce qui permet à la branche agricole d'augmenter sa production (+0,0001%). Comme la part des terres polluées est relativement faible par rapport aux terres non polluées, l'augmentation en pourcentage de la production agricole totale est évidemment très faible. La terre saine est alors moins demandée par la branche agricole, ce qui a tendance à tirer le prix de la terre saine vers le bas (-0,002%). Ceci permet aux coûts de production des secteurs banane et canne de diminuer, une baisse qui entraîne celle des prix de vente sur le marché local de ces produits (resp. -0,002% et -0,0004%). La production de ces deux produits augmente (resp. +0,001% et +0,0004%). Au total, les branches agricoles utilisent alors plus de main d'œuvre (resp. +0,001%, +0,004% et +0,005%).

Etant donné la baisse du prix du charbon actif, les coûts de production de la branche agricole diminuent et se répercutent sur le prix de vente du produit agricole (-0,002%). La demande de produits agricoles locaux augmente (+0,00001%) au détriment des produits agricoles importés (-0,002%).

Les effets macroéconomiques sont positifs avec une hausse du PIB réel (+0,0003%) et une baisse de l'indice des prix (-0,002%) et une baisse du chômage (-0,03%).

Si c'est un choc inverse qui se produit, comme en deuxième période, avec une baisse de stock d'algues sargasses (-78%), le prix de la sargasse augmente (+1146%), ce qui va réduire la production de charbon actif sargasses (-25%). Conséquemment, la branche va réduire sa demande de main d'œuvre (-25%). Compte tenu de l'effet de rareté du charbon, le prix de marché du charbon actif sargasse augmente (+23,39%). Notons, cependant, que la baisse de disponibilité d'algues sargasses provoque une hausse de demande de charbon actif coco (+9,46%), ce qui stimule sa production et sa demande de travail (+9,46%). Suite à cet effet demande, le prix du charbon actif coco va alors augmenter (+1,77%). Ceci se répercute sur le prix du produit agricole local qui augmente (+0,07%). La demande de produits agricoles locaux diminue (-0,001%) et celle de produits importés va alors augmenter (+0,08%). Notons qu'en l'absence d'un substitut aux algues sargasses, la production de charbon actif aurait été encore plus faible et donc les effets sur la production agricole plus sévères. La raréfaction des algues sargasses renchérit le coût du facteur, notamment celui de la terre saine (+0,07%) davantage demandée. Ceci pénalise également les productions de banane et canne (resp. -0,03% et -0,001%) qui utilisent la terre. Au final, le PIB enregistre un recul (-0,002%). La baisse d'activité s'accompagne par ailleurs d'une hausse du chômage (+0,83%).

Les mêmes raisonnements peuvent être faits pour les autres périodes avec des ampleurs évidemment variables en fonction du degré de volatilité des échouages de sargasse. On retiendra toutefois qu'à long terme, la réallocation des investissements vers les secteurs les plus efficaces entrainera une meilleure allocation des ressources car l'investissement dans les branches va amortir l'amplitude des chocs. Les résultats sur la production et la demande de travail dans l'ensemble des branches sont présentés dans le tableau 11.

Tableau 3.16. Effets sectoriels dans la simulation 1 (%)

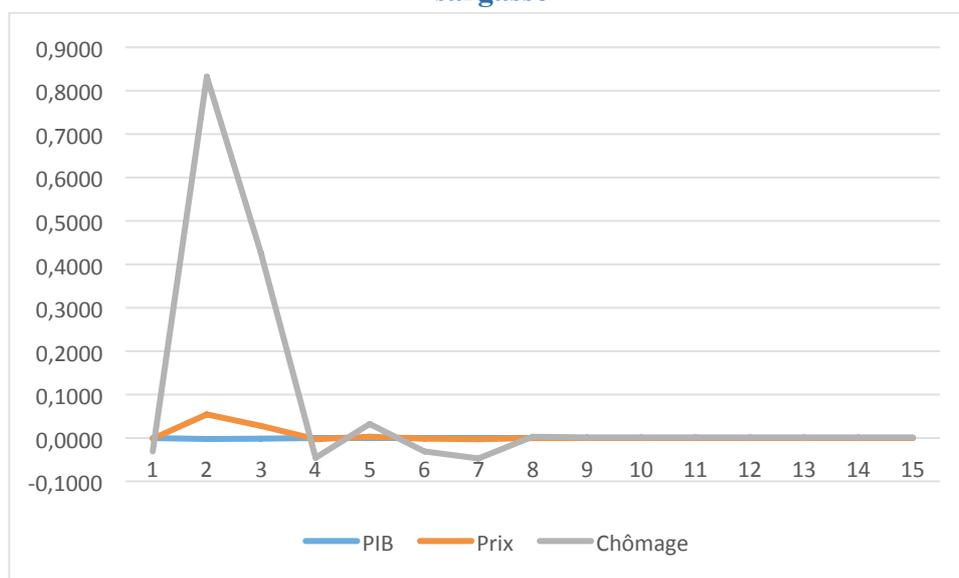
	Production		Demande de travail	
	Court Terme	Long Terme	Court Terme	Long Terme
Agriculture	0,0001	-0,0002	0,0013	0,00076
Pêche	0,0002	0,0000	0,0004	-0,00004
Banane	0,0011	-0,0010	0,0041	0,00076
Canne	0,0004	-0,0001	0,0047	0,00084
Industries extractives	-0,0020	0,0000	-0,0045	-0,00007
Industries agroalimentaires	0,0021	-0,0003	0,0030	-0,00040
Rhum-Sucre	0,0017	-0,0002	0,0020	-0,00027
Biens manufacturiers	-0,0021	0,0000	-0,0029	-0,00005
Energie	0,0016	0,0000	0,0020	-0,00004
Construction	-0,0124	0,0001	-0,0253	0,00030
Commerce	-0,0019	0,0001	-0,0027	0,00009
Transport	0,0007	0,0000	0,0010	-0,00002

Hôtel-restaurants	0,0005	0,0000	0,0007	-0,00003
Information	-0,0012	0,0000	-0,0027	0,00007
Activités financières	0,0004	0,0000	0,0006	0,00001
Activités immobilières	-0,0001	0,0000	-0,0020	0,00011
Activités scientifiques	-0,0039	0,0001	-0,0060	0,00009
Services administratifs	-0,0014	0,0000	-0,0023	0,00003
Administration publique	0,0024	-0,0001	0,0027	-0,00006
Enseignement	0,0023	0,0000	0,0028	-0,00006
Autres services	0,0011	0,0000	0,0014	-0,00002
Charbon actif Sargasses	3,4252	0,0000	3,4252	0,00000
Charbon actif Coco	-1,1419	-0,0027	-1,1419	0,00076

Source : Calculs de l'auteur

Nous représentons dans le graphique suivant les fonctions de réponse des principaux agrégats aux chocs.

Graphique 3.8. Réponses des agrégats macroéconomiques au choc de variabilité de sargasse



Les résultats sont synthétisés dans le tableau suivant.

Tableau 3.17. Effets sur les macroéconomiques et sectorielles (%)

	Court Terme	Long Terme
PIB	0,0003	0,0000
Indice des prix	-0,0019	0,0001
Taux de chômage	-0,0304	0,0006

Demande locale de produits agricoles	0,0001	-0,0002
Importation de produits agricoles	-0,0024	0,0005
Prix local de produits agricoles	-0,0023	0,0007
Production de charbon actif sargasse	3,4252	0,0000
Prix de charbon actif sargasse	-2,4112	-0,0018
Production de charbon actif coco	-1,1419	-0,0027
Prix de charbon actif coco	-0,1824	-0,0004

Source : Calculs de l'auteur

2.2.2. Scénario 8 : subvention des prix du charbon actif

On se rappellera que l'existence de terres polluées est le résultat d'une politique de l'Etat qui visait à soutenir les planteurs de banane dans la lutte contre les épidémies de charançon qui détruisaient les récoltes. Les conséquences ont été des dégâts environnementaux et surtout sanitaires. Le Gouvernement a mis en œuvre plusieurs plans chlordécone afin de protéger les populations locales face à cette pollution et de prendre en charge les impacts liés à cette pollution. Dans notre second scénario, nous postulons que l'Etat suit une approche pro-active et subventionne l'utilisation de charbon actif sargasse pour dépolluer les terres chlordéconées. Nous estimons que l'existence du plan chlordécone rend le scénario plausible. On suppose une subvention à hauteur de 20% du prix d'achat du charbon actif sur toute la période. En outre, on considère dorénavant que le ramassage des algues peut se faire à la fois sur le littoral et au large. Autrement dit, on suppose que le stock de sargasses mis à la disposition des entreprises de production de charbon actif n'est plus fixe mais qu'il peut être ramassé sur les plages ou en mer au même titre que le stock de coques de noix de coco ramassé sur le territoire. Ceci induit que dans le bouclage du modèle, le stock d'algues sargasses est endogène.

Dans un tel scénario, le prix du charbon actif sargasse diminue (-7,5%) ce qui incite la branche agricole à augmenter sa demande de charbon actif sargasse (+11,4%). La branche de production de charbon actif nécessite davantage d'algues sargasses pour répondre à la demande de la branche agricole (+100%). La production de charbon actif sargasse va alors augmenter (+11,4%). Suite à cette hausse, le charbon actif coco est moins demandé (-3,7%), ce qui se répercute par une baisse du prix de ce charbon actif coco (-0,55%). La subvention permet à la production agricole d'augmenter (+0,003%).

La hausse de la production de charbon actif sargasse et de l'agriculture stimule la demande de travailleurs (resp. 11,4% et +0,03%) Par contre, la branche de production charbon actif coco réduit sa demande de travailleurs (-3,7%). Au total, des tensions s'exercent sur le marché du travail qui poussent les salaires à la hausse (+0,07% pour les travailleurs qualifiés et +0,06% pour les travailleurs non qualifiés). Les résultats sur la production et la demande de travail dans l'ensemble des branches sont présentés dans le tableau 12.

Tableau 3.18. Effets sectoriels dans la simulation 2 (%)

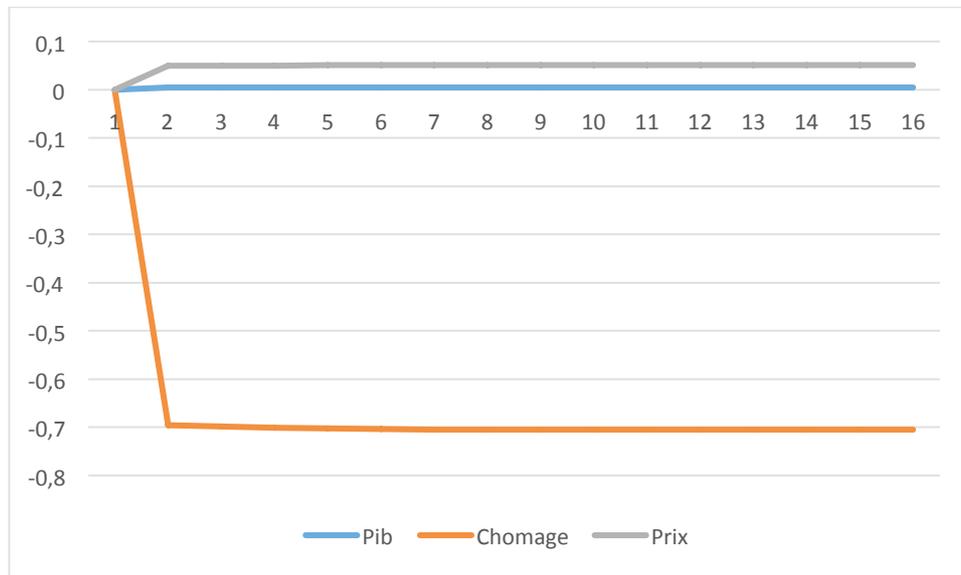
	Production		Demande de travail	
	Court Terme	Long Terme	Court Terme	Long Terme
Agriculture	0,0027	0,0048	0,0297	0,0213
Pêche	0,0227	0,0235	0,0390	0,0403
Banane	-0,0223	-0,0332	-0,0867	-0,0775
Canne	-0,0071	-0,0102	-0,0854	-0,0038
Industries extractives	0,0109	0,0112	0,0248	0,0254
Industries agroalimentaires	-0,0370	-0,0350	-0,0530	-0,0502
Rhum-Sucre	-0,0312	-0,0448	-0,0359	-0,0515
Biens manufacturiers	0,0114	0,0118	0,0155	0,0160
Energie	-0,0241	-0,0245	-0,0311	-0,0316
Construction	0,1810	0,1837	0,3697	0,3754
Commerce	0,0389	0,0391	0,0548	0,0551
Transport	-0,0107	-0,0109	-0,0144	-0,0147
Hôtel-restaurants	0,0055	0,0057	0,0074	0,0076
Information	0,0364	0,0370	0,0815	0,0827
Activités financières	0,0070	0,0070	0,0097	0,0098
Activités immobilières	0,0048	0,0049	0,1144	0,1165
Activités scientifiques	0,0755	0,0765	0,1146	0,1162
Services administratifs	0,0263	0,0265	0,0427	0,0431
Administration publique	-0,0523	-0,0531	-0,0597	-0,0606
Enseignement	-0,0465	-0,0472	-0,0577	-0,0586
Autres services	-0,0150	-0,0152	-0,0186	-0,0188
Charbon actif Sargasses	11,3875	11,3842	11,3875	11,3842
Charbon actif Coco	-3,7013	-3,7120	-3,7013	-3,7120

Source : Calculs de l'auteur

Ceci entraîne une hausse des revenus des ménages (+0,08%) qui va leur permettre d'augmenter leur demande de consommation de l'ensemble des biens. L'économie s'en trouve stimulée. Sous l'effet de ce surplus de demande impulsé par la hausse des rémunérations des travailleurs, les prix sont poussés à la hausse. L'indice des prix augmente (+0,05%). Cette hausse des prix a un impact négatif sur la demande de quelques produits locaux pour lesquels la production va diminuer. Compte tenu de la hausse des prix des produits locaux, les produits importés deviennent relativement meilleur marché. Ainsi, l'augmentation relative des prix des produits agricoles locaux (+0,08%) entraîne une hausse de la demande de produits agricoles importés (+0,09%).

Au final, malgré la baisse d'activité de certains secteurs, le PIB réel augmente (+0,005%) et le chômage diminue (-0,70%).

Graphique 3.9. Réponses des agrégats macroéconomiques au choc de subvention e ramassage des sargasses



Les résultats sont synthétisés dans le tableau suivant.

Tableau 3.19. Effets sur les macroéconomiques et sectorielles (%)

	Court Terme	Long Terme
PIB	0,0049	0,0049
Indice des prix	0,0501	0,0507
Taux de chômage	-0,6952	-0,7053
Demande locale de produits agricoles	0,0041	0,0062
Importation de produits agricoles	0,0938	0,0900
Prix local de produits agricoles	0,0830	0,0776
Production de charbon actif sargasse	11,3875	11,3842
Prix de charbon actif sargasse	-7,5349	-7,5399
Production de charbon actif coco	-3,7013	-3,7120
Prix de charbon actif coco	-0,5543	-0,5557

Source : Calculs de l'auteur

3. Conclusion et propositions

Le territoire est aux prises avec plusieurs enjeux sanitaires. Les habitants souffrent, plus qu'au niveau national, de plusieurs pathologies (diabète, cancers de la prostate,...). Ils sont parfois contraints de différer voire de renoncer à ces soins, notamment en raison du coût des soins due notamment à la rareté d'offre de services de santé ou en raison de manque de revenus. Une des leçons à tirer de la crise sanitaire liée au Covid19 est que la propagation des virus est fortement corrélée au déplacement des populations, notamment le tourisme. Dans le contexte sanitaire problématique, une recrudescence de virus peut potentiellement avoir davantage de conséquences relativement au sol national. Si le tourisme peut être vu comme un pollueur, dans le même temps il est pourvoyeur d'activités et d'emploi. Il ne peut être stoppé, encore moins délocalisé.

Nous avons montré que le tourisme pouvait apparaître comme une partie de la solution face à la pandémie. La mise en place d'une contribution de soutien aux activités hospitalières payée par les voyageurs est généralement acceptée par les résidents et les touristes. Selon nos résultats et les réponses des personnes interrogées, l'un des principaux enseignements est que si un autre virus apparaît, une telle contribution sera acceptée, surtout si l'épidémie présente un risque élevé pour la santé publique. L'introduction d'une contribution de solidarité pourrait s'accompagner de ressources financières destinées à l'amélioration des services de santé publique qui protégeraient mieux les populations autochtones des petites économies insulaires les moins développées et dépendantes du tourisme. Les activités hospitalières pourraient par exemple employer davantage de professionnels de santé, améliorer les salaires afin d'inciter à l'effort ou acheter davantage de médicaments et de matériel. Les retombées contribueraient à stimuler l'économie, entraînant une augmentation du PIB réel, une baisse du nombre de demandeurs d'emploi ainsi qu'une réduction de la pauvreté monétaire.

Par ailleurs, le territoire souffre singulièrement d'un manque d'eau, de pollution de la faune et de la flore au chlordécone et d'échouement des sargasses. Véritable problème de santé publique, l'utilisation du chlordécone pour augmenter la productivité des bananeraies a eu pour conséquence des cancers de la prostate (pour lesquels les territoires antillais enregistrent les taux record au niveau mondial), d'infertilité et de retard de développement chez les enfants. Non seulement on estime à 700 ans le délai pour que le pesticide se dissipe complètement mais la conséquence supplémentaire est que la contamination des terres réduit la surface agricole.

La solution que nous proposons et que nous évaluons est de séquestrer le chlordécone en utilisant du charbon actif à partir du protocole mis au point par l'équipe de chimistes dirigé par Sarra Gaspard. En Guadeloupe celui-ci pourrait être produit à partir de deux types de biomasses : les algues sargasses et les coques de noix de coco. Cette production permet en outre de traiter un problème de pollution du littoral en raison de l'échouage massif des algues et de pollution du territoire (mangroves et forêts) en raison des coques de noix de coco abandonnés par les marchands ambulants qui commercialisent le jus de coco. Selon nos résultats, l'utilisation de charbon actif permet d'augmenter la production agricole et de stimuler l'emploi. En période de faible arrivage de sargasse, la production de charbon actif

peut être complétée par l'usage de coques de noix de coco, qui présente aussi des propriétés fortes en termes de rendement pour séquestrer le chlordécone.

Dans un second scénario, nous postulons que l'Etat suit une approche pro-active et subventionne l'utilisation de charbon actif sargasse pour dépolluer les terres chlordéconées. Nous estimons que l'existence du plan chlordécone rend le scénario plausible. On suppose une subvention à hauteur de 20% du prix d'achat du charbon actif sur toute la période. Selon nos résultats, la subvention du charbon actif incite à augmenter son usage dans l'agriculture et stimule la production agricole et le reste de l'activité économique. Le surplus d'activité généré produit des revenus supplémentaires pour les agents qui consomment davantage. Dans un tel scénario, le prix du charbon actif sargasse diminue ce qui incite la branche agricole à augmenter sa demande de charbon actif sargasse. La production de charbon actif sargasse va alors augmenter et permettre à la production agricole d'augmenter. La hausse de la production de charbon actif sargasse et de l'agriculture stimule la demande de travailleurs. Au total, des tensions s'exercent sur le marché du travail qui poussent les salaires à la hausse. Ceci entraîne une hausse des revenus des ménages (+0,08%) qui va leur permettre d'augmenter leur demande de consommation de l'ensemble des biens. L'économie s'en trouve stimulée. Cependant, suite à la hausse de la demande, il y a un risque qu'augmentent les prix des produits agricoles locaux, ce qui pourrait entraîner une hausse de la demande de produits agricoles importés. Au final, malgré la baisse d'activité de certains secteurs, le PIB réel augmente et le chômage diminue.

9. Une taxe solidaire payée par les voyageurs et destinée à soutenir les activités hospitalières est relativement acceptée, que ces voyageurs soient des résidents du territoire ou des touristes. Cette contribution pourrait être profilée en fonction de la catégorie sociale du voyageur.
10. Pour traiter la pollution des terres au chlordécone, les échouements de sargasses et les déchets de noix de coco répandus sur le territoire, une unité de production de charbon actif à partir de sargasse et coques de noix de coco pourrait être mise en place pour produire du charbon actif. Celui-ci permettrait de séquestrer les molécules de chlordécone contenues dans les terres. Une telle activité « naissante » supportant des coûts fixes importants, une politique d'investissement de l'Etat pourrait permettre d'augmenter le stock de capital des entreprises qui produisent du charbon actif.
11. Les dispositifs d'intervention publique tels que le plan chlordécone par exemple pourrait intégrer un volet subvention au bénéfice des agriculteurs pour financer l'achat de charbon actif. Ce financement pourrait être complété par une participation des entreprises, des résidents et des touristes. Une étude sur le consentement à payer le ramassage des algues sargasses de Joseph, Kamwa et Mathouraparsad (2023) montre qu'ils y seraient favorables. L'utilisation de charbon actif leur permettrait d'augmenter la production agricole. Les résultats économiques indiquent notamment des effets positifs sur le PIB et une hausse de l'emploi.

Chapitre IV : Sur la croissance inclusive

L'immigration a joué un rôle fondamental dans le développement économique des régions d'outre-mer, en commençant par les contrats d'engagés pour répondre aux besoins de peuplement puis de la traite des esclaves pour répondre aux besoins de main-d'œuvre dans les plantations, puis « l'engagement » jusqu'au phénomène actuel de « migration économique ». Après la départementalisation, l'immigration a entraîné le recrutement de cadres métropolitains. Il fallait attirer la main d'œuvre de l'hexagone dans les outre-mer comme on devait attirer les européens dans les colonies du 17^e siècle. Ces travailleurs métropolitains ont bénéficié de rémunérations plus élevées, ce qui a eu un impact significatif sur l'économie locale. En parallèle, le déclin de l'économie de plantations a entraîné des tentatives d'émigration de la main-d'œuvre locale, largement soutenues par l'Etat. Le BUMIDOM a ainsi été mis en place pour organiser l'émigration des populations domiennes, dans un contexte où la France manquait de main d'œuvre social et à une époque où le climat social et politique était localement tendu en raison de mouvements décolonialistes et identitaires forts (surtout en Afrique et dans les Caraïbes) qui œuvraient, parfois dans la violence, pour une émancipation des peuples. Les mouvements migratoires ont toujours servi de variable d'ajustement en termes de déséquilibres de main-d'œuvre.

Les DOM sont-ils importateurs ou exportateurs nets de main d'œuvre qualifiée/peu qualifiée ? En quoi les taux d'emploi et de chômage sont-ils affectés par les mouvements migratoires et le vieillissement, compte tenu de la variabilité de ces taux selon le niveau de qualification ? Y a-t-il un effet d'éviction des migrants par rapport à la population autochtone ? Quel est l'impact des migrations sur les inégalités salariales ? Un retour des originaires est-il envisageable ? Sur la base des évolutions des DOM, et au regard des objectifs de développement de ces régions caractérisées par des taux de chômage jugés indécents, il est permis de se poser un certain nombre de questions relatives au fonctionnement et à l'efficacité de leur marché du travail.

Ainsi que l'expose Cadiou et al. (2002), les effets de l'évolution démographique sur l'activité économique sont largement diffus et parfois insaisissables. Or la compréhension de ces impacts est indispensable à l'orientation des politiques publiques, tant pour l'offre éducative, la régulation du marché du travail, la politique du logement, ou encore l'organisation du système de soins.

Plusieurs analyses ont souligné l'importance du vieillissement dans les DOM et le rôle central que jouent les migrations dans ce phénomène (cf. Goto, Marie et Sudrie, 2014). Les DOM, en particulier les Antilles et la Réunion sont confrontés à des phénomènes remarquables qui peuvent sensiblement impacter la performance de leur marché du travail et au-delà, leur économie tout entière : une baisse du taux de natalité concomitante à un allongement de la durée de vie, et une migration des jeunes vers l'Hexagone accompagnée du retour des retraités originaires des DOM dans leur pays d'origine. Comme le soulignent les auteurs Goto et al. (2014), l'action conjuguée de ces phénomènes est, dans le temps et l'espace, assez

atypique ce qui ne permet d'envisager ses conséquences économiques et sociales qu'en s'appuyant sur des hypothèses plus ou moins restrictives quant aux capacités d'adaptation de ces territoires.

Dans un premier temps, nous nous proposons de mieux appréhender les enjeux démographiques des DOM en mettant l'accent sur l'une des principales composantes du marché du travail, la population active, et en tenant compte d'une part des migrations et d'autre part du phénomène du vieillissement de la population. Dans un deuxième temps, nous chercherons à lier le phénomène migratoire aux niveaux de qualification et à l'accès à l'emploi. Nous nous interrogeons sur les flux migratoires, particulièrement des qualifiés, et chercherons à déterminer dans quelle mesure la Guadeloupe est impactée par la fuite des cerveaux (Brain drain), phénomène depuis longtemps observé dans les Etats insulaires de la Caraïbe (cf. Bellemare et Carlier, 2013), mais peu analysé pour les DOM. Dans un dernier temps, nous proposons une modélisation du marché du travail permettant de prendre en compte les mécanismes de détermination des salaires et d'incitation à l'immigration de travailleurs qualifiés originaires dans le fonctionnement du marché du travail des DOM. Nous présentons à cet effet les résultats de deux enquêtes réalisées sur une mesure incitative de soutien au retour des originaires qualifiés : l'une porte sur l'opinion de la population et l'autre sur celle des entreprises.

1. Les enjeux démographiques

Si les DOM partagent un ensemble de caractéristiques communes, ils témoignent de trajectoires différentes. L'évolution démographique des différents territoires n'est pas homogène. En Guadeloupe, la population est estimée à 388 000 habitants au 1er janvier 2018. Si les tendances démographiques récentes se poursuivaient, 313 500 habitants résideraient en Guadeloupe en 2042.

Tableau 4.1. Populations en nombre

	1990	1999	2007	2012	2014	Projections en 2040
France hexagonale	56 577 000	58 496 613	61 795 238	63 375 971	63 920 247	70 734 136
Guadeloupe	351 844	385 609	400 584	403 314	403 750	403 774
Guyane	113 351	155 760	213 031	239 648	250 377	573 601
Martinique	358 406	380 863	397 730	388 364	381 326	423 435
La Réunion	597 828	703 820	794 107	833 944	844 994	1 060 835
France (hors Mayotte)	57 998 429	60 122 665	63 600 690	65 241 241	65 800 694	73 195 781

Source : Insee, Estimations au 1er janvier (résultats 2014 provisoires arrêtés fin 2014) - Omphale 2010

La population guadeloupéenne reste stable sur la période 2008-2013. Par la suite, elle diminue légèrement pour atteindre 400 132 habitants au 1^{er} janvier 2015. La Réunion, dont la population est estimée à 843 529 habitants au 1^{er} janvier 2015, voit son dynamisme démographique diminuer depuis quelques années.

Tous les DOM présentent une croissance naturelle supérieure à celle de la métropole. Depuis 1999, aux Antilles et à la Réunion, c'est la croissance naturelle qui demeure le principal moteur de l'accroissement total de la population, alors que le solde migratoire est devenu négatif aux Antilles et négligeable à la Réunion. En Guyane, c'est la situation inverse. La migration nette joue un rôle

majeur. En 2007, elle a porté l'accroissement total à 40 ‰, soit un niveau pratiquement dix fois plus élevé que les moyennes nationale et communautaire.

Tableau 4.2. Taux de variation annuel moyen de la population (en %)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	France
Total					
1974-1982 (1)	0,1	0,2	3,9	1,1	0,5
1982-1990	1,4	1,1	5,8	1,9	0,5
1990-1999	1,0	0,7	3,6	1,9	0,4
1999-2006	0,6	0,6	4,1	1,5	0,7
2006-2013	0,2	-0,4	2,8	1,0	0,5
Dû au mouvement naturel					
1974-1982 (1)	1,2	1,1	1,9	2,0	0,4
1982-1990	1,3	1,1	2,3	1,8	0,4
1990-1999	1,2	1,0	2,7	1,6	0,4
1999-2006	1,0	0,7	2,7	1,4	0,4
2006-2013	0,7	0,6	2,5	1,3	0,4
Dû au solde apparent des entrées et des sorties					
1974-1982 (1)	-1,1	-1,0	2,0	-0,9	0,1
1982-1990	0,1	0,0	3,5	0,1	0,1
1990-1999	-0,1	-0,3	0,8	0,3	0,0
1999-2006	-0,4	-0,1	1,4	0,1	0,3
2006-2013	-0,5	-1,0	0,3	-0,3	0,1

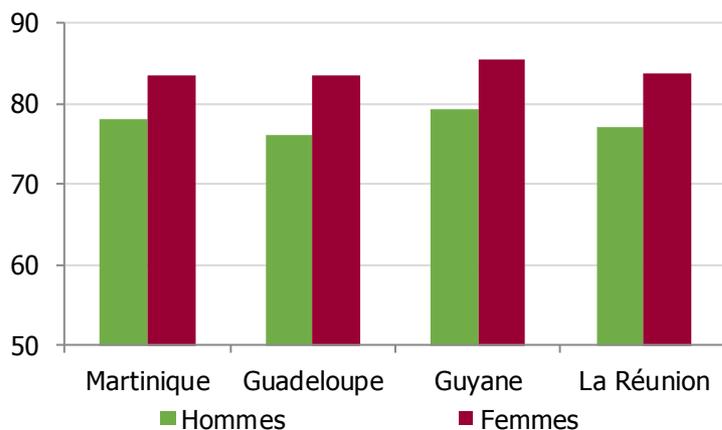
(1) : 1975 pour l'Hexagone.

Source : Insee, recensements de la population 1975 à 1999, état civil (données domiciliées), estimations de population 1999-2013.

L'accroissement naturel a deux principales composantes. D'une part, le taux brut de natalité¹² et d'autre part, le taux brut de mortalité. Dans l'après-guerre, les populations antillaises ont connu une croissance démographique rapide en raison d'une fécondité élevée et d'un taux de mortalité qui était en baisse. Mais, à partir des années 2000, les premiers signes de baisse tendancielle de la fécondité se font ressentir. L'indicateur conjoncturel de fécondité baisse de 5,5 enfants par femme à moins de 3,5, en dix ans. Selon l'Insee, en 2021, l'indicateur conjoncturel de fécondité atteint 2,1 enfants par femme en Guadeloupe. Il est plus élevé qu'en France (1,8 enfants par femme).

L'amélioration des conditions de vie et sanitaires a entraîné une augmentation progressive de la durée de vie tant en France Hexagonale que dans les DOM. Ainsi, l'espérance de vie à la naissance en France est de 85,4 ans en 2014 pour les femmes et de 79,3 ans pour les hommes. Il reste du même ordre dans les Antilles françaises, à La Réunion et en Guyane.

¹² Il dépend à la fois des niveaux de fécondité et de la structure de la population.

Figure 1 : Espérance de vie à la naissance dans les DOM en 2014 (en années)

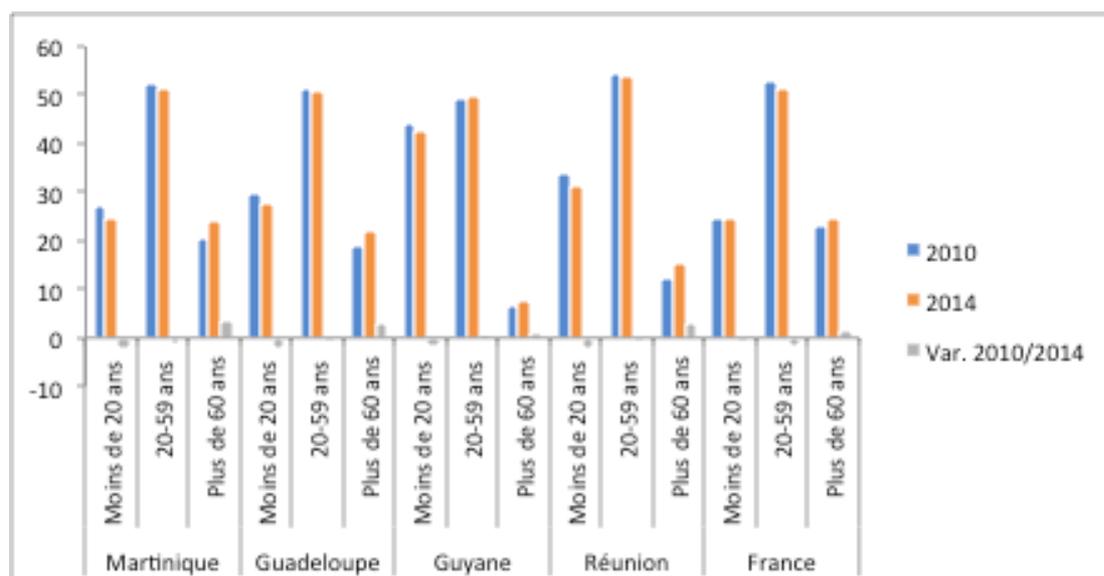
Source : INSEE

Concernant la répartition de la population selon l'âge, elle est à peu près similaire en France hexagonale, en Martinique et en Guadeloupe. Ainsi, en 2014, la proportion des individus de plus de 60 ans augmente à 24,4 % en France métropolitaine (contre 22,8 % en 2010). Elle s'établit à 24,2 % en Martinique et à 21,8 % en Guadeloupe (soit respectivement +3,5 points et +2,7 points en comparaison avec 2010). Cependant, la part des moins de 20 ans s'est réduite à 24,3 % en France hexagonale, 24,6 % en Martinique et à 27,5 % en Guadeloupe, soit respectivement -0,2 points, -2,4 points et -2,0 points par rapport à 2010.

La situation s'inverse en Guyane. En effet, région la plus jeune de France, la part des plus de 60 ans s'établit à 7,6 % en 2014 (+1,1 point par rapport à 2010) alors que la tranche des moins de 20 ans représente 42,5 % (-1,7 point par rapport à 2010). Selon les estimations de l'INSEE, à l'horizon 2040, la Guyane devrait conserver sa dynamique de croissance démographique et pourrait voir sa population multipliée par 2,3.

A La Réunion, la proportion des plus de 60 ans correspond à 15,1 % de la population réunionnaise en 2014 (+2,9 points en comparaison avec 2010) ; la part des moins de 20 ans étant de 31,3 % (-2,4 points par rapport à 2010). La transition démographique réunionnaise devrait se poursuivre selon les projections de l'INSEE et la croissance démographique rester encore assez soutenue pour permettre à La Réunion de dépasser le million d'habitants en 2040.

Graphique 4.1. Répartition de la population par classe d'âge (en %)



Source : INSEE

Selon les projections de l'INSEE, la Martinique devrait ainsi faire partie des régions les plus âgées de France. La proportion des plus de 60 ans y serait multipliée par 1,9 entre 2010 et 2040. Il faudrait alors attendre 2060 pour voir cette dynamique de vieillissement de la population s'estomper.

Tableau 4.3. Estimation de la population à l'horizon 2040

	Pop. estimée en 2010	Moins de 25 ans	60 ans ou plus	Moins de 25 ans (2040)	60 ans ou plus (2040)
Guadeloupe	401 784	34,8	19,1	26,3	40,3
Martinique	396 308	32,7	20,7	25,6	39,7
Réunion	828 054	40,8	12,3	33,3	25,8
Guyane	230 441	51,5	6,6	47,8	12,3
France	64 647 600	31	22,6	28,3	30,9

Source : INSEE

L'augmentation du nombre d'individus de plus de 60 ans devrait alors se poursuivre sous l'effet du papy-boom en Martinique et en Guadeloupe, soutenue par l'attractivité de plus en plus grandissante des deux îles pour les personnes en âge d'être à la retraite (tant les originaires âgés de retour sur leurs îles que les retraités étrangers).

1.1. Un vieillissement inquiétant

Le vieillissement de la population est un phénomène qui touche aujourd'hui l'ensemble des pays développés. Il peut être observé sous deux angles.

Le vieillissement « par le haut » se traduit par une hausse de l'effectif des seniors due à une augmentation de la durée de vie et au passage aux âges élevés des générations du baby-boom. Tandis que le vieillissement « par le bas » se manifeste par la baisse du taux de natalité et du nombre de jeunes au sein de la population.

La combinaison de ces deux types de vieillissements, présente en Martinique, en Guadeloupe et dans une moindre mesure à la Réunion, donne au vieillissement de la population ultramarine un caractère spécifique et explique la rapidité du vieillissement dans ces territoires. Enjeu majeur pour les prochaines années à venir, l'étude des impacts du vieillissement est ainsi primordiale pour faciliter la mise en place de politiques éventuelles permettant de profiter des opportunités qu'offre le vieillissement de la population.

L'impact éventuellement dépressif d'un vieillissement accéléré de la population sur la croissance économique n'est pas encore très documenté sur l'Outre-mer. Il convient cependant de mentionner que Goto, Marie et Sudrie (2014) illustrent à l'aide de plusieurs scénarios simulés, les conséquences économiques et sociales possibles du vieillissement.

Cependant, le scénario tendanciel est pour le moins pessimiste. Le vieillissement de la population y entraînerait une dégradation de l'économie en réduisant la population active, la productivité moyenne de l'économie et donc les salaires, ce qui aura un effet à la baisse sur la consommation agrégée. Néanmoins, une augmentation du niveau général de la productivité des travailleurs à partir de politiques de formation et d'investissement adéquates permettrait de contrer ces effets. Ainsi, le recours à des jeunes mieux formés à un coût plus faible pourrait compenser, dans une certaine mesure, la baisse de la productivité des travailleurs plus âgés (Blanchet, 2002).

L'augmentation de la durée de formation avant le début de la vie active et les réallocations d'emplois permises par les départs à la retraite des baby-boomers, pourraient néanmoins rendre inférieur le nombre de jeunes entrant sur le marché au nombre de seniors quittant le marché. Le taux de chômage se trouverait par conséquent très peu affecté par ces mouvements de main-d'œuvre.

Beaucoup d'espoirs ont, en effet, été mis dans les départs massifs à la retraite des travailleurs nés dans les années 40-50 comme moyen de réduire notamment le chômage des jeunes. Mais, comme le rappellent Cahuc et Zylberberg (2005), ces espoirs reposaient sur une vision erronée du marché du travail où le nombre d'emplois serait fixe, ce qui n'est évidemment pas le cas. C'est aussi sur la base de ce raisonnement fallacieux que se sont construits des discours politiques soutenant qu'il n'y aurait pas d'emplois pour tous et que l'exil au profit de marchés du travail extérieurs leur serait salutaire. Assés pendant plusieurs années sur une population ayant une tendance complexe à s'auto-dénigrer, beaucoup de jeunes, notamment formés, continuent de penser que leur territoire d'origine ne saurait leur offrir la place méritée. Devant le départ massif des jeunes, on observe cependant ces dernières années des appels au retour soutenus par des politiques d'aides pour l'instant d'ampleur expérimentale et aux effets incertains.

Selon Hairault et al. (2015), l'âge de départ à la retraite des seniors en emploi serait plus tardif que celui des seniors au chômage. En effet, selon ces auteurs, les seniors au chômage, du fait des frictions sur le marché du travail, préféreraient ne pas poursuivre leur recherche d'emploi.

Toutefois, en présence d'un système d'assurance-chômage peu encadré, les seniors au chômage pourraient choisir de bénéficier des indemnités de chômage avant de prétendre à la retraite.

Afin d'éviter les effets négatifs des allocations chômage sur le comportement de recherche d'emploi des seniors, la dispense de recherche d'emploi qui leur était accordée a été supprimée en 2008. Ils continuent toutefois de bénéficier d'un allongement de la période d'indemnisation allant jusqu'à trois ans (contre 2 ans pour les moins de 50 ans) et d'une extension d'assurance-chômage s'ils n'ont pas réuni tous les trimestres de cotisations nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Un tel système se traduit par un nombre plus important de ruptures conventionnelles et de licenciement à partir de 59 ans et fonctionne comme un système de préretraites qui peut s'avérer coûteux et contreproductif (cf. Cahuc et al., 2016).

Par ailleurs, le vieillissement aurait également un impact négatif sur la portée de l'innovation et du progrès technique. En effet, le ralentissement de l'entrée des jeunes sur le marché du travail induirait une limitation de l'utilisation de nouvelles connaissances acquises par les jeunes. En outre, le vieillissement au sein de la population active occasionnerait des complications au niveau de la gestion du personnel dans les entreprises (défaut de recrutement et/ou remplacement des seniors partant à la retraite ou encore la non-transmission d'expériences entre les seniors et les jeunes).

Il est également prévu un ralentissement de la consommation dû au comportement moins dépensier et plus casanier des clients plus âgés. En effet, selon Herpin et Michel (2012), on peut observer une chute des dépenses de consommation à partir de 65 ans environ. Cela pourrait s'expliquer par la baisse des besoins à des âges élevés.

Les seniors préfèrent ainsi épargner. Cette épargne pourrait leur permettre, d'après Herpin et Michel (2012), de transmettre un héritage à leurs enfants. Elle pourrait, de même, correspondre à une épargne de précaution leur permettant d'éviter de dépendre de leurs enfants. Pour Broussy (2013), elle serait plutôt la réponse à une non-adaptation de l'offre de biens et services proposée par les entreprises aux seniors. Cependant, cette épargne serait peu productive (Broussy, 2013). Les seniors s'orientent principalement vers une épargne permettant d'assurer leur capital plutôt que vers des investissements productifs, source d'emplois et de profits.

Le vieillissement entraînerait également une pression financière sur le système de retraite ainsi qu'une hausse des dépenses concernant la santé, les aménagements et les aides financières en faveur des personnes âgées, en considérant l'augmentation du nombre de retraités vivant plus longtemps.

Il est aussi possible de considérer le vieillissement de la population comme une opportunité de développement. Dans ce scénario ambitieux, Goto, Marie et Sudrie (2014) supposent que les chômeurs devenus employables remplacent les départs à la retraite et que les travailleurs âgés

augmentent leur productivité au travail. Cependant, les enseignements de la littérature économique montrent en effet qu'une augmentation de la population des « seniors » n'a a priori aucune raison de se traduire par une augmentation de l'emploi et/ou une diminution du chômage. Tout dépendra de la capacité de l'économie à ajuster son niveau de capital et à améliorer l'adéquation entre les besoins et les offres de main d'œuvre.

1.2. Une fuite des cerveaux

Cette présentation du profil de l'évolution démographique bute sur un autre phénomène qui vient en amplifier les effets négatifs. Le vieillissement de la population est d'autant plus préoccupant que dans le même temps on observe un mouvement migratoire des plus qualifiés. Un accès difficile à l'emploi peut expliquer en partie la fuite des cerveaux dont souffriraient les territoires des DOM (cf. Temporal et al. 2011). Mais cela peut aussi justifier le fait que beaucoup de jeunes ultramarins s'accrochent à l'idée que de meilleures perspectives d'avenir les attendent en dehors de leurs îles natales principalement dans l'Hexagone.

On entend par « cerveau » le capital humain. Il est évalué en fonction du nombre d'années d'études des travailleurs, la proportion de travailleurs selon le diplôme donné... c'est un phénomène mondial qui ne concerne pas uniquement la Guadeloupe. La migration des travailleurs talentueux du Sud vers le Nord est un phénomène clé au cours des dernières décennies. Dans les pays en développement ayant généralement de faibles niveaux de capital humain, la question de la fuite des cerveaux est probablement au premier plan de leurs préoccupations. En effet, la fuite des cerveaux entraîne des pertes importantes pour ceux qui sont laissés pour compte et accroît les inégalités mondiales. Il y a un ensemble d'effets négatifs directs que génère la fuite des cerveaux sur ceux qui restent dans leur pays d'origine (par exemple Bhagwati et Hamada, 1974).

La fuite des cerveaux prive les pays de leur capital humain ce qui contribue à leur appauvrissement. Les pays destinataires de ces fuites tirent profit de cette manne, bénéficiant d'une main d'œuvre qualifiée concurrentielle. Plus la main d'œuvre qualifiée afflue, moins le coût salarial pèse sur les entreprises.

Pour Docquier, Lohest et Marfouk (2006), plusieurs causes peuvent expliquer la fuite des cerveaux et elles ne sont pas les mêmes d'un pays à un autre. Selon les auteurs, plus les pays émetteurs sont proches de l'OCDE et le niveau moyen d'éducation des originaires est bas, plus la fuite des cerveaux est prononcée. Dans le cas des économies insulaires, la petite taille et de la proximité de zones de destination favorise la fuite des cerveaux. La proximité exerce le même rôle dans le cas des pays de l'Amérique Centrale. Les liens historiques comme ceux existant, entre les anciennes colonies et les anciennes métropoles, peuvent également jouer un rôle. Les ultramarins migrent plus largement vers l'hexagone qu'ailleurs. D'autres éléments explicatifs s'ajoutent dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne notamment le faible niveau de développement et l'instabilité politique.

Par ailleurs, la fuite des cerveaux nourrit la pénurie de main-d'œuvre dans des activités clés. C'est le cas lorsque les ingénieurs ou les professionnels de la santé émigrent en nombre disproportionné, mettant à mal la capacité du pays à adopter de nouvelles technologies ou à faire face à des crises sanitaires. Docquier et Bhargava (2006) montrent que de nombreux pays pauvres souffrent de pénuries dans le secteur médical qui s'expliquent par la migration de personnels de santé (médecins et infirmiers) vers les pays développés.

A l'image de la théorie de la croissance de Schumpeter, le capital humain joue un rôle clé dans l'innovation et le progrès technique. La fuite des cerveaux accroît le fossé technologique entre les pays leaders et les pays en développement, parce que la concentration du capital humain dans les économies les plus avancées contribue à leur progrès technologique contrairement aux pays émetteurs. Par conséquent, la fuite des cerveaux génère une externalité négative pour les pays émetteurs qui s'appauvrissent davantage. Les pays récepteurs accroissent leur capital humain et s'enrichissent davantage. L'écart de richesse entre pays en développement et pays développés s'accroît au final. C'est dans ce cadre que Bhagwati (1973) va proposer de mettre en place une « taxe sur les cerveaux ». Il s'agit d'un impôt de 10% sur 10 ans payé par les travailleurs qualifiés expatriés au bénéfice de leurs pays d'origine. L'idée est d'indemniser les pays d'origine pour les pertes subies.

Un autre coût est que les émigrants hautement qualifiés ne paient pas d'impôts dans leur pays d'origine une fois qu'ils sont partis. L'éducation étant partiellement ou totalement subventionnée par le gouvernement, d'aucuns estiment que ces émigrés partent avant d'avoir remboursé leur dette envers la société. C'est donc un coût budgétaire qui détourne les efforts de l'enseignement général porteur pour la société.

Cependant, la fuite des cerveaux peut avoir des influences positives sur le développement économique du pays. Ceux-ci incluent l'effet ex ante qui induit davantage d'investissements dans l'éducation (afin de maximiser la probabilité individuelle d'émigrer et de bénéficier de salaires plus élevés à l'étranger), ainsi qu'une liste d'effets de rétroaction ex post tels que les envois de fonds, les migrants de retour incarnés avec des connaissances supplémentaires et les compétences acquises à l'étranger et la création de réseaux économiques, politiques et scientifiques (Docquier et Rapoport, 2012).

1.2.1. Quelques faits stylisés en outre-mer

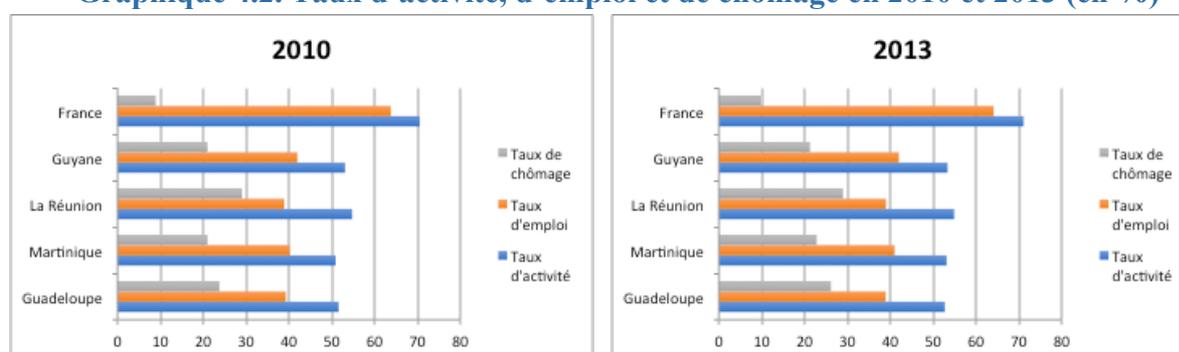
Entre 2018 et 2070, le solde migratoire devrait rester négatif (-0,3 point). Ceci est attribuable aux évolutions de la structure démographique. À l'heure actuelle, les départs de la Guadeloupe touchent principalement les jeunes. Les déplacements résidentiels entraînent une transformation de la répartition par âge de la population : cela se traduirait par une augmentation de la proportion de personnes âgées.

Si on relève un départ des jeunes vers l'hexagone, le recrutement dans les DOM de travailleurs qualifiés venant de l'Hexagone est aussi observable. Au niveau théorique, ce phénomène pourrait s'expliquer par une productivité des originaires plus faible que celle des

travailleurs venant de l'hexagone. A notre connaissance, cette hypothèse n'a jusqu'à présent pas été testée pour les DOM. Elle devrait aussi se traduire par des salaires plus élevés pour les travailleurs immigrés qualifiés. L'existence de salaires du privé plus élevés dans les DOM qu'en France, amène alors à s'interroger sur le rôle de l'immigration qualifiée dans la détermination des salaires d'un marché du travail caractérisé par une sur-rémunération des fonctionnaires, et un salaire minimum qui pourrait être jugé trop élevé au regard des forts taux de chômage constatés dans les DOM.

Les taux d'activité et d'emploi dans les DOM sont nettement inférieurs à ceux de l'Hexagone. On constate aussi que les DOM possèdent des taux de chômage élevés bien supérieurs à la moyenne nationale (cf. graphiques 4.2 et 4.3).

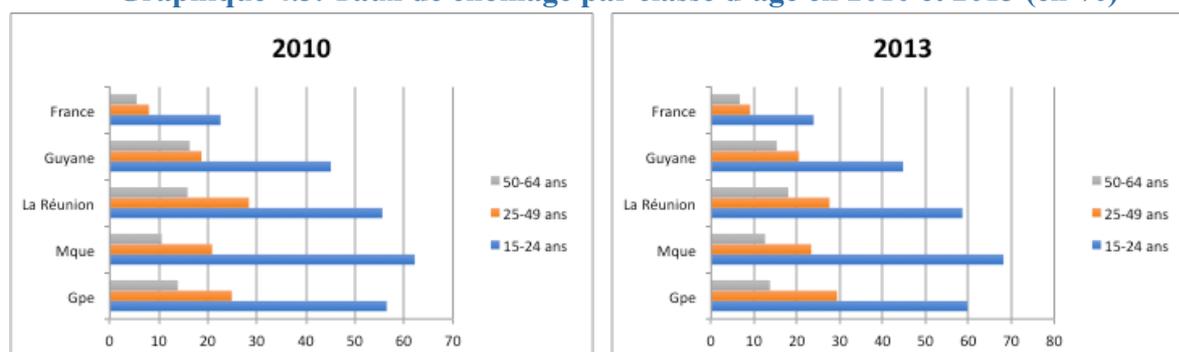
Graphique 4.2. Taux d'activité, d'emploi et de chômage en 2010 et 2013 (en %)



Source : INSEE

Les jeunes de moins de 25 ans ont les taux de chômage les plus élevés quel que soit le territoire considéré.

Graphique 4.3. Taux de chômage par classe d'âge en 2010 et 2013 (en %)



Source : INSEE

On dénombre 3% de jeunes vivant en outre-mer âgés de 15 à 19 ans vivant en outre-mer et 5% pour les 20-24 ans qui déménage chaque année en métropole (source : « Les mobilités entre DOM et métropole », l'observatoire des territoires, 2021). Ces flux migratoires ont un impact significatif sur la pyramide des âges, particulièrement entre 20 et 34 ans. D'une part, le départ des jeunes adultes n'est pas compensé par le retour des originaires ou l'arrivée de nouveaux résidents. D'autre part, les migrants ont tendance à fonder une famille dans leur

nouveau lieu de résidence, sans nécessairement revenir dans le département d'origine de leurs parents (Breton et al., 2009).

Ces mouvements migratoires engendrent des changements significatifs dans la composition sociodémographique de la population ultramarine (Temporal et al., 2013). Ce processus se caractérise par une double sélection, à la fois lors du départ et du retour. Les originaires des DOM les plus diplômés et les plus actifs sont ainsi sur-représentés en métropole, où ils ont tendance à migrer plus fréquemment et à y résider de manière plus permanente. Dans le même temps, selon Temporal et al. (2011), les originaires des DOM ont un accès à l'emploi plus aisé dans l'Hexagone que dans leur territoire d'origine.

Tableau 4.4. Répartition des originaires des DOM ayant un emploi

Diplôme	Lieu de résidence par niveau de diplôme				Répartition par diplôme		
	Vit dans un Dom	Vit en France	en Ensemble	% vivant en France	Dans les Dom	En France	
18-34 ans							
Pas ou peu diplômé	29 007	9 685	38 692	25,0	23,2	13,6	
CAP/BEP	31426	17 191	48 617	35,4	25,1	24,1	
Baccalauréat	33117	20 712	53 829	38,5	26,4	29,0	
Diplôme du supérieur	31662	23 871	55 533	43,0	25,3	33,4	
Ensemble	125 212	71459	196 671	36,3	100,0	100,0	
35-64 ans							
Pas ou peu diplômé	125 204	52 831	178 035	29,7	43,6	36,9	
CAP/BEP	71 274	44 004	115 278	38,2	24,8	30,8	
Baccalauréat	42 087	19 814	61 901	32,0	14,7	13,9	
Diplôme du supérieur	48 471	26 406	74 877	35,3	16,9	18,5	
Ensemble	287 036	143 055	430 091	33,3	100,0	100,0	

Source : Temporal et al. (2011)

Pour 100 originaires des DOM de 18 à 34 ans, on retrouve une proportion de diplômés du supérieur en emploi dans l'Hexagone beaucoup plus grande que celle des peu ou pas diplômés, alors que les taux d'emplois des premiers sont sensiblement les mêmes dans les DOM et dans l'Hexagone. Ces résultats amènent alors les auteurs à conclure qu'une véritable sélection selon le diplôme s'opère aux dépens des DOM.

Tableau 4.5. Solde des emplois selon le lieu de naissance, âges 30 ans et plus, sur la période 1999-2007

	Total	Emplois			Distribution (%)		
		Dans le DOM	France	Etranger	Dans le DOM	France	Etranger
Guadeloupe							
Total	16761	11009	3991	937	65,7	23,8	5,6
Homme	5658	3454	1607	237	61	28,4	4,2
Femmes	11104	7555	2384	700	68	21,5	6,3

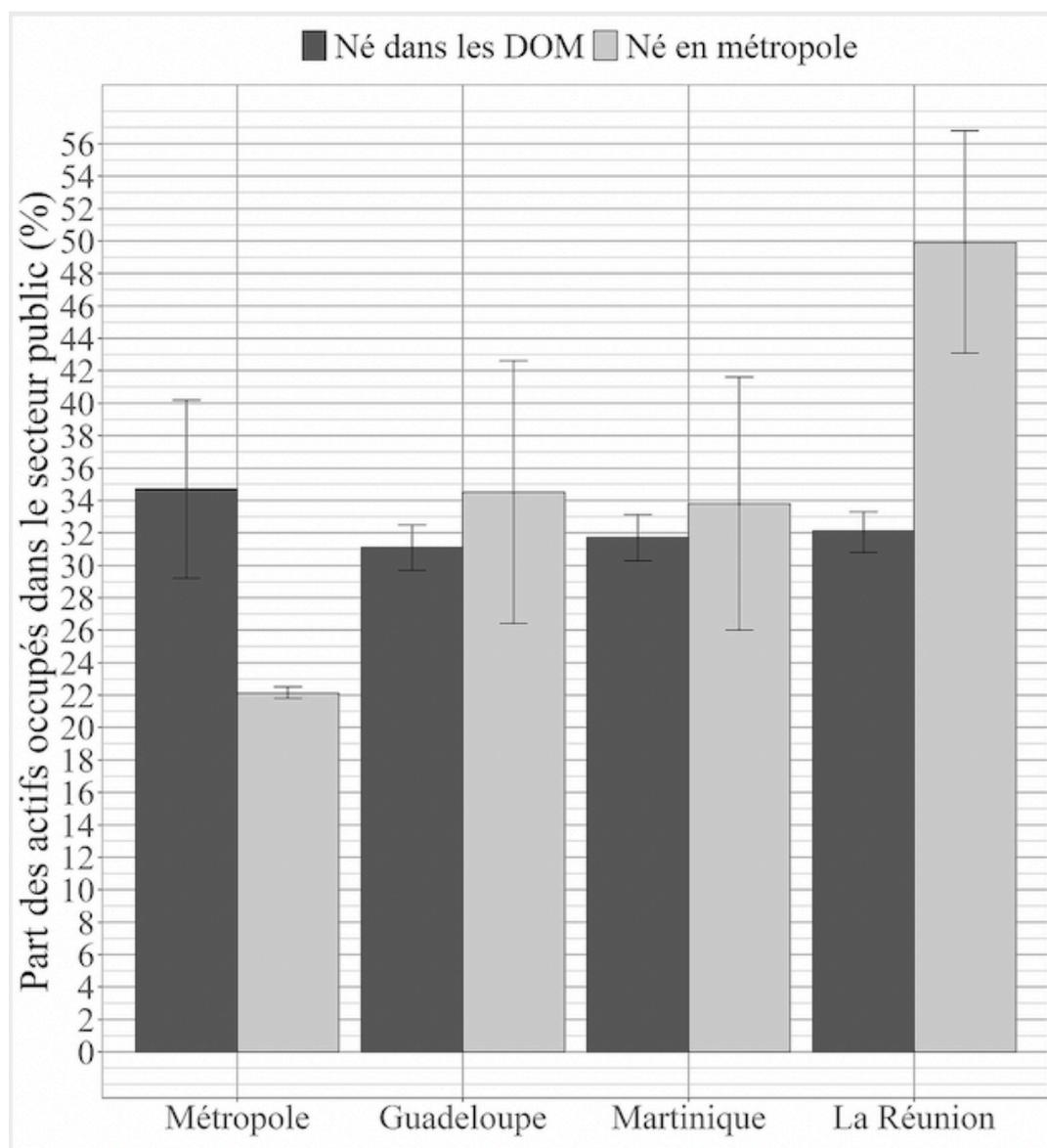
Guyane							
Total	9567	3822	1794	3425	40	18,8	35,8
Hommes	4709	1876	828	1708	39,8	17,6	36,3
Femmes	4858	1946	967	1716	40,1	19,9	35,3
Martinique							
Total	16363	10990	3882	564	67,2	23,7	3,4
Hommes	5422	3378	1516	206	62,3	28	3,8
Femmes	10941	7611	2366	359	69,6	21,6	3,3
Réunion							
Total	42552	31392	9271	1144	73,8	21,8	2,7
Hommes	20907	15417	4698	401	73,7	22,5	1,9
Femmes	21645	15975	4573	743	73,8	21,1	3,4

Source : Marie et Rallu (2012)

D'autre part, afin d'évaluer les effets de l'émigration des originaires mais aussi de l'immigration sur la composition de l'emploi dans les DOM, Marie et Rallu (2012) ont calculé les soldes des actifs occupés de 30 ans et plus selon leur lieu de naissance (cf. tableau 5). Ainsi, en Guadeloupe une majorité des emplois créés bénéficient aux originaires (66%), contre 24% aux originaires Hexagonaux.

Selon Haddad (2022), entre 2014 et 2019, les personnes nées dans l'Hexagone représentaient 14 % des personnes en emploi dans le secteur public en Martinique, 17 % en Guadeloupe, 26 % en Guyane et 20 % à La Réunion. Pour l'auteur, les personnes recrutées depuis l'Hexagone semblent l'être en raison de leurs niveaux de qualifications : à La Réunion, 12 % des personnes nées dans les DOM ont un niveau supérieur au bac contre 44 % de celles nées dans l'Hexagone. Ces parts sont de 18 % contre 44 % en Martinique, de 15 % contre 41 % en Guadeloupe et de 13 % contre 51 % en Guyane.

Graphique 4.4. Part des actifs occupés dans le secteur public



Source : Haddad (2022)

Cet accès à l'emploi apparemment plus favorable aux originaires des DOM masque cependant une certaine disparité si l'on considère les niveaux de diplôme et le poste occupé. En effet, en Guadeloupe, 11% des Hexagonaux diplômés du 1er cycle universitaire étaient des cadres d'entreprises contre seulement 5,3% des originaires de Guadeloupe de même niveau. Parmi les titulaires du bac général, près de 5 % des Hexagonaux sont des cadres contre 1,2% des originaires. En Guyane, pour les diplômés du supérieur, l'installation dans l'Hexagone des guyanais diplômés du supérieur semble leur permettre d'accéder plus aisément aux postes de cadres puisque 25% de ceux restés dans le Dom sont cadres alors qu'ils sont près de 40% en métropole. Une comparaison des profils des deux types de population (originaires/ « métros ») laisse apparaître que les migrants de l'hexagone relativement plus diplômés que les locaux et sont plutôt cadres, indépendants ou de profession intermédiaire. Ils exercent aussi assez largement dans la fonction publique.

Tableau 4.6. Caractéristiques clefs selon le lieu de naissance et la région (%)

	Guadeloupe		Martinique		La Réunion		Métropole	
Lieu de naissance	DOM	Métro- pole	DOM	Métro- pole	DOM	Métro- pole	DOM	Métro- pole
Femmes	52,8	52,6	53,9	56,6	51,9	42,9	48,5	50,5
Âge								
15-20	14,7	10,8	13,9	7,9	15,9	5,7	9,4	12,5
21-30	15,6	17,3	15,6	27,1	20,5	19	32,3	25,9
31-40	22,3	33,6	22,1	25,7	23,4	33	20,8	21,9
41-50	24,1	22,3	24	24,6	21,9	23,3	21,2	18,3
51-60	18,1	12,6	18,6	13,1	14,4	14,8	13,9	16,7
61-64	5,3	3,3	5,7	1,6	3,9	4,2	2,4	4,8
Diplôme								
Aucun-CEP	44,8	19,6	41,2	10	48	13,9	23,7	19,2
Brevet	8	6	9,8	4,7	9,4	6,4	11,7	11,3
CAP-BEP	19,5	18,7	21,4	20,6	17,7	15,8	21,9	22,7
Bac	13,4	19,6	13	22,8	12,2	17,4	28,4	20
Bac+2,+3	8,3	17,5	7,8	17,6	5,6	22,7	10,2	20,5
> Bac+3	6	18,6	6,8	24,4	7	23,9	4,1	6,3
Statut d'activité								
Actif occupé	47,3	60,6	47,8	64,1	43,5	60,8	63,4	64,3
Chômeur	15,6	11,4	15,1	13	16,9	15,3	10,5	7
Etudiant, élève	16,6	11,7	15,6	10,5	15,1	6,4	12,4	12,3
Retraité ou autre inactif	20,5	16,3	21,4	12,4	24,5	17,5	13,7	16,3
PCS agrégée								
Agriculteur	2,6	0,5	1,7	0	3,2	0,8	0,2	1,6
Autres indépendants et cadres	16,1	28,9	15,6	29,5	13,4	29,3	9,7	21,4
Professions intermédiaires	18,1	33,6	18,8	30,1	17,5	33,5	20,4	24,3
Ouvriers et Employés	63,2	37	63,9	40,3	65,9	36,4	69,7	52,7
Salariés	38,7	46,4	40,5	57,2	37,2	50,9	61,6	58,2
Emploi dans la fonction publique	14,8	21,4	15,2	21,8	14	30,3	22,1	14,3

Source Enquête emploi (Insee, 2004,2008), Haddad (2022)

Plus généralement, Marie et Rallu (2012) disent que « à diplôme égal, un Hexagonal semble avoir un avantage sur le marché du travail et accéder plus facilement qu'un natif à une profession de qualification élevée. Le marché des cadres d'entreprises apparaît leur être particulièrement favorable, notamment à ceux ayant un diplôme qui semble faible pour ce type de professions. » D'un autre côté, Temporal et al. (2011) observent que les originaires des DOM les plus diplômés ont un accès aux qualifications élevées dans l'Hexagone plus facilement que chez eux. Ce qui pourrait révéler un comportement discriminatoire des employeurs dans les DOM à l'encontre des originaires, surtout ceux n'ayant connu aucune période de mobilité.

Galtier et Harfi (2023) montrent que la migration des jeunes ultramarins vers la métropole réduit l'écart de potentiel de position sociale élevée par rapport à ceux de l'Hexagone. Cependant, sur le marché hexagonal, Dherbécourt et Peruyero (2024) observent qu'à origine sociale comparable, les originaires des Antilles ont 20 % de chances en moins (25 % pour les Réunionnais) d'obtenir un diplôme du supérieur par rapport aux métropolitains, 10 % de chances en moins (15 % pour les Réunionnais) d'être en emploi. L'écart est encore plus prononcé pour les postes à responsabilité. En effet, un natif des Antilles a 45 % de chances en moins (35 % pour les Réunionnais) d'occuper un poste de cadre qu'un métropolitain de même origine sociale. Pour les auteurs, il existe donc une pénalité élevée pour les originaires des outre-mer, en termes de réussite éducative ou professionnelle.

Sur les marchés locaux, les originaires de retour des Antilles sont environ 20 % moins nombreux à être en emploi que les métropolitains. Les taux d'accès au statut de cadre sont de 8 % à 20 % inférieurs à ceux des métropolitains à origine sociale et niveau de diplôme équivalents. La migration semble améliorer la position sociale des originaires des DROM lors de leur retour dans leur région d'origine qui sont plus souvent cadres que les originaires sédentaires (6 points d'écart). Les originaires sédentaires des Antilles sont 15 % à 45 % moins nombreux (15 % à 30% pour les Réunionnais) à être en emploi et à accéder au statut de cadre que les métropolitains. Les discriminations à l'embauche subies sur le marché du travail pourraient également expliquer la part plus importante des originaires des Antilles et de La Réunion travaillant dans le secteur public que les métropolitains (Haddad, 2018).

Par ailleurs, Bellemare et Carluer (2013) ont tenté d'identifier les facteurs responsables de la fuite de cerveaux de cinq îles de la Caraïbes (Barbade, Jamaïque, Haïti, Grenade, Trinidad et Tobago) en utilisant des tests de causalité en données de panel. Puisque le taux d'émigration des personnes qualifiées est mal connu, ils choisissent comme proxy le taux d'émigration total, en supposant une forte corrélation positive entre les deux taux. Les variables explicatives sont le taux de scolarisation, le niveau dépenses publiques, le taux de chômage et le PIB. Hormis le taux de dépenses publiques, toutes les variables explicatives sont affectées d'un coefficient positif et significatif. Toutefois, seul le PIB apparaît comme un facteur causal de l'émigration des travailleurs qualifiés.

1.2.2. Impacts sur le marché du travail

Ces mouvements migratoires ne sont pas sans effet sur le marché du travail. Rappelons que le marché du travail en outre-mer est caractérisé par plusieurs rigidités. En premier lieu, il y a un salaire public majoré par rapport à ce que perçoivent les fonctionnaires hexagonaux et qui crée une dichotomie entre les territoires ultramarins et la « France ».

Tableau 4.7. Salaires dans les DOM par CSP

	Cadres	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	Ensemble
Guadeloupe	48 180	26 420	18 670	17 960	23 080
Martinique	48 250	27 140	18 560	18 070	23 140
Guyane	49 840	29 380	18 830	18 370	24 480
La Réunion	47 200	26 770	18 100	17 970	22 150
Ensemble Dom	48 000	27 040	18 420	18 030	22 820
France hexagonale	47 560	25 730	18 090	18 820	24 980

Champ : France, salariés en EQTP du secteur privé et des entreprises publiques.

Source : Insee, DADS 2010

En deuxième lieu, la loi fixe un salaire minimum en-deçà duquel il est interdit d'embaucher un salarié. Longtemps inférieur au salaire minimum appliqué dans l'Hexagone, le salaire minimum dans les DOM fut en 1999 aligné à la hausse.

Du fait de l'existence d'un salaire minimum harmonisé sur l'ensemble du territoire français, les rémunérations des travailleurs non qualifiés ne diffèrent pas d'une région à l'autre. La détermination des salaires des qualifiés est par contre beaucoup moins homogène. Dans les DOM, les taux de salaire des travailleurs très qualifiés semblent indépendants du taux de chômage domestique. Selon les données DADS (tableau 6), à profession et catégorie sociale équivalente, les salaires sont plus élevés en Outre-mer qu'en France pour les travailleurs très qualifiés du privé.

Marie et al. (2011), notent beaucoup de mouvements de main d'œuvre des travailleurs très qualifiés avec des effets de vases communicants. Tout se passe comme si la France « gardait » les plus diplômés alors que dans le même temps beaucoup d'Hexagonaux affluaient dans les DOM pour occuper des postes très qualifiés.

Schématiquement, les entreprises des DOM auraient tendance à recruter les travailleurs non qualifiés sur le marché local et les travailleurs très qualifiés sur le marché national (à la fois local et Hexagone). Ce comportement de recrutement des entreprises des DOM s'expliquerait par une insuffisance de travailleurs très qualifiés originaires des DOM poussant les entreprises à recruter alors au niveau national.

Anne et al. (2024) se sont penchés sur la question des discriminations à l'embauche des ultramarins que ce soit en outre-mer ou dans l'hexagone. Selon leurs résultats, le candidat métropolitain est avantagé dans tous les DOM, recevant davantage de retours et de réponses positives. A Paris, il est également avantagé par rapport au domien. Haddad (2018) montre également, à partir de l'enquête TEO, que les ultramarins se sentent fortement exposés aux

discriminations ou à des traitements inégalitaires, notamment en raison de leur couleur de peau. Il existerait selon Marie et Temporal (2013) un « label métropole », une préférence pour le travailleur d'origine de l'hexagone. Les auteurs précisent « Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer cette « préférence métropolitaine », il y a certainement le capital social (Jacobs, Tillie, 2004) (savoir rédiger une lettre, mode de présentation à un entretien) et la plus grande communauté de « culture d'entreprise » avec les employeurs. »

Cette théorie pourrait expliquer le recours relativement plus marqué pour des travailleurs venant de l'hexagone sous prétexte d'une pénurie de main d'œuvre qualifiée dans les DOM. Cela a plusieurs conséquences. Cela confère alors aux travailleurs qualifiés de l'Hexagone un pouvoir de négociation des salaires supérieur à celui obtenu chez eux, ce qui expliquerait les salaires plus élevés. Etant relativement rare sur le marché du travail, ils se retrouveraient en position de force dans la négociation de leurs salaires. Cela expliquerait l'écart de salaire EQTP entre les outre-mer et l'hexagone s'agissant des emplois qualifiés.

Les originaires qualifiés auraient alors trois options :

- Déclassement : les travailleurs qualifiés se reportent sur des postes moins qualifiés. Une plus grande concurrence entre travailleurs sur des postes non qualifiés pourrait tirer les salaires vers le bas, creusant davantage les inégalités de revenu.
- Reconversion : les qualifiés optent pour une autre voie que les débouchés offerts par leur formation initiale.
- Fuite des cerveaux : les qualifiés tentent leur insertion professionnelle à l'extérieur (hexagone ou à l'étranger). On compte parmi eux les jeunes ayant suivi une formation sur le sol régional et qui partent à la fin de leurs études mais aussi les jeunes ayant suivi leur formation à l'extérieur et qui ne retournent pas une fois leurs diplômes obtenus

1.2.3. Un retour au pays des originaires

« Partir. Mon coeur bruissait de générosités emphatiques. Partir... j'arriverais lisse et jeune dans ce pays mien et je dirais à ce pays dont le limon entre dans la composition de ma chair : « J'ai longtemps erré et je reviens vers la hideur désertée de vos plaies ». Quand Aimé Césaire achève l'écriture de son œuvre poétique « Cahier d'un retour au pays natal », il n'est lui-même pas retourné au pays natal, mais se trouve en Croatie. Sur les côtes de Dalmatie, l'auteur affirme sa négritude, écartelé entre ces deux cultures : française et antillaise. Ce sentiment du nègre fondamental trouve souvent une résonance chez nombre de domiens contraints à l'exode économique vers l'hexagone.

En 2021, lors des élections régionales guadeloupéennes, la difficile insertion des jeunes sur le marché du travail était un thème phare. Sur le plan démographique et économique, la perte de cette force vive propre aux DOM mènerait à une chute démographie qui induirait la dégradation du ratio de dépendance économique.

Entre le vieillissement de la population et la fuite des cerveaux, le territoire fait face à un recul démographique qui risque d'avoir des conséquences sur le développement et le dynamisme de l'île. Dès lors, apparaît la nécessité d'assoir la croissance économique de l'île sur ses propres

forces. L'idée développée ici est de chercher à stimuler l'inclusion des originaires pour créer de la croissance. Ce que l'on entend par originaires sont ceux pouvant justifier d'intérêts moraux et matériels dans le territoire. C'est aussi ce critère qui permet aux agents de la fonction publique de pouvoir bénéficier de congés bonifiés. Le concept de croissance inclusive désigne l'idée selon laquelle tout individu d'une société peut bénéficier de l'augmentation de la richesse. Cela inclut les opportunités d'accès à l'éducation ou à l'emploi. C'est une notion qui laisse entendre l'idée d'une croissance qui repose sur les forces d'une société et qui œuvre à corriger les inégalités (sexe, âge, origine,...). Or, si l'on considère le phénomène de fuite des cerveaux, on peut se rendre compte que la croissance économique du territoire a tendance à exclure les jeunes plutôt qu'à les inclure.

En dépit du choc négatif qu'engendre la fuite des cerveaux, elle pourrait se révéler bénéfique pour les pays émetteurs, à condition que ces cerveaux retournent au pays. Dos Santos et Postel-Vinay (2003-2004) considèrent que lorsque l'unique moteur de la croissance repose sur l'accumulation de connaissances ramenées par les migrants, le retour au pays pourrait générer des retombées technologiques sur les pays en développement, notamment au travers la diffusion de technologies avancées. Par conséquent, le retour au pays pourrait se révéler être une source potentielle de croissance pour leurs pays émetteurs.

Pour encourager le retour, il faut œuvrer sur les incitations à retourner au pays. L'Afrique du Sud, par exemple, offre aux émigrés des avantages fiscaux pour créer une entreprise dans le pays, des visas de travail pour les épouses étrangères, etc. La Turquie offre un soutien financier aux chercheurs. La Tunisie finance des formations complémentaires aux jeunes diplômés et aux primo-demandeurs d'emploi afin de répondre aux attentes des entreprises en termes de qualification. La Guadeloupe vient de mettre en œuvre un ensemble de mesures destinées à aider l'installation des travailleurs de retour au pays : accompagner la recherche d'emploi et de logements (plateforme de publication des offres d'emploi et organisation de job dating), étoffer l'offre de formations supérieures sur le territoire, accompagner la création d'entreprises et mise en réseau des jeunes antillais. Toutefois, même si ces dispositifs d'aide au retour vont augmenter l'offre de travail sur le marché local, rien ne garantit que ces originaires de retour trouveront un emploi. Il manque une incitation du côté des entreprises.

L'inclusion des originaires dans les secteurs productifs pourraient revitaliser l'économie tant sur le plan technologique que démographique. Afin de favoriser l'emploi d'une main native d'œuvre qualifiée, nous explorons la piste d'un dispositif d'exonération de charges sociales pour les entreprises embauchant de jeunes guadeloupéens. Ceci apparaît dès lors comme le moyen de soutenir un retour au pays dont le départ s'explique pour partie par une discrimination à l'embauche. Les politiques de lutte contre les discriminations, par ailleurs prohibées par la loi, s'inscrivent dans le sens de la promotion à l'égalité des chances. Les inégalités sont en effet persistantes notamment en termes d'éducation, de logement, d'emploi,... et sont liées au sexe, l'origine, la religion,...

L'Etat dispose déjà de plusieurs dispositifs dans sa boîte à outils.

Sur le marché du travail, citons par exemple les emplois francs mis en place pour contrer les effets de la discrimination résidentielle subies par les habitants de zones d'habitation populaire, effets confirmés par plusieurs études (Duguet et al., 2010 ; L'Horty et al., 2011 ; Bunel et al., 2016-a et 2016-b, Duguet et al., 2016). Cette subvention versée aux entreprises (5 000 euros par an sur trois ans au maximum pour toute embauche en CDI, et de 2 500 euros par an sur deux ans au maximum pour toute embauche en CDD de plus de six mois) peut atteindre près de 20 points de coût du travail pour un salaire au Smic.

Dans le monde économique, les entreprises bénéficient d'exonérations de charges patronales. La réduction générale des cotisations patronales, appelée aussi zéro cotisations Urssaf ou anciennement réduction Fillon, permet à l'employeur de baisser le montant de ses cotisations patronales. Cet allègement concerne les salaires qui ne dépassent pas 1,6 SMIC. Les entreprises situées en outre-mer peuvent bénéficier d'une exonération plus importante de 100% des cotisations patronales de sécurité sociale (hors accident du travail/maladies professionnelles) sur la partie de la rémunération n'excédant pas 1,4 SMIC. Cette exonération est ensuite dégressive pour s'annuler à 3,8 SMIC.

L'Etat a mis en place le programme de formation des cadres d'outre-mer « Cadres d'Avenir ». Il s'agit d'accompagner des étudiants en mobilité se destinant à prendre un emploi de cadre intermédiaire ou supérieur dans plusieurs collectivités d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Saint-Martin, Mayotte, etc.) dans des métiers jugés prioritaires. Le programme comprend le versement, une fois par an, d'une aide financière au déplacement (le trajet aérien et terrestre A/R), une allocation d'installation (pour couvrir forfaitairement les premiers frais liés à son installation), la prise en charge forfaitaire d'une nuitée d'hébergement, une indemnité mensuelle permettant d'assurer les moyens de subsistance minimaux. En contrepartie, le bénéficiaire s'engage pour une durée de 5 ans au maximum, à revenir travailler dans son territoire d'origine.

Autre volet, sur la question du transport, un dispositif de congés bonifiés est en œuvre pour permettre la prise en charge, par l'administration, des frais de transport des agents de la fonction publique afin qu'ils puissent retourner régulièrement en congé dans leur département-région d'outre-mer d'origine, à condition de pouvoir justifier d'intérêts moraux et matériels dans ces territoires. Cela ne s'applique pas aux agents voulant retourner en congés dans l'hexagone ni aux salariés du privé. Toujours sur le volet transport, le dispositif de continuité territoriale est un principe de service public qui se traduit par un système d'aide fournies par l'État envers les citoyens des régions d'outre-mer désireux de se rendre dans l'hexagone. Ce dispositif dépend du foyer fiscal. Seuls ceux dont le quotient familial est inférieur ou égal à 11 991 euros en bénéficient.

Citons enfin qu'en matière de pouvoir d'achat, depuis la loi du 3 avril 1950, les fonctionnaires de l'État et des collectivités exerçant en outre-mer bénéficient de primes de salaires supplémentaires par rapport à leurs homologues exerçant sur le reste du territoire national. Les contribuables des outre-mer bénéficient par ailleurs d'une réduction de 30 % de l'impôt sur le revenu (40 % en Guyane).

Ce tour d'horizon permet de constater que, même si les dispositifs type discrimination positive peuvent parfois être difficilement acceptés par la population, et parfois difficile à pousser politiquement, il en existe plusieurs. La plupart du temps, même si elle est justifiée en

raison de la rupture d'égalité ou la présence d'iniquité, c'est l'idée même qui pose problème (Oraison, 2015) se heurtant au principe républicain. Aussi, dans un contexte de « tradition » de dispositifs type discrimination positive, nous nous proposons de sonder la population et les entreprises sur la proposition d'une intervention publique destinée aux originaires qualifiés.

2. Les résultats d'enquêtes

Nous avons interrogé les guadeloupéens sur la proposition d'une subvention de l'emploi qualifié pour soutenir le retour des originaires. Deux cibles sont visées. En premier lieu, on se demande si la population est favorable à une exonération de charges et recherchons les indicateurs qui induisent une réaction positive au dispositif. En second lieu, nous nous sommes intéressés à la sensibilité des entreprises et avons évalué dans quelle mesure elles seraient prêtes à embaucher des originaires qualifiés.

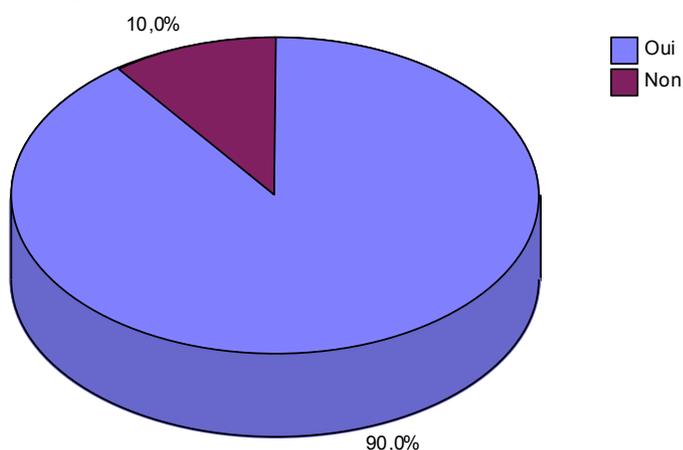
2.1. Enquête auprès de la population

Une enquête a été réalisée en Janvier 2023 auprès d'un échantillon de 400 personnes représentatives de la population. L'échantillon a été construit par la méthode des quotas à travers l'âge, le sexe et le lieu de résidence.

Êtes-vous sensible à la condition des jeunes ?

La plupart des personnes interrogées (90%) se disent sensibles à la condition des jeunes.

Graphique 4.5. Sensibilité à la condition des jeunes



Les femmes (91.4%) s'estiment légèrement plus favorables que les hommes (88.3%).

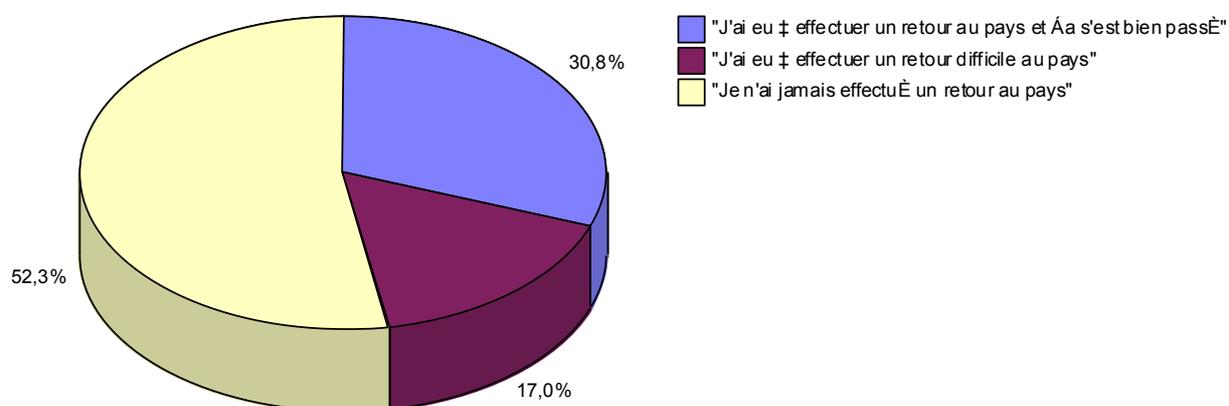
Tableau 4.8. Sensibilité à la condition des jeunes selon le genre

sensibilité	Oui	Non	TOTAL
sexe			
Masculin	88,3%	11,7%	100%
F�eminin	91,4%	8,6%	100%
TOTAL	90,0%	10,0%	100%

Si vous êtes déjà parti, comment avez-vous vécu votre retour au pays ?

Plus de la moitié des personnes interrogées (52%) n'ont jamais eu à effectuer un retour au pays. La plupart de ceux qui sont partis estiment que le retour au pays s'est bien passé (30,8 %). 17 % des personnes interrogées déclarent avoir rencontré des difficultés.

Graphique 4.6. Expérience de retour au pays



Ce sont surtout les personnes d'âge mûr qui ont vécu une expérience de retour au pays.

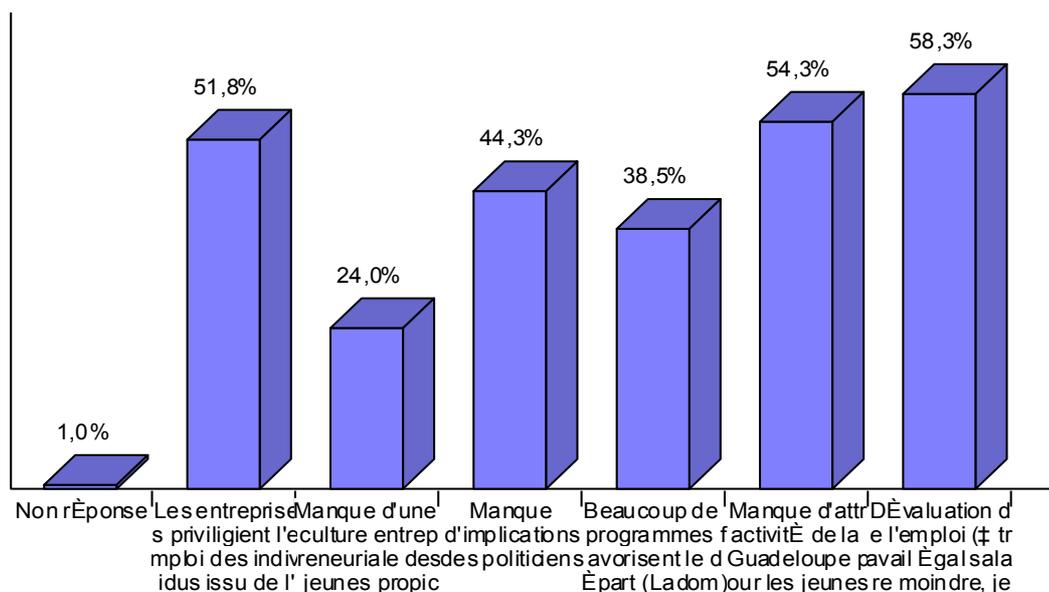
Tableau 4.9. Expérience du retour au pays selon l'âge

expérience	age	15 � 29 ans	30 � 44 ans	45 � 59 ans	60 � 74 ans	Plus de 75 ans	TOTAL
"J'ai eu � effectuer un retour au pays et ça s'est bien passé"		22,8%	18,0%	33,7%	37,2%	30,3%	30,8%
"J'ai eu � effectuer un retour difficile au pays"		15,8%	14,8%	20,2%	17,2%	12,1%	17,0%
"Je n'ai jamais effectué un retour au pays"		61,4%	67,2%	46,2%	45,5%	57,6%	52,3%
TOTAL		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Selon vous, quels sont les freins au retour des jeunes ?

Les sondés estiment que les freins au retour des jeunes sont principalement liés à la dévaluation de l'emploi (58,3%), le manque d'attractivité du territoire (54,3%) et les préférences des entreprises pour le recrutement d'individus venus de l'hexagone (51,7%).

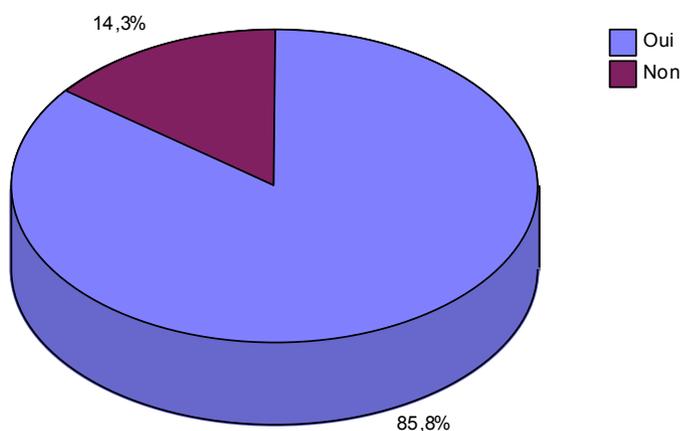
Graphique 4.7. Les freins au retour au pays



Seriez-vous favorable à la mise en place d'un dispositif d'exonérations de charges pour les entreprises embauchant des jeunes guadeloupéens ?

Plus de 4 personnes interrogées sur 5 (85,8%) seraient favorables à une exonération de charge pour les entreprises embauchant des jeunes guadeloupéens.

Graphique 4.8. Opinions favorables à un dispositif de soutien au retour au pays productif



2.2. Enquête auprès des chefs d'entreprise

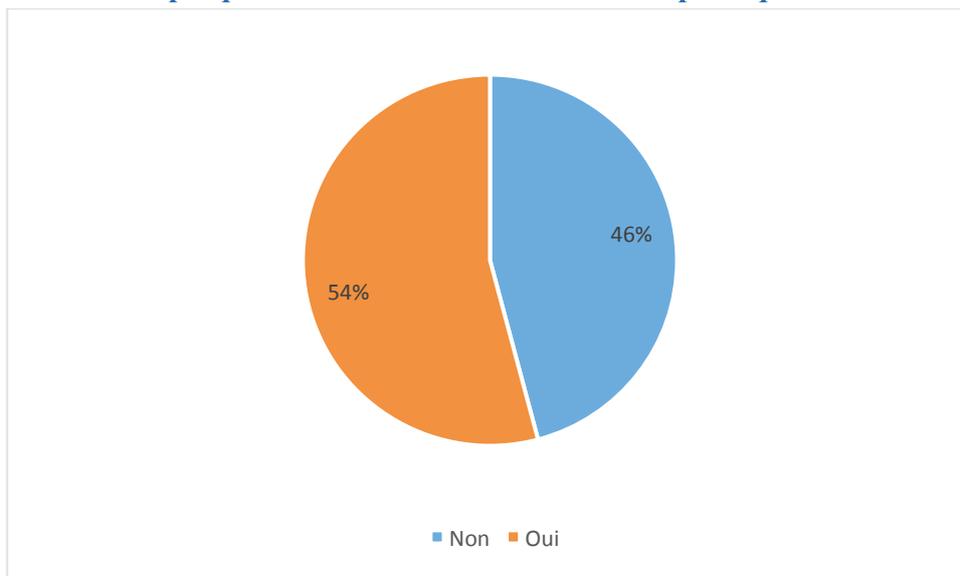
Nous présentons dans cette partie les résultats de l'enquête réalisée par le cabinet d'études FConsulting auprès des chefs d'entreprise sur la période mars-avril 2024. L'échantillon concerne près de 310 sondés et a été redressé selon le secteur d'activité. Puisque l'étude porte sur l'emploi productif des personnels très qualifiés, l'enquête a été filtrée pour se concentrer

sur les entreprises qui ont (ou sont susceptibles d'avoir) dans leurs effectifs des travailleurs qualifiés.

Au cours des deux dernières années, avez-vous recruté des personnes sur des emplois qualifiés à très qualifiés (ex : agent de maîtrise, cadre moyen, cadre supérieur) ?

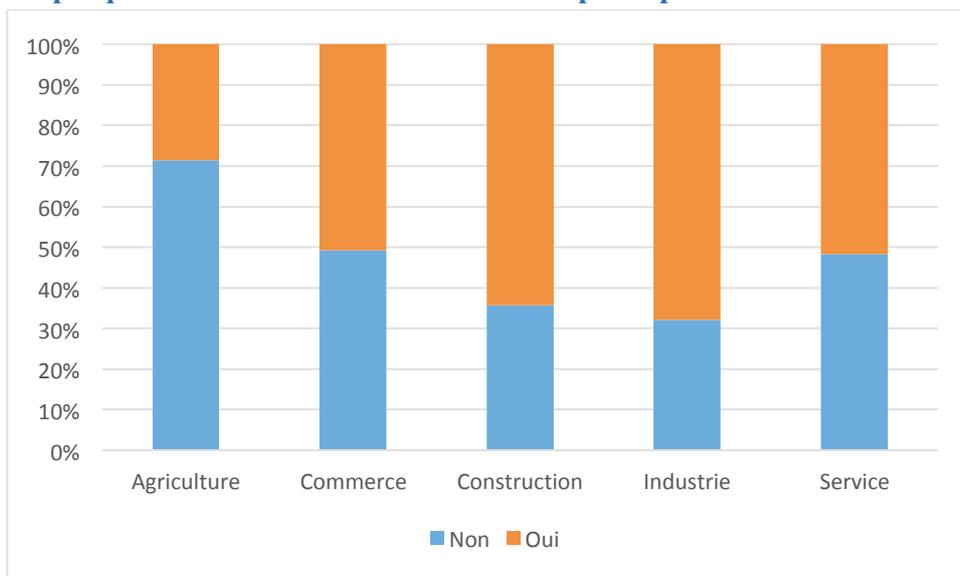
Les entreprises interrogées ont majoritairement (54%) recruté des travailleurs qualifiés à très qualifiés

Graphique 4.9. Recrutement récent d'emplois qualifiés



C'est surtout le cas dans les secteurs de la construction et de l'industrie.

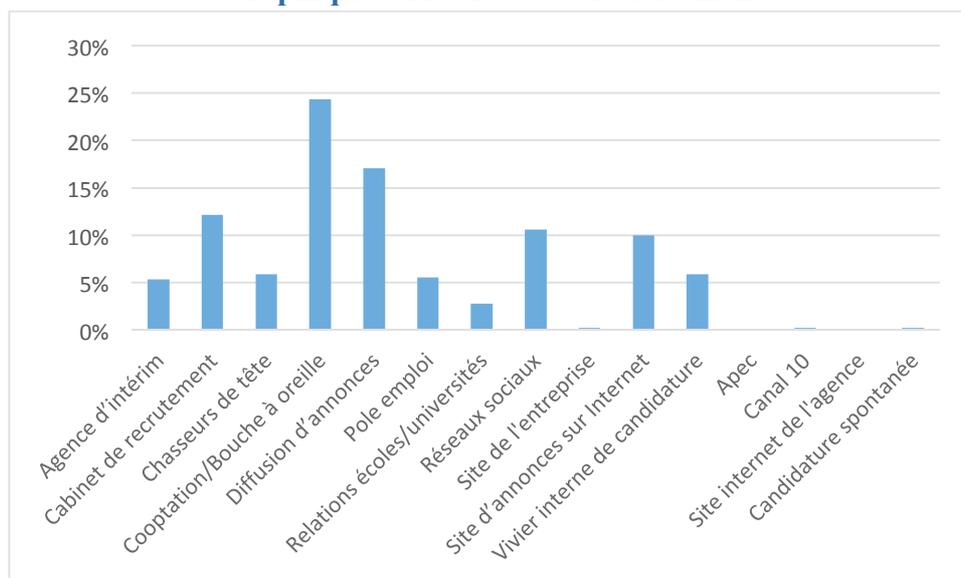
Graphique 4.10. Recrutement récent d'emplois qualifiés selon le secteur



En général, quels moyens utilisez-vous le plus souvent pour recruter des personnes sur des emplois qualifiés à très qualifiés ?

Le recrutement par les entreprises se fait surtout par cooptation (24%), la diffusion d'annonces (17%) ou elles passent par des cabinets de recrutement (12%) ou les réseaux sociaux (11%).

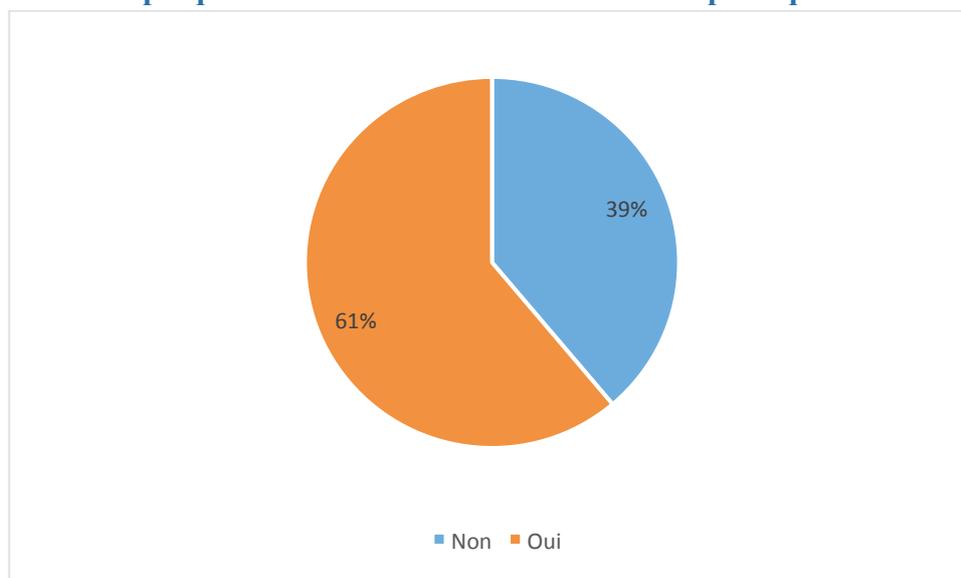
Graphique 4.11. Modes de recrutement



Rencontrez-vous des difficultés à recruter des personnes sur des emplois qualifiés à très qualifiés ?

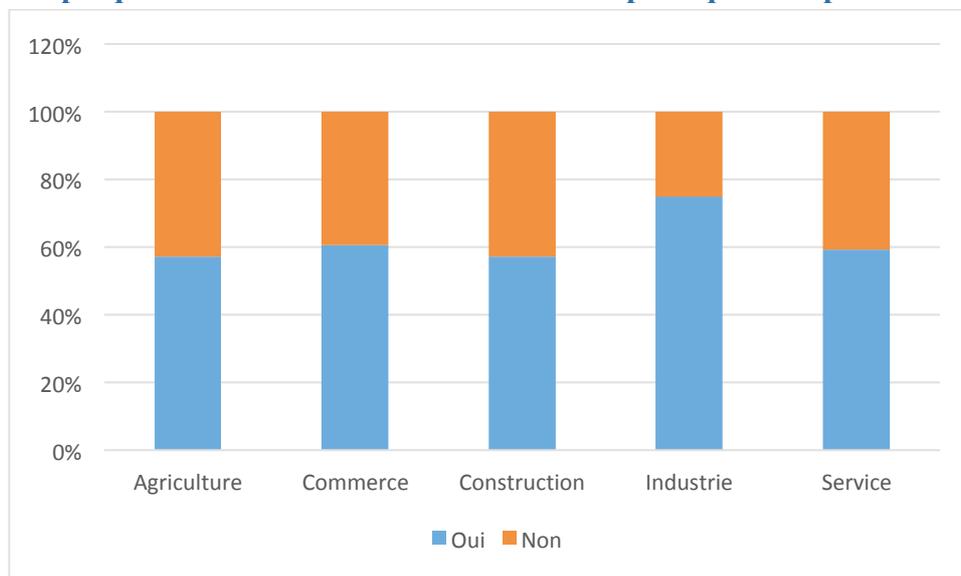
Près des deux tiers des sondés (61%) estiment éprouvent des difficultés à recruter sur des postes à haute qualifications.

Graphique 4.12. Difficultés à recruter des emplois qualifiés



Cela est vrai dans tous les secteurs et particulièrement dans l'industrie (75%), l'un des secteurs relativement les moins développés de l'économie.

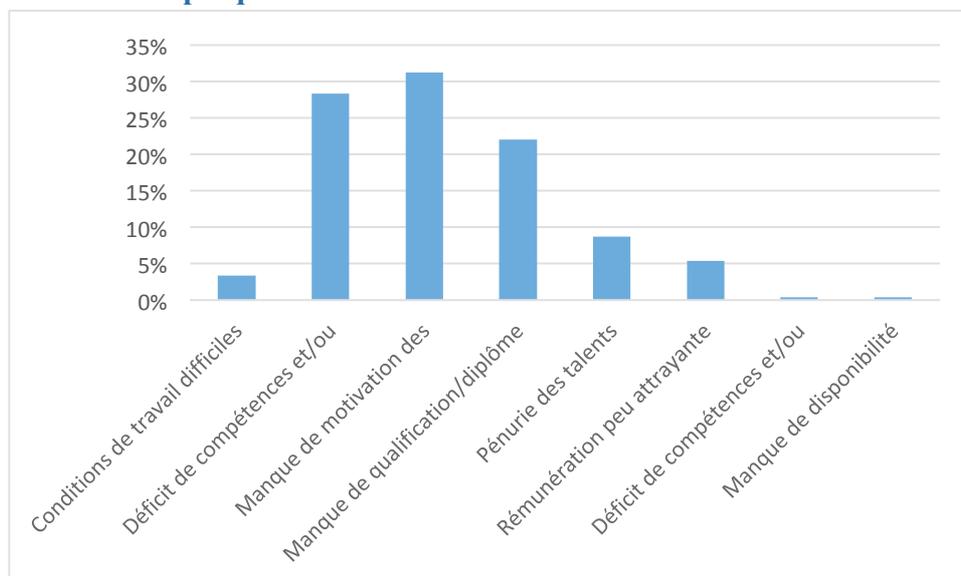
Graphique 4.13. Difficultés à recruter des emplois qualifiés par secteur



Quelles difficultés rencontrez-vous ?

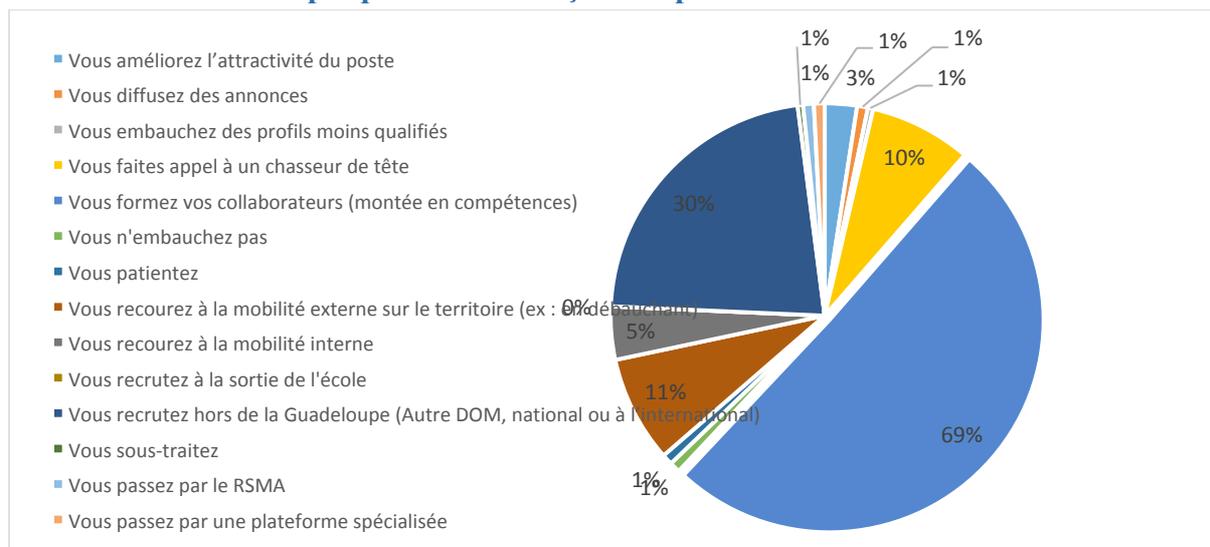
Les principales difficultés au recrutement évoquées par les sondés sont le manque de motivation des candidats (31%), la manque d'expérience (28%) et le manque de qualification (22%). La pénurie de talents est aussi évoquée (9%)

Graphique 4.14. Les raisons des difficultés à recruter



Pour pallier à ces difficultés, les entreprises forment principalement leurs collaborateurs (69%). Cependant, près d'un tiers (30%) déclarent recruter à l'extérieur. Autrement, les entreprises débauchent des qualifiés (11%).

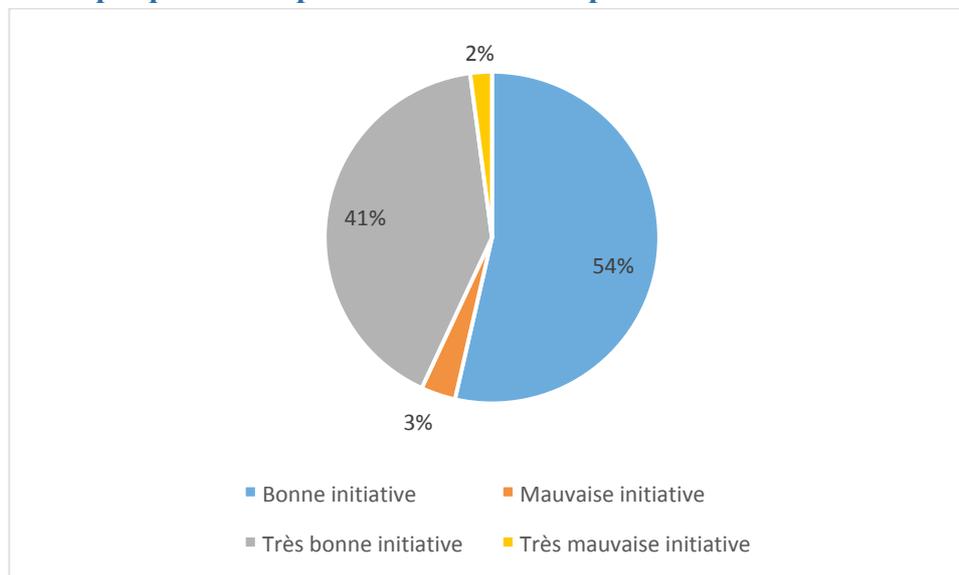
Graphique 4.15. Les façons de pallier à ces difficultés



Que pensez-vous de la mise en place d'actions, telle qu'une exonération de charge des entreprises côté patronal pour favoriser le retour en Guadeloupe des personnes qualifiées ou très qualifiées ?

Presque toutes les entreprises interrogées (95%) trouvent intéressante la mise en place de mesure type exonération de charges pour recruter des originaires de retour.

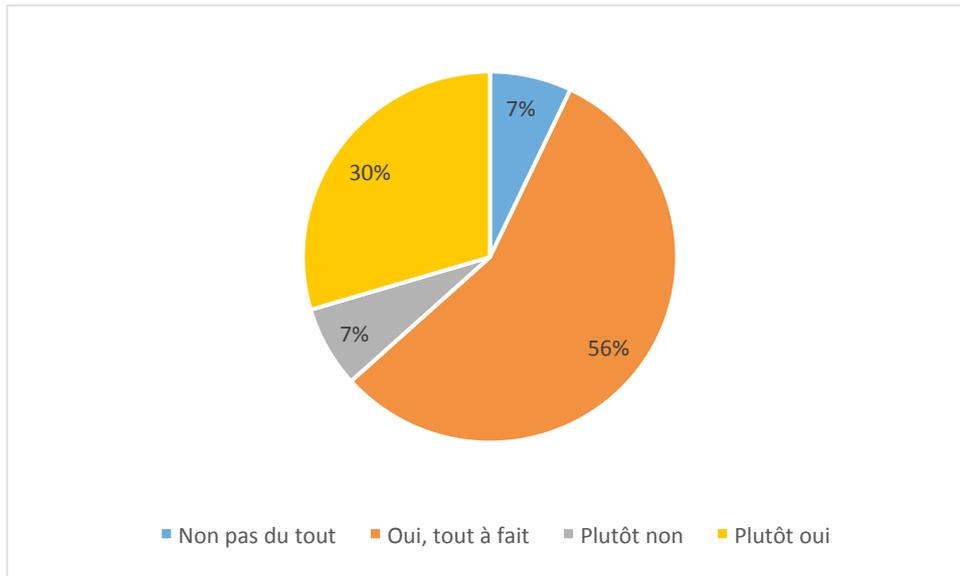
Graphique 4.16. Opinion sur la mise en place de mesure incitative



Si on vous proposait une exonération de charges patronales, seriez-vous prêt à recruter des candidats issus du territoire vivant dans l'hexagone ou à l'étranger qui souhaiteraient revenir en Guadeloupe ?

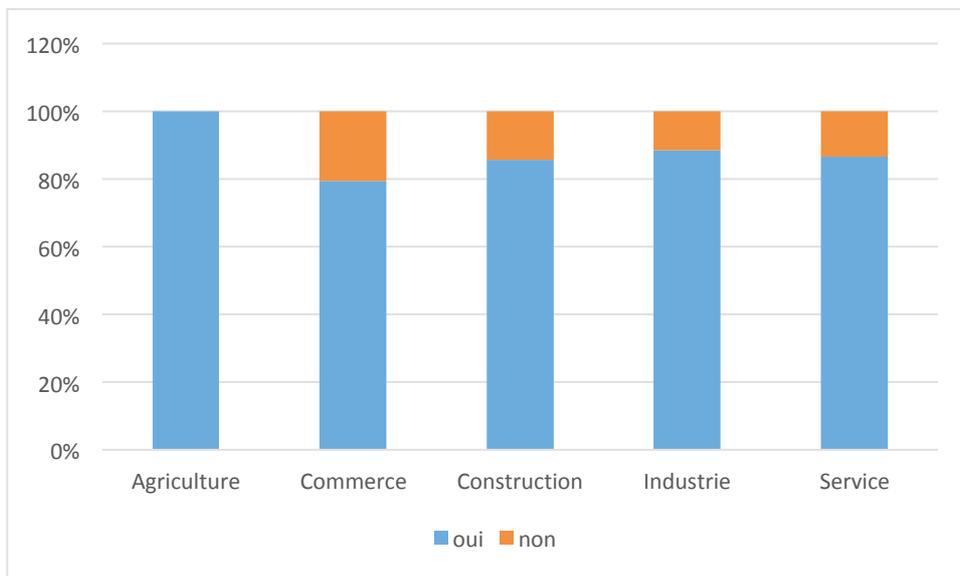
Les entreprises estiment qu'elles seraient prêtes à recruter si une telle mesure existait.

Graphique 4.17. Opinion sur la mise en place de mesure incitative



Les résultats se confirment quel que soit le secteur d'activités. Ceci laisse à penser que ce dispositif pourrait aider les entreprises mais également soutenir le retour au pays.

Graphique 4.18. Opinion sur la mise en place de mesure incitative selon le secteur d'activités



3. Une mesure de soutien à l'emploi productif et inclusif

3.1. Les données

La figure 4.22 montre que le modèle distingue trois catégories de travailleurs. L'une de ces catégories, celle des plus qualifiés, est ensuite décomposée en 2 sous-catégories selon leur provenance : les originaires de Guadeloupe et les hexagonaux. La distinction des 3 catégories a été réalisée à partir des données DADS qui permet de distinguer les secteurs d'activités et les catégories socioprofessionnelles. Les cotisations sociales des travailleurs très qualifiés représentent environ 23% des cotisations totales. Dans le tableau suivant, nous précisons les données de la MCS en ce qui concerne la masse salariale brute et les cotisations sociales par secteur d'activité et par niveau de qualification. Ces données sont présentées en pourcentage de la valeur ajoutée de la branche.

Tableau 4.11. Part de la masse salariale dans la valeur ajoutée (%)

	Travailleurs très qualifiés		Travailleurs semi qualifiés		Travailleurs non qualifiés		TOTAL
	Masse salariale	Charges salariales	Masse salariale	Charges salariales	Masse salariale	Charges salariales	TOTAL
Agriculture et sylviculture	0,99	0,21	19,01	4,02	4,76	1,01	29,99
Pêche et aquaculture	0,00	0,00	44,73	7,79	4,93	0,86	58,31
Banane	2,10	0,41	30,32	5,97	1,55	0,31	40,67
Canne	1,63	0,32	21,28	4,19	2,84	0,56	30,82
Industries extractives	5,73	1,97	20,07	6,88	5,34	1,83	41,82
Industries Agro-alimentaires	8,25	1,76	25,20	5,37	24,59	5,24	70,41
Sucre et Rhum	19,43	4,53	57,00	13,29	14,33	3,34	111,93
Biens manufacturés	9,58	2,30	34,43	8,25	13,46	3,22	71,25
Energie	8,17	3,87	28,61	13,56	7,61	3,60	65,42
Construction	4,82	1,66	26,83	9,23	4,50	1,55	48,58
Commerce	8,20	2,31	31,08	8,77	12,45	3,51	66,34
Transports	10,63	5,33	31,59	14,10	5,49	1,94	69,09
Hébergement et restauration	3,77	0,70	35,24	6,51	20,82	3,85	70,88
Information et communication	17,72	6,68	11,78	4,44	1,28	0,48	42,37
Activités financières et d'assurance	16,26	9,82	25,04	15,13	1,57	0,95	68,77
Activités immobilières	0,99	0,32	1,41	0,45	0,71	0,23	4,10
Activités spécialisées, sc. et tech.	18,70	5,55	22,88	6,79	9,94	2,95	66,80
Activités de services administratifs	4,16	0,98	20,12	4,75	24,09	5,68	59,78
Administration publique, sécurité sociale	11,79	4,04	52,32	17,93	0,53	0,18	86,80

Enseignement, santé humaine	17,33	5,90	40,09	13,65	1,88	0,64	79,49
Autres activités de services	10,22	2,77	32,87	8,93	19,31	5,24	79,34

On peut noter en premier lieu que ce sont les services non marchands suivis du secteur industriel qui sont les plus intensifs en travailleurs, en l'occurrence industries agroalimentaire et biens manufacturiers.

En second lieu, les secteurs pour lesquels les travailleurs très qualifiés sont les plus présents relativement aux autres secteurs sont les activités financières et d'assurance, activités spécialisées, sc. et techniques, Industrie Sucre et Rhum, activités d'information et communication. Notons aussi les activités d'enseignement dans le secteur public présente aussi une part relativement importante de travailleurs très qualifiés au regard des autres secteurs.

Pour distinguer les travailleurs qualifiés selon leur provenance, nous ne disposons d'aucune statistique. Pour calibrer la partie « travailleurs qualifiés » du modèle, nous avons donc utilisé plusieurs sources pour estimer le nombre de travailleurs qualifiés selon leur origine locale ou hexagonale.

Tout d'abord, nous avons estimé la composition de la population selon l'origine à partir des travaux de Rallu (2012). La part de ceux qui ne sont pas nés sur le territoire représente 17% de la population.

Tableau 4.12. Composition de la population selon lieu de naissance

	Originaires	Hexagonaux	Autre Dom	UE	Etranger	Nés dans le pays	Total étrangers	Total
Effectif	331,2	40,2	9	1,1	19,1	380,3	20,3	400,6
Distribution (%)	83	10	2	0	5	95	5	

Sources : recensements de la population INSEE ; Enquêtes Emploi, Rallu (2012)

En deuxième lieu, nous devons déterminer la part des travailleurs qualifiés selon leur origine (local/hexagonale). Pour se faire, nous avons utilisé les données compilées par Haddad (2022) qui identifie la répartition des populations DOM/Métropole selon les catégories. 29% des travailleurs d'origine hexagonale sont des travailleurs qualifiés. Cette donnée a été croisée avec les précédentes pour déterminer la part de travailleurs qualifiés d'origine hexagonale. Selon nos calculs, celle-ci est estimée à 18%.

Tableau 4.13. Caractéristiques clefs selon le lieu de naissance et la région (%)

	Guadeloupe	Métropole
Actif occupé	47,3	60,6
Chômeur	15,6	11,4
Etudiant,	16,6	11,7
Retraité ou autre inactif	20,5	16,3
PCS agrégée		

Agriculteur	2,6	0,5
Autres indépendants et cadres	16,1	28,9
Professions intermédiaires	18,1	33,6
Ouvriers et Employés	63,2	37
Salariés	38,7	46,4
Emploi dans la fonction publique	14,8	21,4

Source : Enquêtes Emploi (INSEE, 2004-2008), Haddad (2022)

Enfin, nous devons déterminer la part des travailleurs qualifiés d'origine locale ou hexagonale par secteur d'activité. L'enquête réalisée précise cette répartition. En effet, l'une des questions posées dans l'enquête permet de connaître le nombre de travailleurs qualifiés par entreprise et également l'origine de ces travailleurs. L'échantillon redressé permet de retrouver la même composition que la population mère en termes de secteur d'activité. Selon l'échantillon, les travailleurs qualifiés d'origine hexagonale représentent 19%, une proportion quasiment identique à celle estimée à partir des données Insee (18%). Au total, les travailleurs qualifiés de l'hexagone représente environ 4% de la population de la Guadeloupe. A partir des données d'enquête, on obtient la structure suivante :

Tableau 4.14. Répartition des qualifiés par secteur (%)

	Local	Hexagonal
Agriculture	98	2
Industrie	88	12
Commerce	76	24
Construction	82	18
Service	80	20
Total	81	19

Source: Enquete Fconsulting

La littérature traitant de la substitution entre différents groupes de travailleurs en fonction du sexe, de l'âge et d'autres caractéristiques démographiques, notamment Johnson (1970), Berndt et Christensen (1974), Anderson (1977), Welch et Cunningham (1978), Grant (1979) a montré l'existence qu'il existe d'importantes interactions dans le processus de production entre divers facteurs de travail. Grant et Hamermesh (1981), Borjas (1983) et l'enquête de Hamermesh (1986) soulignent l'importance de la technologie de production néoclassique dans les estimations empiriques de la substituabilité entre deux facteurs de travail.

En étudiant la sensibilité des fonctions de demande de travail, Borjas (1986) montre empiriquement que les fonctions de demande de travail sont, en général, robustes aux principales spécifications. Costrell et coll. (1986) utilisent la fonction de production CES à deux niveaux de Satio pour mesurer la substitution dans la production pour les principaux groupes d'âge et de sexe dans dix industries pour la période 1958-1975. Dans une étude plus récente, Giorgi et al. (2015) fournissent une estimation de l'élasticité de substitution à court terme entre les hommes et les femmes italiens sur la période 1993-2006. Grant et Hamermesh

(1979) proposent une synthèse critique des estimations économétriques examinant la substitution entre les femmes et les jeunes. Freeman (1979), Berger (1983) et Hamermesh (1984) constatent que l'augmentation du taux d'activité des femmes a eu un impact négatif sur les revenus des hommes au cours de la période 1970-1980.

L'un des principaux défis liés à l'estimation de l'élasticité de substitution entre les travailleurs hexagonaux et originaires réside dans le fait que ce type de distinction n'est pas répertoriée. De plus, les ratios de salaires relatifs hexagonaux/originaires et les ratios relatifs d'offre de travail hexagonaux/originaires sont déterminés simultanément par la demande et l'offre.

L'une des principales sources de changements dans la composition de la main-d'œuvre au cours des trois dernières décennies est le changement technologique axé sur les compétences qui a remplacé de nombreuses tâches à forte intensité de main-d'œuvre (Acemoglu (1998, 2002a,b), Acemoglu et al. (2011)).

Dans le cas du genre, cette croissance disproportionnée dans les secteurs à forte intensité de compétences a eu un impact positif sur le ratio relatif de l'offre de main-d'œuvre féminine car depuis 2003, les données montrent que les femmes atteignent des niveaux d'éducation plus élevés que les hommes (Goldin (2006)). En utilisant une approche de variables instrumentales, Acemoglu et al. (2004) constatent que le paramètre d'élasticité de substitution varie entre 1 et 1,5 pour la période 1940-1990. Les estimations 2SLS de Ghosh (2018) montrent que l'élasticité de substitution à long terme entre les travailleurs masculins et féminins se situent entre 1,67 et 1,72. Pour vérifier si cette estimation est sensible au choix de la fonction de production, nous comparons nos résultats avec ceux des fonctions de production CES et translog.

Pour calibrer le modèle, nous retenons une élasticité de 1,7 qui se rapproche le plus d'une situation de discrimination sur le marché du travail.

3.2. Scénario 9 : Subvention de l'embauche de originaires émigrés très qualifiés

La carence en travailleurs qualifiés est souvent l'argument avancé pour expliquer le recours à une main d'œuvre extérieure. Nous avons simulé une baisse de 20% des taux de cotisations sur les salaires des travailleurs qualifiés originaires. Une baisse du coût salarial de ce type de main d'œuvre pourrait stimuler une croissance plus inclusive. La distinction entre antifs et hexagonaux dans le modèle économique permet de cibler spécifiquement les charges des travailleurs qualifiés originaires.

Selon nos résultats, l'effet direct de cette mesure est d'exercer une baisse des charges des originaires qui incite à davantage d'embauche des entreprises. La demande de travail augmente dans tous les secteurs, exception faite de la branche hôtel-restaurant (-1%).

La baisse des cotisations augmente la demande de travailleurs originaires qui exerce un effet sur le taux de salaire des travailleurs. Puisqu'ils sont plus demandés, leur prime de

négociation de salaire augmente (+2,1%) puis le taux de salaire (0,8%). Les revenus des ménages actifs du privé vont alors augmenter (0,3%). La hausse des revenus des ménages entraîne une hausse de leurs dépenses de consommation.

Tableau 4.15. Consommation des ménages (%)

	Ménages actifs du privé	Ménages actifs du public	Retraités	Chômeurs
Agriculture et sylviculture	0,200	0,659	-0,042	-0,190
Pêche et aquaculture	0,388	0,848	0,145	-0,006
Banane	0,191	0,649	-0,052	-0,202
Industries extractives	0,376	0,836	0,132	-0,018
Industries Agro-alimentaires	0,302	0,761	0,059	-0,092
Sucre et Rhum	0,235	0,693	-0,008	-0,158
Biens manufacturés	0,307	0,766	0,064	-0,086
Energie	0,294	0,752	0,051	-0,100
Construction	0,355	0,814	0,112	-0,039
Commerce	0,313	0,772	0,070	-0,081
Transports	0,419	0,879	0,176	0,025
Hébergement et restauration	0,278	0,736	0,035	-0,115
Information et communication	0,540	1,001	0,243	0,091
Activités financières et d'assurance	0,925	1,384	0,552	0,219
Activités immobilières	0,033	0,490	-0,208	-0,358
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,416	0,876	0,173	0,022
Activités de services administratifs	0,298	0,757	0,056	-0,095
Administration publique, sécurité sociale obligatoire	-0,135	0,320	-0,376	-0,526
Enseignement, santé humaine et action sociale	-0,009	0,447	-0,251	-0,401
Autres activités de services	0,340	0,799	0,097	-0,054

La consommation des ménages stimule la demande de biens composite de l'ensemble des biens quel que soit l'origine local ou importé à l'exception des services importés de activités financières (-0,03%) et information-communication (-0,09%) dont la demande diminue en raison de la baisse relativement forte des services locaux concurrents : les activités financières et information-communication produits localement sont préférées.

Tableau 4.16. Offre et demande locale (%)

	Demande de produits locaux	Production	Importations	Exportations
Agriculture et sylviculture	0,190	0,183	0,307	0,015
Pêche et aquaculture	0,339	0,339	0,230	0,296
Banane	0,196	0,036		0,023
Canne	0,057	0,057		
Industries extractives	0,289	0,289	0,144	0,314
Industries Agro-alimentaires	0,278	0,274	0,281	0,199
Sucre et Rhum	0,112	0,055	0,209	
Biens manufacturés	0,297	0,290	0,222	0,238
Energie	0,319	0,307	0,345	0,198
Construction	0,114	0,114		
Commerce	0,307	0,307		
Transports	0,432	0,437	0,190	0,453
Hébergement et restauration	0,227	0,227		
Information et communication	0,448	0,448	-0,029	0,580
Activités financières et d'assurance	0,721	0,794	-0,085	1,340
Activités immobilières	0,056	0,056		
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,262	0,262	0,137	0,313
Activités de services administratifs	0,245	0,245		

Autres activités de services	0,154	0,154	0,204	0,153
------------------------------	-------	-------	-------	-------

Avec la hausse de la demande de produits locaux, la production des secteurs d'activité se trouve stimuler et augmente pour répondre au surplus de demande. Le taux de croissance de l'économie est en hausse (+0,18%).

Sous l'effet stimulant, les secteurs d'activité vont alors utiliser davantage de facteurs de production, notamment du travail. Les facteurs travail semi qualifiés (+0,05%) et non qualifiés (+0,2%) augmentent globalement. Cette hausse de la demande de travailleurs semi qualifiés pousse leur taux de salaire à la hausse (+0,03%) et soutient à son tour la consommation des ménages.

On peut noter que certaines branches exercent un effet substitution en utilisant davantage de travailleurs très qualifiés que de travailleurs semi ou non qualifiés. C'est le cas notamment des secteurs banane, canne, sucre/rhum, transports, information-communication, activités financières. En outre, la hausse de la demande de travail s'accompagne d'une baisse du nombre de chômeurs (-0,3%). Le montant global des allocations des ménages baisse, ce qui tire à la baisse les allocations chômage qui dépendent du taux de chômage.

Tableau 4.17. Demande de travail par type (%)

	Travailleurs très qualifiés	Travailleurs semi qualifiés	Travailleurs non qualifiés
Agriculture et sylviculture	2,563	0,482	0,505
Pêche et aquaculture		0,174	0,196
Banane	1,648	-0,246	-0,223
Canne	1,603	-0,286	-0,263
Industries extractives	2,626	0,212	0,234
Industries Agro-alimentaires	0,934	0,091	0,114
Sucre et Rhum	0,713	-0,382	-0,359
Biens manufacturés	1,333	0,150	0,173
Energie	3,420	-0,326	-0,303
Construction	1,632	-0,015	0,008
Commerce	0,591	0,397	0,420
Transports	2,902	-0,209	-0,187
Hébergement et restauration	-0,287	0,311	0,334
Information et communication	1,777	-0,041	-0,018
Activités financières et d'assurance	3,593	-0,449	-0,427
Activités immobilières	1,909	0,740	0,763
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,951	0,073	0,095
Activités de services administratifs	0,455	0,353	0,376
Autres activités de services	0,655	0,091	0,114

Par ailleurs, il se produit un effet indirect sur la demande de travailleurs hexagonaux très qualifiés. Puisque les travailleurs originaires qualifiés coûtent moins chers, les travailleurs qualifiés hexagonaux sont moins demandés. Leur prime de salaire diminue (-0,6%) ce qui se répercute par une baisse du taux de salaire (-0,2%).

En raison de la baisse du taux de salaire des travailleurs hexagonaux, et avec le surplus d'activité généré par la hausse de la demande de produits locaux, les entreprises vont alors

embaucher davantage ce type de travailleurs dans certains secteurs d'activité : le commerce (+0,6%), la restauration (1,2%), les services administratifs (0,7%), les activités immobilières (0,3%), et autres service administratif (0,1%).

Tableau 4.18. Demande de travail par origine (%)

	Travailleurs hexagonaux	Travailleurs originaires
Agriculture et sylviculture	-0,686	2,678
Pêche et aquaculture	-1,278	1,749
Banane	-1,314	1,705
Canne	-1,204	3,445
Industries extractives	-0,152	1,193
Industries Agro-alimentaires	-0,818	1,073
Sucre et Rhum	-0,349	1,725
Biens manufacturés	-2,713	4,602
Energie	-0,863	2,568
Construction	0,649	0,556
Commerce	-2,137	4,762
Transports	1,173	-1,021
Hébergement et restauration	-1,016	2,928
Information et communication	-3,049	5,851
Activités financières et d'assurance	0,253	2,630
Activités immobilières	-0,198	1,463
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,675	0,350
Activités de services administratifs	0,060	0,927

Au total, l'offre de travail des originaires augmente (4,7%) et celle des hexagonaux diminue (-0,6%). L'offre totale de travail augmente finalement (+0,5%) ce qui contribue à soutenir la démographie du territoire.

En raison de la baisse des charges des très qualifiés, on s'attend à ce que les coûts de production diminuent. C'est le cas dans la plupart des secteurs de production. Ces baisses se répercutent sur les prix d'achat des biens qui diminuent.

Tableau 4.19. Coût des facteurs et prix locaux (%)

	Prix des produits locaux	Coûts de production
Agriculture et sylviculture	0,179	0,276
Pêche et aquaculture	-0,159	-0,124
Banane	0,172	-0,261
Canne		-0,317
Industries extractives	-0,185	-0,161
Industries Agro-alimentaires	-0,034	-0,173
Sucre et Rhum	0,122	-0,434
Biens manufacturés	-0,070	-0,154
Energie	0,012	-0,728
Construction	-0,101	-0,150
Commerce	-0,031	0,099
Transports	-0,244	-0,748
Hébergement et restauration	0,027	0,111
Information et communication	-0,412	-0,693
Activités financières et d'assurance	-1,216	-1,493
Activités immobilières	0,436	0,548
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	-0,202	-0,231
Activités de services administratifs	-0,007	0,119
Administration publique, sécurité sociale obligatoire	0,718	1,011

Enseignement, santé humaine et action sociale	0,507	0,624
Autres activités de services	-0,076	-0,057

Enfin, notons que la mesure génère des résultats positifs. Notre scénario a porté sur une baisse de 20% des taux de cotisations. Ceci représente environ 11,7 millions d'euros.

L'afflux de main d'œuvre qualifiée stimule l'activité qui génère une baisse du taux de chômage mais aussi de la croissance. La richesse générée s'élève à environ 15,9 millions d'euros. L'effet multiplicateur de la mesure est donc de 1,36.

4. Conclusion et propositions

La Guadeloupe est une terre de migration. Elle s'est construite au fur et à mesure des mouvements des populations. Au commencement était le peuple premier des Taïnos. La terre a été conquise par les indiens Caraïbes qui ont éliminé les Arawaks. Puis les européens ont immigré et ont tenté de réduire les Kalinagos en esclavage. Les engagés français de 36 mois ont été ensuite remplacé par les esclaves noirs d'Afrique. Ensuite, vint le tour des engagés indiens à la fin du 19^e siècle pour remplacer les esclaves noirs,...

Dans les prémices de la départementalisation de 1946, l'Etat a orchestré l'afflux de main d'œuvre de l'hexagone et mis en place la prime des fonctionnaires. Quelques années plus tard, pour répondre à son besoin de main d'œuvre de l'hexagone, l'Etat a organisé l'émigration de la population des outre-mer au moyen du BUMIDOM.

Les mouvements migratoires se sont poursuivis jusqu'à nos jours. Tandis que les entreprises locales recrutent des travailleurs très qualifiés sur le marché national, les qualifiés locaux sont en proie à un phénomène de discrimination : les hexagonaux sont préférés aux locaux.

Selon l'enquête que nous avons réalisée, les principales raisons évoquées par les entreprises sont qu'il y a un manque d'expérience, de compétences ou de qualifications de la main d'œuvre locale. Cette discrimination évoquée dans la littérature a plusieurs conséquences. Les très qualifiés peuvent se déclasser sur des postes moins qualifiés. La concurrence accrue sur ce type de poste tire alors à la baisse les salaires et creuse davantage l'écart entre les hauts revenus et les bas revenus. Ils peuvent aussi se reconvertir dans d'autres emplois ou ils peuvent encore partir et tenter leur chance ailleurs. Cette fuite des cerveaux a plusieurs implications. D'une part, cela réduit le capital humain de la société. D'autre part, cela contribue à la baisse de la démographie. Les cerveaux qui parviennent à s'insérer sur les marchés du travail extérieurs sont aussi ceux qui reviennent le moins. Tout se passe comme si l'hexagone gardait les plus qualifiés. On estime la population originaire d'outre-mer vivant dans l'hexagone à 365 000 personnes.

Toutefois, la fuite des cerveaux pourrait être une chance pour le territoire si ceux-ci retournent au pays. Non seulement cela permettrait d'accroître la productivité des entreprises locales, mais cela participerait en plus à la hausse de la démographie. Compte tenu de la « préférence » des entreprises pour la main d'œuvre hexagonale, nous avons testé l'hypothèse

d'une exonération de charges sur les salaires des très qualifiés originaires pour inciter les entreprises à les embaucher.

Selon une enquête réalisée en 2023 auprès d'un échantillon représentatif de la population, 86% des sondés s'estiment favorables à ce type de mesure. Selon une enquête réalisée en 2024 auprès d'un échantillon de 300 entreprises, 95% d'entre elles jugent la mesure bonne. Aussi, nous avons simulé à partir d'un modèle économique les effets économiques de la mise en place de ce type de mesure. A titre d'illustration, nous avons supposé une baisse de 20% des charges patronales des très qualifiés originaires. Dans notre simulation, cette mesure est financée par la collectivité locale.

Selon nos résultats, la baisse des cotisations augmente la demande de travailleurs originaires. Puisqu'ils sont plus demandés, leur prime de négociation de salaire augmente (+2,1%) puis le taux de salaire (0,8%). Puisque les originaires sont préférés aux hexagonaux, l'offre de travail des originaires augmente (4,7%) et celle des hexagonaux diminue (-0,6%). L'offre totale de travail augmente finalement (+0,5%) ce qui contribue à soutenir la démographie du territoire. La hausse des revenus des ménages entraîne ensuite une hausse de leurs dépenses de consommation. Ceci stimule la production ce qui génère une hausse du taux de croissance de l'économie (+0,18%). En outre, la hausse de la demande de travail s'accompagne d'une baisse du nombre de chômeurs (-0,3%). Enfin, notons que la mesure génère globalement des résultats positifs. L'effet multiplicateur de la mesure est d'environ 1,36.

Au regard de la littérature sur les élasticités dans les cas de discrimination de genre, nous avons postulé une élasticité relativement élevée. Si l'on considère dans un second exercice une élasticité faible de 0,5 traduisant une faible substitution des travailleurs originaires/hexagonaux, il se produirait non pas un reflux des travailleurs hexagonaux mais un afflux. Ils seraient en hausse (+0,49%) avec une prime de salaire plus importante (0,2% contre -0,6% dans le cas précédent). Cela n'empêcherait pas toutefois que l'offre de travail des originaires serait en hausse également, de 4% (contre 4,7% dans le cas précédent). Leur prime de négociation de salaire augmenterait aussi de 0,7% (contre +2,1% dans le cas précédent). Autrement dit, même si l'on suppose une très forte préférence des entreprises pour les travailleurs hexagonaux, l'exonération pourrait soutenir le retour des originaires.

Par conséquent, plus la discrimination envers les originaires est élevée, plus il faudrait augmenter le niveau de subvention pour inciter à l'embauche de originaires. En outre, soulignons que nous ne distinguons pas les ménages selon leur origine. Or, les deux types de ménages n'ont peut-être pas la même structure de consommation, la même sensibilité au « consommer local ». Aussi, ce travail devrait être prolongé avec la prise en compte de cette distinction au niveau des ménages, ce qui pourrait permettre d'obtenir une évaluation plus rigoureuse des impacts économiques, même si les résultats ne devraient que peu changer. En effet, les travailleurs très qualifiés originaires de l'hexagone ne représentent finalement que 4% de la population globale de la Guadeloupe.

14. Mettre en place une exonération de charges sur les travailleurs qualifiés originaires pour inciter à l'embauche dans les entreprises. Cela permettrait de lutter contre les discriminations dont sont victimes les ultramarins, augmenter la taille de la démographie qui est en baisse et tirer profit de la fuite des cerveaux.
15. Le niveau de développement du territoire est un facteur influençant les mouvements migratoires. En plus du salaire, c'est un élément qui peut influencer les décisions des travailleurs. Pour éviter un départ des originaires de retour, il est nécessaire d'investir sur le développement du territoire pour les inciter à rester en augmentant notamment la qualité des infrastructures ou des services.

Conclusion générale

La départementalisation de 1946, au sortir de la seconde guerre mondiale, a été suivie d'une vague de politiques visant à développer les outre-mer. Des efforts ont été nombreux dans la construction d'infrastructures de base, de modernisation, mais également sur le volet sanitaire. Aujourd'hui sur le plan économique les importants moyens déployés par l'Etat français dans les territoires ultramarins (aux alentours des 20 milliards d'euros) peinent à garantir leur développement harmonieux. Peut-on dire que les outre-mer coûtent chers quand ce sont des territoires qui enregistrent des taux de pauvreté élevés ? Par contre, on peut noter que ce sont des territoires qui creusent des inégalités, où les écarts entre les revenus élevés et les revenus modestes sont les plus grands. Il est probable que les dispositifs d'intervention alimentent des situations de rente et des comportements de captation de marge de la part de certains acteurs. Le cas échéant, les politiques publiques pèchent par manque d'efficacité. L'adaptation des politiques publiques aux spécificités de chaque territoire semble nécessaire pour parvenir à un développement vertueux. Des évolutions s'imposent pour éviter que les difficultés économiques alimentent les tensions entre les outre-mer et l'Etat, et également pour éviter que ces difficultés ne viennent fracturer la société guadeloupéenne elle-même partagée entre les partisans d'une autonomie, ceux d'une assimilation à la France dans son ensemble, ceux d'une indépendance et ceux d'un statu quo. Cependant, tous s'accordent à vouloir panser le mal développement de ce pays, et penser le pays à l'aune d'une recherche d'efficacité et de résultats probants.

Il a été est question dans ce rapport de rechercher les voies d'un développement soutenable qui réponde au « sens du pays », un développement RED (responsable, endogène et durable). Il s'est agi de déterminer un développement endogène qui repose sur les ressources produites par le territoire, un développement durable qui tienne compte des enjeux d'inégalités, environnementaux et démographiques, un développement responsable qui engage les acteurs à adopter des comportements vertueux. Le critère fondamental à nos yeux qui cimenter ces objectifs est celui de l'efficacité. Aussi, nous avons systématiquement évalué les effets attendus de la mise en place de chacune des propositions formulées.

Les départements d'outre-mer bénéficient de tout un ensemble de dispositifs fiscaux et budgétaires spécifiques ayant pour but de favoriser leur développement. Parmi ceux-ci, on dénombre l'octroi de mer. Introduit en Martinique en 1670, il est l'un des plus anciens systèmes d'imposition existant en France. Aujourd'hui, tenue pour responsable de la vie chère par l'Etat et à une heure où la dette française s'est alourdie dangereusement, la France propose une réforme de la taxe (dont la gestion est à la charge des collectivités) qui pourrait être remplacée par une TVA (dont la gestion est à la charge de l'Etat) pour lutter contre la vie chère. Cependant, il existe une multitude de marges qui s'accumulent le long du canal d'approvisionnement des produits importés et qui gonflent finalement les prix. Dans le circuit long, une quinzaine d'intermédiaires permettent d'acheminer les produits importés dont il conviendrait d'en évaluer le poids sur les prix. Par ailleurs, l'octroi de mer est une taxe et comme toute taxe, elle pèse sur les prix. Une suppression de la taxe conduirait donc à

augmenter le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, tels que les chômeurs et les retraités. Aussi, le nombre de ménages sous le seuil de pauvreté diminuerait. Cependant, les entreprises locales soumises à davantage de concurrence perdraient en compétitivité, en activité ce qui réduirait l'emploi. Les collectivités locales perdraient davantage de ressources financières. Au total, il y aurait une récession désappauvrissante, un recul économique qui permettrait paradoxalement une réduction de la pauvreté monétaire.

La taxe offre plusieurs atouts. Elle a un potentiel qui n'a aucun équivalent dans la législation française. Elle permet d'affecter le comportement de plusieurs acteurs, de viser plusieurs objectifs simultanément et offre de grandes opportunités commerciales. L'octroi de mer est un levier de politique économique qui dote les collectivités locales d'une autonomie fiscale. Il permet de mettre en œuvre une politique contracyclique, une politique qui va à l'encontre du cycle économique. Par exemple, en période de récession, on peut baisser les taux de taxe pour limiter les effets de la crise et accompagner la reprise. On peut établir de barrières douanières temporaires pour permettre à ces industries de se développer suffisamment. Dans le même ordre d'idées, l'octroi de mer aide à orienter le développement économique dans un certain sens en soutenant un secteur en particulier biodiversité, énergie renouvelables, protection de l'environnement, promotion de la souveraineté alimentaire... La mise en place d'une taxe engendre des distorsions dans le comportement des acteurs économiques, ces distorsions étant accentuées par le niveau d'élasticité. On peut ajuster les taux de taxe sur les produits les plus consommés par les ménages modestes ou ceux pour lesquels ils sont les plus sensibles afin de soutenir leur pouvoir d'achat. Si le régime a été critiqué à plusieurs reprises par les pays du CARIFORUM et par certains pays d'Afrique orientale et australe, c'est une taxe qui constituerait un levier dans le cadre de la coopération régionale des DOM et donc la mise en place d'accords commerciaux avec des pays tiers. Enfin, une part du produit permet de financer les dépenses en investissement au titre du FRDE, mais qui demeure marginale pour l'heure. D'une part, les travaux d'aménagement, d'infrastructures sont des éléments qui jouent fortement dans l'attractivité du territoire tant sur le plan touristique que sur celui du retour au pays, les originaires étant à la recherche d'une qualité de vie. D'autre part, les dépenses en BTP ont des effets d'entraînement importants. Le secteur de la construction dont l'activité mobilise un grand nombre de secteurs et d'emplois est générateur de revenus. Cependant, tous ces atouts sont encore largement sous-exploités et montrent que l'octroi de mer peut participer grandement à une recherche d'efficacité du système.

L'un des résultats majeurs que l'on obtient autour de la suppression de l'octroi de mer est qu'elle génère une réduction de la pauvreté monétaire mais au prix d'une récession économique génératrice de chômage. Or, le chômage est la principale cause de la pauvreté monétaire. Si le recul de la pauvreté monétaire est obtenu par une baisse des prix, cette réforme ne génère pas de création de richesses ni d'emplois et accroît la dépendance à l'extérieur en raison d'une hausse des importations. Aussi, nous avons évalué les effets d'une proposition s'articulant autour de la mise en place d'une allocation destinée aux ménages modestes. Plus précisément, nous avons évalué le scénario d'une allocation financée par le produit de la TVA, scénario qui vise un double objectif. En premier lieu, il s'agit d'augmenter les revenus des ménages modestes en leur fournissant cette allocation. En second lieu, cette

allocation est réservée à une consommation de biens et services d'origine locale. Il s'agit alors de fournir un surplus d'activité aux branches locales, ce qui permettrait de créer de l'emploi. Ce scénario qui crée une boucle vertueuse autoalimentée entraînerait un recul du taux de chômage qui s'accompagnerait d'une réduction du nombre de bénéficiaires du RSA et donc d'une économie en termes d'allocation chômage pour les comptes publics des collectivités locales. Surtout, il offrirait des débouchés aux entreprises locales, ce qui est nécessaire pour atteindre la souveraineté alimentaire. Pour rappel de la loi, notons que l'article 294-1 du CGI prévoit l'exonération de TVA dans les territoires de Guyane et Mayotte. Une intégration du territoire à l'article permettrait de mettre en œuvre le dispositif.

Le territoire est soumis à plusieurs enjeux de santé publique qui concerne également l'environnement. En 2019, 58 % des résidents âgés de 15 ans ou plus en Guadeloupe déclaraient jouir d'une bonne ou très bonne santé contre 71 % dans l'hexagone (Insee, 2021). Le surpoids et l'obésité constituent des défis importants pour la population locale qui compte 52 % de résidents touchés contre 47% dans l'hexagone. Par ailleurs, l'épisode pandémique a montré que la propagation des virus est facilitée par le déplacement des populations. Si le tourisme a été un accélérateur de la pandémie, ce secteur fut également l'une des principales victimes. La fermeture des frontières, les restrictions de déplacements pénalisent les activités touristiques et ont des conséquences importantes sur le reste des économies. Compte tenu de la circulation de plus en grande des individus, nous avons considéré un dispositif qui pourrait contribuer au soin de la population sans pour autant empêcher la circulation des individus. Nous avons mené une enquête auprès d'un échantillon représentatif de la population et constitué par la méthode des quotas. Selon les résultats d'enquête, la taxe est relativement bien acceptée par la population résidente (70%) et touristique (54%). Nous montrons qu'un tel dispositif permettrait de fournir davantage de moyens aux activités hospitalières, de stimuler l'activité de production des branches dans le reste de l'économie, et générer des revenus qui permettraient finalement de réduire la pauvreté monétaire.

Le territoire est en proie à d'autres enjeux de santé publique qui vulnérabilisent davantage les guadeloupéens. Entre 1972 et 1993, le pesticide chlordécone a été employé en Guadeloupe dans le but de lutter contre un insecte ravageur des bananeraies. L'ensemble des organismes vivants (hommes, animaux, plantes, fruits et légumes) de la terre et des zones côtières sont contaminés. Il faudrait 700 ans pour que la molécule disparaisse complètement de façon naturelle. Outre la chlordécone, les pays caribéens et latino-américains sont également affectés par un autre phénomène polluant. Depuis une dizaine d'années, ils sont victimes d'échouement massif et sporadique de sargasses sur les côtes entraînant avec elles des conséquences majeures : accessibilité difficile à certaines zones, plages ou ports, activités de pêche perturbées, impact sur les fréquentations touristiques, baisse de l'activité de restauration sur le littoral, corrosion accélérée des matériaux, impacts sur la biodiversité, émanations de gaz toxiques aux odeurs nauséabondes pouvant entraîner des éruptions cutanées, des maux de tête irritants, des nausées et des problèmes respiratoires,...

L'une des solutions proposées par un groupe de chimistes est la production de charbon actif à partir de sargasse pour séquestrer les molécules de chlordécone contenues dans les terres.

Pour en mesurer les effets économiques, nous avons développé un modèle qui intègre un secteur d'activité de production de charbon actif. Nous avons fabriqué en laboratoire le charbon actif à base de sargasse et à base de coques de noix de coco et simulé la mise en place d'une industrie de production de charbon actif destiné à dépolluer les terres agricoles. Selon nos résultats de simulation, on observe qu'une hausse de la production et de l'utilisation du charbon actif permet de dépolluer les terres et exerce un effet positif sur l'ensemble de l'économie guadeloupéenne. En outre, la variabilité du stock de sargasse, dont la disposition est aléatoire, peut être corrigée en compensant la baisse d'afflux d'algues par le recours aux coques de noix de coco. Ces déchets verts constituent par ailleurs une autre source de pollution quand ils sont jetés dans les mangroves et les forêts. Dans un autre scénario, nous avons simulé l'introduction d'une subvention pour inciter l'achat de charbon actif pour dépolluer les terres. Cette subvention est destinée à l'usage de charbon actif dans le secteur agricole. Nous postulons que cette subvention pourrait notamment être intégrée au plan chlordécone mené par l'Etat, au plan sargasse ou également financée par le privé. Une enquête sur le consentement à payer menée auprès des entreprises, des touristes et des résidents révèle en effet que les populations seraient globalement favorables à une participation financière. Selon nos résultats, cela stimulerait la production de charbon actif qui utiliserait davantage d'algues sargasses pour produire du charbon actif. L'effet combiné de cette mesure a des impacts positifs sur le PIB et l'emploi.

La Guadeloupe est une terre de migration. Elle s'est construite au fur et à mesure des mouvements des populations. L'un des problèmes majeurs auxquels elle est confrontée est le vieillissement de la population et l'émigration de la population. Sur le marché du travail, les discriminations dont sont victimes les guadeloupéens les poussent à fuir vers les marchés du travail extérieurs, notamment de l'hexagone. Il se produit donc une fuite des cerveaux qui participe à la baisse de la démographie du territoire. Toutefois, la fuite des cerveaux pourrait se révéler être une chance si ceux-ci retournent au pays. Non seulement, cela permettrait d'accroître la productivité des entreprises locales et le capital humain. En plus, cela participerait à la hausse de la démographie. Compte tenu de la préférence pour la main d'œuvre hexagonale sur les postes qualifiés, nous avons testé l'hypothèse d'une exonération de charges sur les salaires des très qualifiés originaires pour inciter les entreprises à les embaucher. Selon une enquête que nous avons réalisée auprès d'un échantillon représentatif de la population, 86% des sondés s'estiment favorables à ce type de mesure. Selon une autre enquête réalisée auprès d'un échantillon de 300 entreprises, 95% d'entre elles jugent la mesure bonne voire très bonne. Nous avons utilisé un modèle de simulation pour mesurer les effets économiques d'une telle mesure. Nos résultats révèlent que la baisse des cotisations augmenterait la demande de travailleurs originaires. L'offre de travail des originaires pourrait augmenter, ce qui contribuerait à soutenir la démographie du territoire. Les originaires plus demandés pourraient obtenir des hausses de salaire dans la négociation. La hausse des revenus des ménages entraînerait alors davantage d'activité de production de l'économie et d'emploi. Le taux de croissance du PIB augmenterait, accompagné d'une réduction du chômage.

Annexes

Le cadre méthodologique du Chapitre 1

Liste A des produits visés à l'article 1er, paragraphe 2, point a), suivant la classification de la nomenclature du tarif douanier commun

0105 11, 0201, 0203, 0207, 0208, 0210 12 19, 0302, 0304, 0305 49 80, 0306, 0307 91, 0307 99, 0403 sauf 0403 10, 0407, 0408, 0409, 0702, 0704, 0705 19, 0706100010, 0707 00 05, 0709 60 10, 0709 60 99, 0709 99 90, 0713, 0714, 0804 30 00, 0805 50 90, 0807 11, 0807 19, 0904 22 00, 0910 91, 1106, 1601, 1602, 1604 20, 1806 31, 1806 32 10, 1806 32 90, 1806 90 31, 1806 90 60, 1901 20, 1902 11, 1902 19, 2103 30 90, 2103 90 30, 2103 90 90, 2105, 2106, 2201 10 90, 2201 90, 2202 91, 2202 99 sauf 2202 99 19, 2207 10, 2207 20 00, 2208 40, 2209 00 91, 2309 90 sauf 2309904189, 2309 90 51 (2), 2309909639 et 2309909695 (2), 2505, 2517 10, 2523 29, 2712 10 90, 2804, 2806, 2811, 2814, 2828, 2833, 2834, 2836, 2853 00 10, 3101, 3102, 3103, 3104, 3105, 3208, 3209, 3303 00 90, 3304 99 00, 3305 10, 3401, 3402, 3406, 3808, 3820 00 00, 3917 sauf 3917 10 10, 3919, 3920, 3923, 3925 30, 3925 90, 3926 90, 4407 11, 4407 21 à 4407 29, 4407 99, 4418 10, 4418 20, 4418 90, 4818, 4819 10 00, 4821 10, 4821 90, 4910, 4911 10, 6303 12, 6306 12, 6306 19, 6306 30, 6307 90 98, 6810 sauf 6810 11 10, 7003 12 99, 7003 19 90, 7003 20, 7213 10, 7213 91 10, 7214 20, 7214 99 10, 7308 90 59, 7308 90 98, 7310 10, 7314 sauf 7314 12, 7610 10, 7610 90 90, 7616 99 90, 8419 19, 8903 99 10, 8907 90 00, 9001 50, 9004 10 10, 9004 90 10, 9004 90 90, 9403 70 00, 9404 10, 9404 21, 9406 00 20, 9506 99 90.

Liste B des produits visés à l'article 1er, paragraphe 2, point b), suivant la classification de la nomenclature du tarif douanier commun

0403 10, 0901 21, 0901 22, 1006 30, 1006 40, 1101, 1701, 1905, 2007, 2009 sauf 2009119190, 2009119998, 2009199899, 2009491990, 2009493091, 2009499990, 2009611000, 2009719990, 2009791990, 2009799820, 2009891990, 2009896990, 2009897313, 2009897399, 2009897999, 2009899690, 2009899729, 2009899799, 2009899999, 2009902980, 2009904900, 2009905180, 2009905939, 2009905990 et 2009909700, 2202 10 00, 2202 99 19, 2203, 2208 70, 2208 90, 3925 10 00, 7009 91, 7009 92, 8421 21 00.

Le modèle : Clodyn, un MEGC pour les DOM.

Pour traiter la problématique de l'impact de la suppression de l'octroi de mer, nous avons développé un modèle d'équilibre général calculable en dynamique séquentielle. Le modèle *CloDyn*¹³ que nous utilisons fournit une représentation fine des principales structures de

¹³ Voir Mathouraparsad (2011) pour une présentation complète.

l'économie guadeloupéenne et incorpore un ensemble de particularités des économies ultramarines.

Inspiré du modèle PEP 1-t¹⁴ de Decaluwé et al. (2011), *Clodyn* se distingue, toutefois, radicalement des modèles d'équilibre général « standard » car il incorpore un ensemble de dimensions qui ont fait l'objet d'une attention particulière dans la littérature. Sans qu'aucune de ces dimensions ne soit nouvelle en elle-même, l'originalité de notre approche réside dans leur juxtaposition et leur intégration dans un même modèle. Ce faisant, nous croyons que *Clodyn* peut approcher la réalité des économies domiennes d'une manière beaucoup plus satisfaisante que les approches partielles proposées jusqu'à présent dans la littérature. On s'apercevra ainsi que les idées d'économie de rente proposée par Poirine [(Poirine (1993), p. 1169], ou de superstructure de serre de Naudet [Naudet (2006), p.2], peuvent être incorporées dans un modèle mathématiquement cohérent et rigoureux qui captera en outre des situations de monopole et de rigidités sur les prix et sur les salaires tout en permettant un sous-emploi keynésien. Autrement dit, notre modèle permettra de capter toutes les caractéristiques du « syndrome domien » et d'expliquer le fonctionnement des économies de consommation de masse en outre-mer dans un contexte de prix élevés, de rigidité salariale partielle et de chômage important.

Par rapport au modèle d'équilibre général « standard », *Clodyn* se démarque dans plusieurs domaines. Il capte une segmentation du marché du travail avec rigidité salariale dans le secteur public, tout en permettant un chômage structurel et d'attente. Il s'éloigne des approches néo-classique de fonctionnement des marchés en postulant des situations de pseudo-monopole et de comportement collusif dans certains secteurs. Il postule des mécanismes de fixation de prix et de mécanismes de subvention implicites de certaines activités de production. Finalement il incorpore un mécanisme rigoureux d'allocation du capital et de l'investissement dans la définition du sentier de croissance de l'économie.

Clodyn compte deux facteurs de production composites : le capital et le travail tous deux désagrégés en deux types de catégories. L'économie dispose donc de quatre types de facteurs de production. Il y a du capital physique dans toutes les branches et de la terre dans les secteurs agricoles. Chaque branche peut utiliser deux types de main-d'œuvre. Des travailleurs non qualifiés (à « bas salaires ») ou des travailleurs qualifiés (dit « autres salaires »). Dans la construction du cadre comptable appelé Matrice de Comptabilité Sociale (notée MCS), les travailleurs à bas salaires sont rémunérés au voisinage du SMIC. Nous supposons en outre que les salaires des travailleurs non qualifiés sont rigides à la baisse et nous tiendrons compte d'une sous-utilisation de la main d'œuvre en admettant l'existence de chômage pour chacune des catégories d'emploi.

Le modèle compte sept agents ou institutions : les ménages, les entreprises, les entreprises individuelles, l'administration publique centrale, l'administration publique locale, les touristes et le reste du Monde. À souligner, le rôle particulier que jouera l'agent « Touristes » dans le

¹⁴ PEP (Poverty and Economic Policy) est un réseau de recherche.

modèle. Les ressources de cet agent seront fixées de manière exogène mais le comportement de consommation du « Touriste » sera évidemment différent du ménage guadeloupéen. En outre, nous accordons une attention particulière aux administrations publiques locales puisque qu'elles retirent une partie non négligeable de leurs moyens d'action des taxes locales et en particulier de l'octroi de mer.

Les modifications de la législation fiscale locale devraient se faire probablement de façon progressive. Aussi, il nous paraît indispensable de recourir à un modèle dynamique pour étudier les conséquences des réformes envisagées car l'avantage de ce type d'approche est de pouvoir analyser les effets au cours du temps et de simuler des stratégies d'accompagnement.

1. Les structures de marché dans Clodyn

Dans la MCS de 2005 que nous avons construite, les branches d'activité sont au nombre de 24. L'étude des coefficients de cette matrice nous permet de faire apparaître la structure particulière de l'économie de la Guadeloupe. Comme dans d'autres économies domiennes, il s'agit d'une économie fortement tertiaire où les services marchands et non marchands jouent un rôle prépondérant. Ainsi, le secteur ayant la plus forte contribution au PIB en 2005 est « éducation-santé » avec 24%, suivi de « commerce » (21%), « autres services aux entreprises », (17%) et des « activités immobilières » (15%). Le poids des activités publiques est relativement grand compte tenu du fait que leur contribution au PIB en termes de production était de 37% en 2005. Le reste des services marchands contribuait, quant à lui, pour plus de la moitié (52%) à la production de richesses.

Plusieurs types de structure de marché cohabitent dans les territoires domiens. Si la plupart des secteurs d'activité sont supposés être en situation de concurrence pure et parfaite, certains sont en situation de concurrence oligopolistique, voire monopolistique. C'est en particulier le cas des secteurs du commerce, du carburant et de la télécommunication¹⁵. L'exiguïté du territoire favorise l'apparition de barrières à l'entrée de nouveaux concurrents étrangers ou locaux. Ainsi, l'existence de comportement de concurrence imparfaite est presque inévitable dans les économies insulaires. L'apparition de comportement collusif implique alors l'existence de rentes de monopole ou d'oligopole qui influencent le niveau des prix.

Pour modéliser les marchés en concurrence imparfaite, nous avons choisi de suivre les idées de Cockburn, Decaluwé et Dostie [(1998), p.396] en adoptant un comportement à la Cournot-Nash¹⁶. En situation de concurrence imparfaite (ici oligopole dans la spécification), il y a une rigidité sur le prix. Celle-ci est définie par l'équation de Lerner :

$$\frac{PL_{i,t} - MC_{i,t}}{PL_{i,t}} = \frac{1}{NF_{i,t} \varepsilon_{i,t}} \quad (1)$$

¹⁵ La crise de 2009 a mis en lumière l'existence de comportements collusifs dans les départements d'outre-mer, en l'occurrence des situations de quasi-monopole dans quelques secteurs clés de l'économie

¹⁶ Voir Dostie, Cockburn et Decaluwé (1996) pour un traitement théorique des différentes structures de marché utilisées dans les MEGC avec concurrence imparfaite.

Avec $MC_{i,t}$ le coût marginal de production du produit i vendu sur le marché local à la période t , $PL_{i,t}$ le prix du produit local i (excluant toutes taxes sur les produits) à la période t , $\varepsilon_{i,t}$ l'élasticité-prix de la demande du produit i vendu sur le marché étranger à la période t et $NF_{i,t}$ le nombre d'entreprises vendant le produit i sur le marché à la période t .

Étant donné l'hypothèse de petit pays, l'élasticité-prix de la demande d'exportation est supposée exogène. L'élasticité-prix de la demande pour le produit local sur le marché intérieur est endogène dans le modèle.

$$\varepsilon_{i,t} = \frac{D_{i,t}}{D_{i,t} + CL_{i,t}} \left\{ \sigma_i^{MPLO} + (1 - \sigma_i^{MPLO}) \left[\frac{PD_{i,t}}{PC_{i,t}} \frac{D_{i,t}}{Q_{i,t}} \right] \right\} + \frac{CL_{i,t}}{D_{i,t} + CL_{i,t}} \left\{ \sigma_i^C + (1 - \sigma_i^C) \left[\frac{PD_{i,t}}{PQ_{i,t}} \frac{CL_{i,t}}{C_{i,t}} \right] \right\} \quad (2)$$

Avec $D_{i,t}$ la quantité du produit i vendue sur le marché intérieur et non demandé par les consommateurs à la période t , $CL_{i,t}$ la consommation du bien i d'origine locale par les ménages de type h à la période t , σ_i^{MPLO} l'élasticité de substitution (CES – bien composite), σ_i^C l'élasticité de substitution (CES – bien composite), $PD_{i,t}$ le prix du produit local i vendu sur le marché intérieur (incluant toutes les taxes et les marges) à la période t et $PC_{i,t}$ le prix à l'achat du bien composite i payé par les ménages (toutes taxes et marges comprises) à la période t . Les élasticités utilisées dans *Clodyn* ont été empruntées à Mathouraparsad¹⁷ [(2011), pp. 423-441].

2. La demande finale des ménages et la concurrence des importations

La consommation finale des ménages, qui représente plus de 100% du PIB, est le moteur de la croissance. Les biens composites englobent les biens de consommation d'origine locale et ceux d'origine importée. Comme de tradition dans les modèles EGC, le produit composite est spécifiée à l'aide d'une CES à la Armington dans laquelle les produits d'origine locale ou importée sont considérés comme des substituts imparfaits dans les préférences des consommateurs. La demande de produits du ménage est déterminée par la règle suivante :

$$CM_{m,t} = \left[\frac{\beta_m^C}{1 - \beta_m^C} \frac{PD_{m,t}}{PCM_{m,t}} \right]^{\sigma_m^C} CL_{m,t} \quad (3)$$

Avec $CM_{m,t}$ le volume de consommation du bien m d'origine importée demandé par les ménages de type h à la période t , $PCM_{m,t}$ le prix à l'achat du bien i d'origine importée payé par les ménages (toutes taxes et marges comprises) à la période t , $CL_{m,t}$ le volume de consommation du bien m d'origine locale demandé par les ménages de type h à la période t , $PD_{m,t}$ le prix à l'achat du bien i d'origine locale payé par les ménages (toutes taxes et marges

¹⁷ Voir Mathouraparsad (2011) pour une plus large présentation des résultats d'estimation.

comprises) à la période t , σ_m^C l'élasticité de substitution (CES – bien composite) et β_m^C le paramètre distributif (CES – bien composite).

Le prix payé par les agents domestiques pour obtenir le produit importé est le prix international du produit, converti en monnaie locale, auquel s'ajoutent les tarifs douaniers, marges et taxes indirectes intérieures. Il faut également ajouter l'octroi de mer qui s'applique sur les consommations de produits importés.

$$PCM_{m,t} = e_t (1 + ttic_{m,t}) (1 + ttac_{m,t}) (1 + tmrg_{m,t}) (1 + ttim_{m,t}) (1 + ttom_{m,t}) PWM_{m,t} \quad (4)$$

Avec $PCM_{i,t}$ le prix des produits étrangers consommés par les ménages à la période t , $ttac_{i,t}$ le taux de taxe d'autres impôts sur produit sur le bien i à la période t , $ttic_{i,t}$ le taux de TVA sur le bien i à la période t , $tmrg_{i,ij,t}$ le taux de marge i appliqué au bien ij à la période t , $ttim_{i,t,t}$ le taux des droits de douane sur le bien importé i à la période t , $ttom_{i,t}$ le taux d'octroi de mer sur le bien importé i à la période t et $PWM_{i,t}$ le prix international des produits étrangers à la période t .

Dans le modèle, la suppression ou la réduction progressive du différentiel de taux d'octroi de mer va donc avoir un impact direct sur le comportement du ménage dans sa décision d'acheter des produits importés au détriment d'une consommation locale. Il tiendra compte du degré perçu d'homogénéité dans la qualité des différents produits disponibles sur le marché. Plus le degré de substitution sera élevé plus une baisse de l'octroi de mer va favoriser la consommation de produits importés au détriment de produits d'origine locale.

Selon l'étude de Mathouraparsad [(2011), pp. 423-441], l'estimation de l'élasticité de substitution entre la consommation d'origine locale et la consommation d'origine importée est évaluée en moyenne à -0,85, et est significative à 10%. Elle est donc inférieure à l'unité.

3. Le fonctionnement du marché du travail dans les économies domiennes

Une autre grande distinction des économies domiennes vis-à-vis de l'hexagone est certainement le fonctionnement du marché du travail. Une des spécificités du marché du travail tient à la préférence apparente pour le secteur public. En effet, il y a une forte concentration en offre d'emploi dans le secteur tertiaire (72,3% dont 40,9% pour les services non marchands) mais aussi d'importantes demandes d'emploi (63,4%). La Guadeloupe affichait un taux de chômage approximativement égal à 26% en 2005.

Pour caractériser le fonctionnement du marché du travail nous avons retenu l'hypothèse d'une segmentation du marché du travail entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé.

3.1. Le secteur public

Nous postulons que les échelles salariales de la fonction publique et apparentées (autres institutions publiques) sont fixées de manière exogène. Par contre, la création d'emplois par le secteur public dépend de la capacité des administrations à payer et sera ainsi reliée à la contrainte budgétaire des administrations publiques et, en définitive, aux règles de « bouclage » retenues pour chaque scénario. Ainsi, si l'on postule que les collectivités locales doivent simultanément équilibrer leurs budgets dans un contexte de réduction de recettes fiscales (suite par exemple à l'élimination de l'octroi de mer) la conséquence naturelle sera une réduction des dépenses et des services fournis à la population par une contraction de l'emploi public.

Accepter cette hypothèse, si elle est combinée à une majoration des salaires publics par rapport au taux de salaire du secteur privé, revient à nous rapprocher de l'hypothèse formulée par Todaro [Harris et Todaro (1970), p.127] : l'existence d'un boum (ou d'une rente administrative dans notre cas) dans le secteur public aurait tendance à attirer les travailleurs vers le secteur public au détriment du secteur privé et à provoquer une hypertrophie du secteur non-marchand.

3.2.Le secteur privé

Tout se passe comme si les ménages comparaient les salaires versés dans les deux compartiments du marché du travail. S'ils prennent la décision de s'orienter vers le secteur privé, ils ne sont pas certains d'y trouver un emploi. Aussi, ils tiendront compte dans leur salaire privé anticipé de la probabilité d'y trouver un emploi. Ce salaire anticipé est le taux de salaire privé multiplié par la probabilité de trouver un emploi dans le privé. Cette probabilité est approximée par le rapport de la demande totale de travail privé sur l'offre totale de ce travail. La part de main d'œuvre qui n'a pas trouvé d'emploi dans le privé ou le public se retrouve alors au chômage.

Afin de déterminer le niveau de chômage, nous avons retenu une spécification de type « wage curve » qui relie le salaire en niveau au taux de chômage. Selon Blanchflower et Oswald [Blanchflower et Oswald (1995), p.160], plus le taux de chômage est faible, plus le salaire perçu sera élevé. La littérature nous montre que cette approche empirique est compatible avec des théories microéconomiques de formation des salaires comme celle du salaire d'efficience, des négociations collectives ou des contrats implicites. Elle a en outre l'avantage d'éviter les hypothèses extrêmes de plein emploi ou de la rigidité complète des salaires. Dans notre modèle, nous tenons compte de l'effet contagion supposé par Poirine [Poirine (2007), p.16] entre le secteur public et le secteur privé. Par conséquent, à taux de chômage donné, plus le salaire public augmente et plus le salaire privé augmente également. Cette hypothèse est cohérente avec les revendications syndicales que l'on retrouve sur le marché du travail domien et des relèvements des salaires de base dans plusieurs secteurs (télécommunications, banques, énergie,...).

Enfin, l'impact des revendications syndicales sur le niveau des salaires est introduit au moyen d'un modèle de « droit à gérer » à l'image de De Melo et Tarr [De Melo et Tarr (1992), p.124] portant sur les écarts intersectoriels de salaire négociés par secteur.

4. Les revenus et dépenses des ménages et des institutions.

4.1. Les ménages

Le modèle *CloDyn* distingue les ménages, les touristes, plusieurs catégories d'entreprises (entreprises individuelles et les autres), d'administrations (locales et centrales) et le reste du monde.

Dans la MCS, les revenus des ménages sont composés des revenus du capital (5%), des revenus du travail (44%), des revenus du facteur terre (2%), les dividendes des entreprises (10%) et le reste provient des transferts du type loyers mais aussi des transferts des administrations publiques composés de prestations de chômage, des paiements d'intérêts pour la dette publique.

4.2. Les entreprises

En 2005, la Guadeloupe comptabilisait 26 340 entreprises qui employaient 82 560 salariés mais les 3/4 n'ont pas de salariés. Par conséquent, nous avons distingué les TPE (Très Petites Entreprises qui sont des micro-entreprises ou des entreprises individuelles) des autres entreprises.

Dans la MCS, les revenus des entreprises sont composés des revenus du capital (45%), des surprofits (2%) ou encore de dividendes des entreprises (7%). Le reste provient des transferts du type loyers mais aussi des transferts des administrations publiques composés de prestations de chômage, des paiements d'intérêts pour la dette publique.

Le taux d'épargne des entreprises¹⁸ est de 9% et le taux d'imposition est d'environ 14%.

4.3. Les administrations publiques

Nous distinguons deux types d'administration. En premier lieu, il y a les administrations publiques locales (APUL) qui correspondent aux collectivités locales et en second lieu les administrations publiques centrales (APUC) dont les organismes sont rattachés aux ministères. Les APUL jouent un rôle central dans les économies domiennes.

Deux taxes caractérisent surtout leurs recettes : l'octroi de mer (TOM) qui, bien qu'ayant vocation de compenser les surcoûts de production a pour effet finalement de protéger la production locale et la taxe spéciale sur le carburant, l'équivalent local de la TIPP.

La recette fiscale de l'octroi de mer prend la forme suivante :

¹⁸ Le taux d'épargne des entreprises est défini comme le rapport de l'épargne sur la valeur ajoutée.

$$TOM_{m,t} = ttom_{m,t} PWM_{m,t} e_t CM_{m,t} \quad (5)$$

Avec $ttom_{m,t}$, le taux d'octroi de mer sur le bien importé m à la période t , e_t le taux de change¹⁹ à la période t , $TOM_{m,t}$, les recettes de l'APUL provenant des taxes de l'octroi de mer m à la période t , $PWM_{m,t}$, le prix mondial du produit importé m (exprimé en devise étrangère) à la période t et $CM_{m,t}$, la consommation des ménages en biens importés m à la période t .

Outre les recettes fiscales, les APUL reçoivent des transferts substantiels de l'Europe destinés à financer le développement régional. D'ailleurs, les APUL ont clôturé leurs exercices sur des budgets excédentaires en 2005.

5. Les prix

Certains prix sont fixes dans le modèle : il s'agit des prix des produits exportés, des prix des produits importés, du prix de l'électricité (fixé par l'administration centrale) et du prix du combustible excluant toutes taxes (prix plafond fixé par la préfecture).

Les prix du commerce et des télécommunications sont quant à eux des prix définis par l'équation de Lerner. Ils correspondent à des prix de concurrence imparfaite (oligopole), supérieurs aux prix pratiqués en situation de concurrence parfaite.

6. La dynamique du modèle Clodyn

Le bloc dynamique détermine la façon dont l'économie passe d'une période à une autre, d'un équilibre à un autre. Nous supposons comme Solow que la dynamique du modèle est liée à la croissance démographique de l'économie.

Nous avons estimé plusieurs modèles de croissance démographique et obtenu comme estimation un taux de 0,9% (paramètre significatif à 2%).

La dynamique du modèle est générée par la règle d'accumulation du capital qui est une règle standard dans les modèles néoclassiques. La règle d'accumulation du capital stipule que le stock de capital dans une branche j à la période $t+1$ est égal au stock de la période précédente, moins l'amortissement, plus le volume des investissements de capitaux de la période précédente. La structure sous-jacente est donc que le nouveau capital est en place une période après que l'investissement soit alloué. Le nouveau volume de capital alloué aux branches est proportionnel au stock de capital existant et la proportion varie en fonction du rapport entre le taux de rendement et le coût d'utilisation de ce capital, qui peut être interprété comme le q de Tobin. Cette relation endogénéise les dotations sectorielles en capital :

¹⁹ Par défaut, le taux de change e est utilisé dans le modèle comme numéraire.

$$KD_{k,j,t+1} = KD_{k,j,t} (1 - \delta_{k,j}) + IND_{k,j,t} \quad (6)$$

où $IND_{k,j,t}$ est le volume d'investissement en nouveau capital de type k dans le secteur j à la période t , $KD_{k,j,t}$ la demande de capital de la branche j en capital de type k à la période t et $\delta_{k,j}$ est le taux de dépréciation du stock de capital de type k dans la branche j .

Du fait de l'insularité et de l'étroitesse des marchés, la plupart des entreprises dominiennes ont du mal à atteindre des niveaux de rentabilité et de compétitivité satisfaisants. Pour Levratto [Levratto (2007), p.294] et Ernatus [Ernatus (2009), p.65], la principale contrainte de financement des investissements est le manque de fonds propres pour financer leurs investissements. Aussi, elles font face à un coût du crédit élevé et un accès difficile aux marchés financiers.

C'est le manque de rentabilité, des taux d'intérêt et des prix élevés sur le marché intérieur qui contraignent la demande d'investissement dans les branches.

Partant de ces éléments d'analyse, nous adoptons une formalisation de l'allocation du nouveau capital entre les différentes branches à partir d'une version modifiée de la demande d'investissement de Jung et Thorbecke [Jung et Thorbecke (2001), p.13]. Le nouveau volume de capital de type k alloué aux branches des secteurs j est proportionnel au stock existant de capital et la proportion varie selon le ratio du taux de rendement de ce capital sur le coût d'usage de ce capital.

$$IND_{k,bus,t} = \phi_{k,bus} \left[\frac{R_{k,bus,t}}{U_{k,bus,t}} \right]^{\sigma_{k,bus}^{INV}} KD_{k,bus,t} \quad (7)$$

$$U_{k,bus,t} = PK_t^{PRI} (\delta_{k,bus} + IR_t) \quad (8)$$

où IR_t est le taux d'intérêt à la période t , $U_{k,j,t}$ est le coût d'usage du capital de type k dans la branche j à la période t , $\phi_{k,j}$ est le paramètre d'échelle (allocation de l'investissement aux branches), σ_j^{KD} est l'élasticité de substitution et $\delta_{k,j}$ est le taux de dépréciation du capital de type k dans la branche j .

Le coût d'usage du capital dépend du prix du nouveau capital (le coût de remplacement du capital), du taux d'amortissement et du taux d'intérêt. Le rendement du capital reçu par les propriétaires de capital ($R_{k,j,t}$) est déterminé comme un rendement Ricardien²⁰, puisque le capital est supposé être spécifique à chaque branche ; la demande de capital est fixe à la première période selon une règle d'accumulation du capital.

7. Le bouclage

²⁰La théorie de Ricardo repose sur l'hypothèse d'immobilité du capital. Un rendement Ricardien provient de l'exploitation par une entreprise d'une ressource rare dont l'offre est limitée, un capital spécifique à la branche d'activité.

Nous supposons, et ce dès la première période, un bouclage à la Johansen²¹ avec une neutralité du solde budgétaire. Les dépenses publiques deviennent endogènes et permettent aux administrations, dans un souci d'équilibre budgétaire, de conserver un déficit public égal au *Business As Usual* (BAU)²². Tout se passe comme si, à long terme, l'économie locale ne pouvait emprunter auprès des administrations publiques centrales.

L'équilibre de la balance commerciale est maintenu à son niveau initial : le solde du compte courant en devises étrangères est considéré comme donné. Cette hypothèse peut s'interpréter comme l'obligation des administrations publiques d'atteindre un objectif d'équilibre budgétaire ou l'impossibilité de financer les investissements par des emprunts étrangers. L'accumulation du capital est donc contraint à avoir recours au seul financement interne.

Par ailleurs, nous supposons que le nombre de firmes est constant et nous ne considérons pas la libre entrée/sortie de firmes. Compte tenu de la petite taille et de la structure des marchés sur le territoire, nous présumons que le système oligopolistique risque de perdurer et que les profits ne s'annulent pas à long terme.

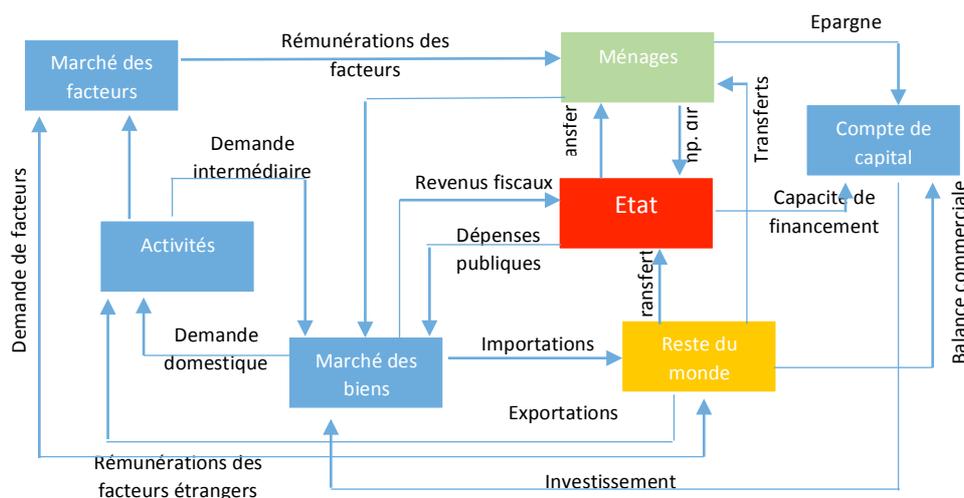
²¹En référence à celui qu'il a utilisé dans le modèle construit en 1960.

²² Le BAU est un scénario précisant ce qui se passerait en l'absence de choc sur le long terme.

Le cadre méthodologique du Chapitre 2

Le module d'équilibre général calculable pour l'outre-mer que nous avons construit est un instrument d'analyse conçu dans la tradition des modèles néoclassiques d'équilibre général à la Dervis, De Melo et Robinson (1982) et inspiré du modèle PEP-1-1 (Decaluwé et al., 2012). Il vise à retranscrire de manière fidèle les mécanismes économiques et les caractéristiques de ce territoire²³.

Graphique 2.1. Schéma du modèle EGC



La production s'effectue dans une structure imbriquée. Au niveau supérieur, la fonction de production est de type Leontief. Elle combine la valeur ajoutée et les consommations intermédiaires en proportion fixe. Ensuite, aux niveaux inférieurs des fonctions à élasticité de substitution constante (CES) sont adoptées. Tout d'abord, la valeur ajoutée est générée à partir d'un facteur travail composite et d'un facteur capital. Ensuite, une CES combine deux catégories de travail. La désagrégation du facteur travail dans la MCS s'appuie sur l'exploitation des données DADS.

Une autre grande particularité des économies domiennes par rapport à l'Hexagone est le fonctionnement du marché du travail. Le chômage structurellement élevé de l'économie Guadeloupéenne concerne 21 % de la population active. La structure du marché du travail est en réalité toute particulière puisque le secteur tertiaire concentre 80% des emplois (dont 47% pour les services non marchands) et regroupe 63,4 % des demandes d'emploi. Concernant les fonctionnaires, nous avons postulé un taux de surrémunération fixe sur le salaire public qui correspond au taux de majoration déterminé comme une prime de vie chère perçue en plus du salaire public au niveau hexagonal. Ce taux a été calibré à 0,4, pour représenter les 40% de vie chère en Guadeloupe par rapport au salaire public perçu dans l'hexagone. Le modèle distingue des catégories de travailleurs car les conditions salariales sont différentes dans

²³ Nous renvoyons le lecteur intéressé à Mathouraparsad (2016) et Mathouraparsad et Decaluwé (2018) pour une présentation plus large des spécificités du territoire.

chaque segment du marché du travail. Les travailleurs non qualifiés sont rémunérés à un salaire minimum qui est fixé par l'Etat ce qui implique une rigidité du salaire privé des travailleurs non qualifiés. Les travailleurs qualifiés du privé perçoivent un taux de salaire déterminé par une wage curve à la Blanchflower et Oswald (2005). La wage curve est une spécification qui s'appuie sur des théories microéconomiques de formation des salaires comme celle du salaire d'efficience, des négociations collectives ou des contrats implicites. Elle a l'avantage d'être compatible avec les théories d'équilibre général et c'est la raison pour laquelle nous l'avons retenu dans notre modélisation. Ces modèles de formation des salaires fournissent d'ailleurs une justification théorique des courbes de salaire puisque les modèles de négociation (Layard et Nickell, 1992) ou de salaire d'efficience (Shapiro et Stiglitz, 1984) relient négativement le niveau de salaire d'une entreprise et le taux de chômage de l'économie.

La MCS distingue quatre types de ménages : ménage actif de la fonction publique, ménage actif du privé, ménage retraité et ménage au chômage. Cette distinction nous est parue nécessaire pour tenir compte de la prépondérance de la fonction publique dans ces territoires mais aussi la forte part des ménages modestes parmi les chômeurs. Nous avons utilisé les informations fournies par l'enquête budget des familles (BDF) 2006 pour désagréger les ménages en ce qui concerne leurs ressources et leurs emplois dans la MCS. La consommation $C_{i,h}$ en biens et services i des ménages h est issue d'une fonction LES qui combine différents types de biens et services et prend un niveau de consommation incompressible.

$$C_{i,h}PQ_i = C_{i,h}^{MIN}PQ_i + \gamma_{i,h}^{LES}(CTH_h - \sum_{ij} C_{ij,h}^{MIN}PQ_{ij}) \quad (1)$$

Les prix des biens et services consommés par les ménages sont assujettis notamment à l'octroi de mer et la TVA. La première s'applique à la fois aux produits importés et aux produits locaux mais avec un différentiel nettement au bénéfice de la production locale. Quant à la TVA, il n'y a pas de distinction de taux selon l'origine des produits. Compte tenu de notre objet qui vise à consacrer l'allocation à la consommation de produits locaux, une distinction locale/importée est nécessaire. Aussi, nous postulons que la consommation composite $C_{i,h}$ correspond à une combinaison de produits locaux $CL_{i,h}$ et de produits importés $CM_{i,h}$.

$$C_{i,h} = B_h^{CT} \left[\beta_{i,h}^{CT} CL_{i,h}^{-\rho_{i,h}^{CT}} + (1 - \beta_{i,h}^{CT}) CM_{i,h}^{-\rho_{i,h}^{CT}} \right]^{-\frac{1}{\rho_{i,h}^{CT}}} \quad (2)$$

Cette fonction CES combine les biens locaux payés au prix de marché local PD_i et les biens importés achetés au prix importé PM_i . On suppose que l'allocation TR_{POV} est financée par le produit de recettes fiscales (TVA ou octroi de mer) et redistribuée aux ménages. Cette redistribution est consacrée uniquement à de la consommation de produits locaux. Toutefois, il se peut que l'allocation $POVTH_h$ versée aux ménages h ne soit pas suffisante pour satisfaire la consommation du ménage. Aussi, nous distinguons deux types de biens locaux consommés : ceux achetés au moyen de l'allocation $CP_{i,h}$ et ceux dits « complémentaires » achetés au moyen du revenu du ménage $CN_{i,h}$. Les biens locaux sont achetés aux prix PD_i .

Les hypothèses du modèle sont schématisées ainsi :

$$CL_{i,h} = CP_{i,h} + CN_{i,h} \quad (3)$$

$$CP_{i,h}PD_i = \alpha_{i,h}POVTH_h \quad (4)$$

$$POVTH_h = \varphi_h TR_{POV} \quad (5)$$

avec $\alpha_{i,h}$ la part de biens i que permet d'acheter l'allocation par le ménage h , φ_h part de l'allocation totale versée au ménage h (calibrée comme la proportion de ménages pauvres parmi les ménages de catégorie h).

Pour calibrer φ_h , nous avons calculé la composition de la pauvreté par types de ménages (Insee, 2020). Il s'agit essentiellement de chômeurs. Toutefois, si l'on s'intéresse à la composition des ménages pauvres, on peut remarquer que les autres catégories de ménages ne sont pas épargnées. A partir de la part de ménages pauvres dans chaque catégorie de ménages, la répartition du montant total d'allocation distribué aux ménages pauvres a été calibrée ainsi : 55% à destination des chômeurs, 34% des ménages actifs du privé et 11% des retraités. Ceci a permis de déterminer une clé de répartition pour distinguer les ménages pauvres dans la MCS. Nous postulons l'hypothèse que les ménages du secteur public, en raison de la perception d'une prime de vie chère de 40%, ne sont pas sous le seuil de pauvreté.

En ce qui concerne les hypothèses sur le commerce international, la plupart des biens produits localement peuvent être destinés et vendus soit sur le marché domestique soit à l'exportation selon l'hypothèse d'une distribution optimale de la production entre les exportations et les ventes locales, avec une substituabilité imparfaite entre ces marchés spécifiés selon une fonction CET. S'agissant des produits importés, nous postulons que les produits étrangers (IMP) et locaux (D) sont des substituts imparfaits via l'hypothèse classique d'Armington avec une fonction CES combinant les produits importés et les produits locaux pour définir une demande de biens composite (Q) par type de bien i .

$$Q_i = B_i^M \left[\beta_i^M IMP_i^{-\rho_i^M} + (1 - \beta_i^M) D_i^{-\rho_i^M} \right]^{-\frac{1}{\rho_i^M}} \quad (6)$$

Dans l'économie, les importations sont constituées pour partie de biens consommés par les ménages (CM) et de biens importés autre que ceux consommés par les ménages (IMP). L'ensemble des importations (IM) correspond à la somme des deux pour chaque bien i :

$$IM_i = IMP_i + CM_i \quad (7)$$

Les produits locaux sont constitués pour partie de biens consommés par les ménages (CL) et de biens autre que ceux consommés par les ménages (D). L'ensemble de la demande de produits locaux (DD) correspond à la somme des deux pour chaque bien i :

$$DD_i = CL_i + D_i \quad (8)$$

Les administrations sont considérées comme des agents dans le modèle. On distingue l'agent collectivité locale et l'agent Etat. L'agent collectivité locale perçoit des recettes fiscales

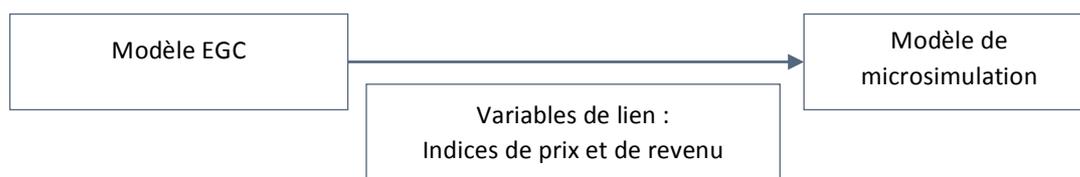
propres parmi lesquelles l'octroi de mer dont le produit finance le budget des collectivités locales (Région, conseil départemental et communes). L'octroi de mer est une recette fiscale essentielle pour les collectivités locales puisqu'elle contribue à leur procurer une certaine autonomie fiscale et réduit ainsi donc le niveau de transferts de l'Etat. Les recettes de TVA, quant à elles, sont perçues par l'administration centrale. On postule que les dépenses des collectivités locales dépendent de leurs revenus. La dépense publique totale est répartie entre les biens en parts fixes. Ces parts sont calibrées en fonction du vecteur de dépenses des administrations renseignées dans la MCS. Implicitement, la fonction de demande de bien d'investissement est une Cobb-Douglas. Avec un budget de dépenses donné, la quantité demandée de chaque bien par les collectivités varie de façon inversement proportionnelle par rapport au prix du produit. Le produit de l'octroi de mer finance notamment la masse salariale, qui est le premier poste de dépenses des collectivités locales, et les dépenses d'action sociale (cantines, crèches,...). En revanche, on postule que les dépenses de l'Etat dans l'économie locale sont indépendantes des revenus qu'il génère sur le territoire. Elles sont exogènes et répondent à 31 missions et 94 programmes conçus pour les outre-mer et précisés dans le document de politiques transversales. Toutefois, nous postulons que les transferts de l'Etat vers les collectivités dépendent des revenus qu'il génère dans l'économie.

Parmi plusieurs indicateurs que calcule le modèle tels que l'indice des prix de Laspeyres ou le taux de chômage, une variable d'intérêt est le PIB qui nous permettra d'apprécier les effets macroéconomiques. Il peut être défini par plusieurs approches. Nous aborderons l'analyse des résultats au travers du PIB par l'approche de la demande. Les règles de bouclage adoptées portent sur différents éléments. Tout d'abord, Le modèle est spécifié avec capital physique spécifique à chaque secteur. La Guadeloupe étant une économie régionale dont le principal partenaire commercial est la métropole, nous postulons une absence de contrainte extérieure avec une balance commerciale endogène. L'hypothèse de petit pays implique un taux de change fixe qui constitue le numéraire dans le modèle. Ce bouclage permet d'équilibrer l'offre d'épargne à la demande d'investissement tout en postulant que l'investissement total est exogène. En ce qui concerne le déficit public, il est endogène : les dépenses publiques de l'Etat sont fixes en valeur et la fiscalité est endogène. Nous supposons un équilibre de sous-emploi keynésien avec une offre de travail exogène et du chômage. Nous avons postulé un salaire plancher sur le marché des travailleurs non qualifiés avec l'introduction d'un salaire minimum. Le salaire public est fixe et augmenté d'une prime de vie chère par rapport au salaire que perçoivent les fonctionnaires en métropole (ce point est présenté plus bas). Nous postulons une absence de contrainte sur l'épargne de l'Etat, et donc une épargne endogène qui s'interprète comme un Etat qui ne veille pas à un équilibre comptable de ses opérations dans les outre-mer. En revanche, la collectivité se soucie de son équilibre budgétaire notamment pour pouvoir financer sa politique économique. Nous postulons donc une épargne exogène pour tenir compte de cette contrainte.

Le modèle permet d'évaluer les impacts sur la pauvreté monétaire en utilisant l'enquête BDF2006 réalisée auprès de 10 240 ménages en métropole. En Guadeloupe, 850 ménages ont été enquêtés. L'enquête intègre également des coefficients de pondération pour corriger le biais de tirage de l'échantillon des ménages enquêtés. L'enquête vise à reconstituer toute la

comptabilité des ménages : dépenses et ressources. En ce qui concerne les dépenses, elles sont enregistrées et ventilées selon une nomenclature en 900 postes, utilisée par la Comptabilité nationale et pour l'élaboration de l'indice des prix. Toutes les dépenses sont couvertes y compris celles qui ne relèvent pas de la consommation des biens et services (impôts, taxes, primes d'assurance, transferts interménages, achats de biens d'occasion et remboursement de crédits notamment). En ce qui concerne les ressources des ménages (revenus, prestations sociales, sommes provenant d'autres ménages, héritage, primes de licenciement, loto ...), elles font aussi l'objet d'une étude dans l'enquête. Celle-ci permet de comparer les niveaux de vie et les choix de consommation des diverses catégories de ménage tant sur le plan économique (tendance à long terme et facteurs explicatifs de la consommation) que sociale (études de la pauvreté, des inégalités, etc.). Les comptes économiques étant publiés à un niveau d'agrégation différent de l'enquête BDF, il a fallu réaliser certaines manipulations pour concilier la MCS et l'enquête auprès des ménages et donc procéder à une agrégation des données de l'enquête BDF. Partant des données d'enquête, nous avons adapté la méthodologie de microsimulation top-down suivie par Cockburn et al. (2010) et Banerjee et al. (2015). Pour réaliser les analyses de pauvreté, nous avons procédé à une analyse top-down de type comportementale qui procède en deux étapes. Dans un premier temps, le modèle EGC est simulé. Il permet d'obtenir les vecteurs de prix des biens et de rémunération des ménages²⁴. Dans un second temps, prix et rémunérations sont introduits de façon exogène dans le module de microsimulation. Au niveau microéconomique, nous postulons une fonction de consommation spécifique pour chaque ménage. Celle-ci est affectée par des changements de rémunérations des ménages combinés à des changements dans les prix à la consommation des produits.

Graphique 2.2. L'approche macro-micro



Nous calculons les indices FGT (Foster, Greer et Thorbecke, 1984) qui sont les plus couramment utilisés pour mesurer la pauvreté monétaire. Les indices FGT ont la forme générale suivante :

$$P\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[\frac{z - y_j}{z} \right]^\alpha \quad (9)$$

où α est le paramètre d'aversion à l'inégalité au sein du groupe pauvre, y_j est le revenu d'un individu j et z est la ligne de pauvreté.

²⁴ En l'absence d'informations sur les prix par produit dans l'enquête BDF, nous avons dû calculer des indices de prix dont le niveau d'agrégation coïncide avec le niveau d'agrégation retenu dans l'enquête. Il s'agit d'indices de prix de type Laspeyres sont calculés à partir des prix obtenus dans les simulations.

A côté du taux de pauvreté, nous calculons le taux de grande pauvreté qui est défini comme la part d'individus percevant moins de 50% du revenu médian, soit 473 euros par mois. Dire qu'une politique génère de la croissance ne garantit pas qu'elle profite davantage aux pauvres qu'aux riches. Les indices de croissance pro-pauvre visent à évaluer si la croissance a été bénéfique aux pauvres relativement aux ménages aisés. Dans la littérature, les principaux indices qui permettent d'établir un lien étroit entre la croissance et la pauvreté sont l'indice de Kakwani et Pernia (2001) et l'indice de Ravallion et Chen (2003).

Kakwani et Pernia (2001) considèrent que la croissance est pro-pauvre, dès lors que la croissance génère davantage de richesse aux pauvres par rapport aux non pauvres. Ils proposent un indice de croissance pro-pauvre dite relative qui mesure le degré de la croissance considérée comme étant pro-pauvre. Cet indice ψ est défini par le rapport entre δ l'élasticité globale de la pauvreté à la croissance avec la variation observée de l'inégalité (la modification de la pauvreté, suite à une variation de la croissance ou encore la réduction totale de la pauvreté) et η l'élasticité de croissance de la pauvreté sans variation de l'inégalité. L'indice de croissance pro-pauvre est défini comme suit :

$$\psi = \frac{\delta}{\eta} \quad (10)$$

Si l'indice de Kakwani et Pernia (2001) est inférieur à 0, la croissance est anti-pauvre ; s'il est compris entre 0 et 1/3, la croissance est dite faiblement pro-pauvre ; s'il est compris entre 1/3 et 2/3, la croissance est dite modérément pro-pauvre ; s'il est compris entre 2/3 et 1, la croissance est dite pro pauvre ; enfin s'il supérieur à 1, la croissance est dite fortement pro pauvre.

Ravallion et Chen (2003) définissent également une mesure de la croissance pro-pauvre, dite absolue. Leur mesure est déduite de la moyenne des taux de croissance de chaque percentile. Si, à la suite d'un choc, la distribution se modifie en faveur des pauvres, alors la croissance est dite pro-pauvre. L'indice correspond à la croissance moyenne au sein du groupe pauvre. Il se définit comme suit :

$$\gamma^* = \frac{W_1(z) - W_2(z)}{P_0(z)} \quad (11)$$

Où $W_1(t)$ est l'indice de pauvreté de Watts (1968) avant choc, $W_2(t)$ l'indice de Watts après choc et $P_0(z)$ est l'indice numérique de pauvreté. Si l'indice de Ravallion et Chen (2003) est supérieur au taux de croissance du revenu moyen, la croissance est dite pro-pauvre.

Alors que l'indice de Kakwani et Pernia étudie la variation de la pauvreté totale, l'indice de Ravallion et Chen analyse l'impact d'un choc au niveau de la ligne de pauvreté z de la distribution de revenu de la population.

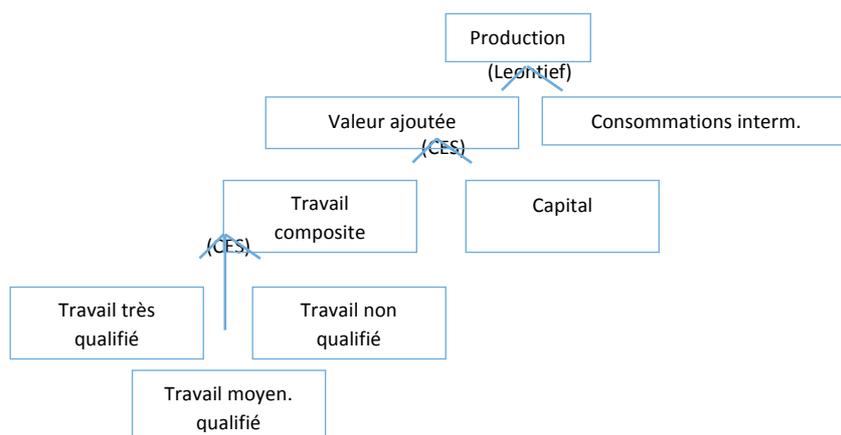
Le cadre méthodologique du Chapitre 3

Le cadre du modèle d'équilibre général calculable est statique. Il est calé sur la Matrice de Comptabilité Sociale de la Guadeloupe. Chaque secteur utilise de nombreux types de facteurs de production : la main-d'œuvre en trois catégories (hautement qualifiée, qualifiée et non qualifiée), le capital physique (équipements et machines) et la terre, qui ne sont pas substituables.

1. Structure de production

La production se déroule dans une structure imbriquée. Comme le montre le Graphique 3.1, à un niveau supérieur, la fonction de production est de type Léontief. Il combine la valeur ajoutée et les consommations intermédiaires dans une proportion fixe. Ensuite, aux niveaux inférieurs, des fonctions à élasticité de substitution constante (CES) sont adoptées. Tout d'abord, la valeur ajoutée est générée à partir d'un facteur composite travail et d'un facteur composite capital. Ensuite, un CES regroupe trois catégories de travail.

Graphique 3.4. Structure de production



2. Activités touristiques

Les touristes sont considérés comme des agents non-résidents ayant le même objectif que les ménages : maximiser leur utilité sur le territoire domestique. Ils ont un budget qui apparaît comme un transfert du reste du monde (CTT). Nous avons utilisé une fonction d'utilité de type Cobb-Douglas qui stipule une dépense de consommation (CT_i) en proportions fixes (α_i^{CT}) payés aux prix composite (PC_i) y compris les diverses taxes sur les produits i . La demande touristique pour chaque bien s'exprime alors par :

$$CT_i PC_i = \alpha_i^{CT} \cdot CTT \quad (1)$$

La contribution de solidarité versée par les voyageurs représente une partie (ε) du budget total des touristes. Le total des recettes correspond à une subvention ($SUBV_{hosp}$) versée à l'hôpital public.

$$SUBV_{hosp} = \varepsilon \cdot CTT \quad (2)$$

La détermination du montant de cette taxe n'est pas une mince affaire et nécessiterait un examen approfondi afin d'en déterminer le juste prix compte tenu de la mise en place par les voyageurs d'une contribution de solidarité. Premièrement, il est important de ne pas nuire à la compétitivité du secteur du tourisme, qui évolue dans un domaine hautement concurrentiel. Deuxièmement, en période de récession, il n'est pas souhaitable de taxer des activités déjà gravement touchées.

Selon notre enquête, les gens sont favorables à une contribution de 20 € par voyageur, soit quasiment le prix d'un dîner au restaurant, sans pour autant modifier le budget alloué par les touristes à leurs vacances. A noter que le budget moyen fixé par les touristes en 2018 était de 990 €, selon l'Institut national de la statistique (INSEE). Cette contribution de solidarité représenterait donc environ 2% de leur budget total. Pour l'année 2019, un tel dispositif aurait généré un produit d'un peu plus de 2 millions d'euros.

A titre indicatif, en l'absence d'information pour la Guadeloupe, ces recettes peuvent être relativisées par le fait qu'en région parisienne une journée en réanimation passée par des personnes infectées par le Coronavirus est facturée 2 932 €, et le reste [c'est-à-dire séjours hors réanimation], au tarif moyen des hôpitaux parisiens, est de 1 500 €, sans mutuelle.

3. Le marché du travail

Comme on le sait, l'économie guadeloupéenne n'est pas au plein emploi. Le chômage est structurellement élevé et touche 21 % de la population active en 2019. Le modèle prend en compte cette caractéristique, mais identifie plusieurs catégories de travailleurs puisque les conditions salariales diffèrent selon chaque segment du marché du travail. Premièrement, nous postulons que les travailleurs non qualifiés reçoivent un salaire minimum fixé par l'État. Cela entraîne une rigidité des salaires privés des travailleurs non qualifiés. C'est ce salaire minimum qui explique l'émergence éventuelle du chômage parmi cette catégorie de travailleurs.

Dans la deuxième catégorie, les travailleurs semi-qualifiés du secteur privé reçoivent un taux de salaire déterminé par une courbe de salaire citée par Blanchflower et Oswald (1991). Ce cahier des charges standard permet de prendre en compte le rôle des syndicats qui exercent une certaine pression sur les salaires. En présence de tensions sur le marché du travail, les syndicats auront tendance à réclamer des augmentations de salaires, mais ils ne le feront pas si le chômage est élevé.

En raison de cette rigidité des salaires, le marché ne sera plus équilibré au sens strict de la théorie microéconomique car, au niveau des salaires en vigueur, la taille de l'offre de main

d'œuvre dépasse les emplois disponibles. Or, pour un taux de chômage donné, il existe un salaire correspondant à un « équilibre » de sous-emploi.

La troisième catégorie concerne les travailleurs hautement qualifiés. Le marché du travail guadeloupéen se caractérise par un déficit de travailleurs hautement qualifiés, même s'ils existent localement. Schématiquement, c'est comme s'il n'existait pas d'emplois hautement qualifiés pour les travailleurs locaux. Ces travailleurs se contentent alors de catégories d'emploi inférieures à celles des travailleurs semi-qualifiés.

Enfin, le modèle distingue les fonctionnaires. Une particularité du secteur public dans les territoires d'outre-mer est que les fonctionnaires bénéficient de salaires majorés. Ces primes salariales sont régies par la loi du 3 avril 1950 et sont fixées par l'Etat. En termes de modélisation, nous postulons un salaire exogène pour les fonctionnaires qui inclut un taux de prime. Il s'agit d'un coefficient multiplicateur appliqué aux salaires des fonctionnaires de France métropolitaine.

4. Commerce extérieur

La plupart des biens produits localement peuvent être destinés et vendus sur le marché intérieur ou à l'exportation, selon l'hypothèse d'une répartition optimale de la production entre exportations et ventes locales, avec une substituabilité imparfaite entre ces marchés précisée selon une fonction TEC. Cette élasticité de substitution rend compte du degré d'hétérogénéité des produits vendus selon le marché de destination. Une fonction de demande avec une élasticité-prix finie est également introduite afin de représenter la demande mondiale de produits d'exportation. Autrement dit, nous postulons que la Guadeloupe ne peut accroître sa part de marché qu'à travers une meilleure compétitivité par rapport à ses principaux concurrents.

Concernant les produits importés, nous postulons que les produits étrangers et locaux sont des substituts imparfaits à travers l'hypothèse classique d'Armington avec une fonction CES combinant produits importés et produits locaux. Dans le cas des biocarburants, nous postulons que le marché local peut également importer de l'énergie renouvelable qui entre en concurrence avec la production locale. Comme tous les autres produits importés, les biocarburants importés sont soumis à l'octroi de mer.

5. Le comportement des ménages

Nous identifions également un consommateur représentatif. Les ménages perçoivent un revenu composé des revenus du travail et des revenus du capital qu'ils mettent à la disposition des secteurs d'activité. Ils paient des impôts directs et épargnent le reste. La consommation des ménages découle d'une fonction LES qui combine différents types de biens et services.

6. L'Etat et les administrations

Dans le modèle, les administrations sont considérées comme des agents. L'agent de la collectivité locale se distingue de l'agent de l'Etat. L'agent des collectivités territoriales perçoit des recettes fiscales dont deux sont spécifiques aux territoires d'outre-mer : l'octroi de mer et la taxe sur les carburants. Il s'agit d'impôts indirects dont le produit finance les budgets des collectivités locales (Région, Conseil Départemental et Commune). Ces deux recettes fiscales sont essentielles pour les collectivités locales et contribuent à une certaine autonomie fiscale, réduisant ainsi le niveau des transferts de l'État.

7. Règles de bouclage macroéconomique

Les règles de fermeture macroéconomique adoptées concernent une variété d'éléments. Premièrement, le modèle est spécifié comme présentant un capital physique spécifique à chaque secteur. Étant donné que la Guadeloupe est une économie régionale dont le principal partenaire commercial est la France métropolitaine, nous postulons une absence de contraintes externes avec un équilibre endogène du commerce. L'hypothèse du petit pays signifie un taux de change fixe. Cette fermeture permet à l'offre d'épargne et à la demande d'investissement d'être équilibrée tout en postulant que l'investissement total est exogène. En ce qui concerne le déficit public, cela est endogène: les dépenses publiques sont fixes en valeur et la fiscalité est endogène.

Nous supposons un équilibre de sous-emploi keynésien avec une offre de main-d'œuvre exogène et un chômage. Nous avons postulé un sol salarial sur le marché du travail non qualifié avec l'introduction d'un salaire minimum. La rémunération du secteur public est fixe et est complétée par une prime de coût de vie par rapport à la rémunération reçue par les fonctionnaires en France métropolitaine (ce point est traité ci-dessous).

8. Les effets sur la pauvreté monétaire

Enfin, nous évaluerons également les impacts sur la pauvreté monétaire. Pour ce faire, nous avons conçu un module de microsimulation issu de l'approche de King (1983) qui propose une mesure cardinale du bien-être individuel. Le modèle de microsimulation s'appuie sur les données de l'enquête budget familial 2006 en Guadeloupe. La base de données révèle que 18,2% des ménages vivent en dessous du seuil régional de pauvreté monétaire (60% du revenu médian) et 9,2% vivent dans l'extrême pauvreté (seuil établi à 40% du revenu médian). Les revenus personnels ont été déflatés par des indices de prix personnalisés tenant compte de la structure de consommation spécifique de chaque ménage.

Nous déterminons une fonction d'utilité indirecte pour le ménage j . Il en résulte de la maximisation de la fonction d'utilité $U_j(x_1^j, \dots, x_l^j; y_j)$ pour le ménage J consommer des biens x_1^j soumis à une contrainte budgétaire donnée par un vecteur de prix P et un niveau de revenu pour le ménage j .

La variation du vecteur de revenu est ainsi décomposée en un effet de richesse qui stimule le revenu nominal et un effet de prix nominal qui ajuste l'effet de richesse afin d'obtenir un

revenu réel post-choc. Après avoir déterminé la fonction d'utilité indirecte, le calcul de la différenciation totale de cette fonction d'utilité indirecte détermine l'impact total sur le revenu équivalent de l'agent, composé de l'effet de prix et de l'effet de richesse:

$$dy_j^E = \sum_{i=1}^I \gamma^j [-x_i^j] dp_i + \gamma^j dy_j \quad (3)$$

Avec γ^j est le rapport entre l'utilité du revenu marginal et l'utilité du revenu équivalent.

Pour réaliser les analyses de pauvreté, nous avons effectué une analyse descendante en deux étapes. Dans un premier temps, le modèle d'équilibre général calculable est simulé. Cela produit les vecteurs de prix des biens et des revenus des ménages. Par la suite, les prix et les revenus sont introduits de manière exogène dans le module de microsimulation. Les prix des biens affectent le coût du panier de biens tandis que les changements dans les rémunérations des facteurs influencent directement les revenus des ménages. On arrive ainsi à la nouvelle répartition des revenus pour chaque ménage, sur la base de laquelle nous évaluons les impacts en termes de pauvreté monétaire. Pour ce faire, nous calculons les indices FGT (Foster, Greer et Thorbecke, 1984) qui sont les plus couramment utilisés pour mesurer la pauvreté monétaire. L'une des propriétés de ces indices est qu'ils peuvent être décomposés en contributions par groupes de populations. Les indices FGT prennent la forme générale suivante :

$$P\alpha = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \left[\frac{z-y_j}{z} \right]^\alpha I(y_j \leq z) \quad (4)$$

où α est le paramètre d'aversion aux inégalités au sein du groupe pauvre, y_j est le revenu d'un individu j , z est le seuil de pauvreté et $I(y_j \leq z)$ est un indicatif prenant la valeur 1 si le revenu du ménage est inférieur au seuil de pauvreté z .

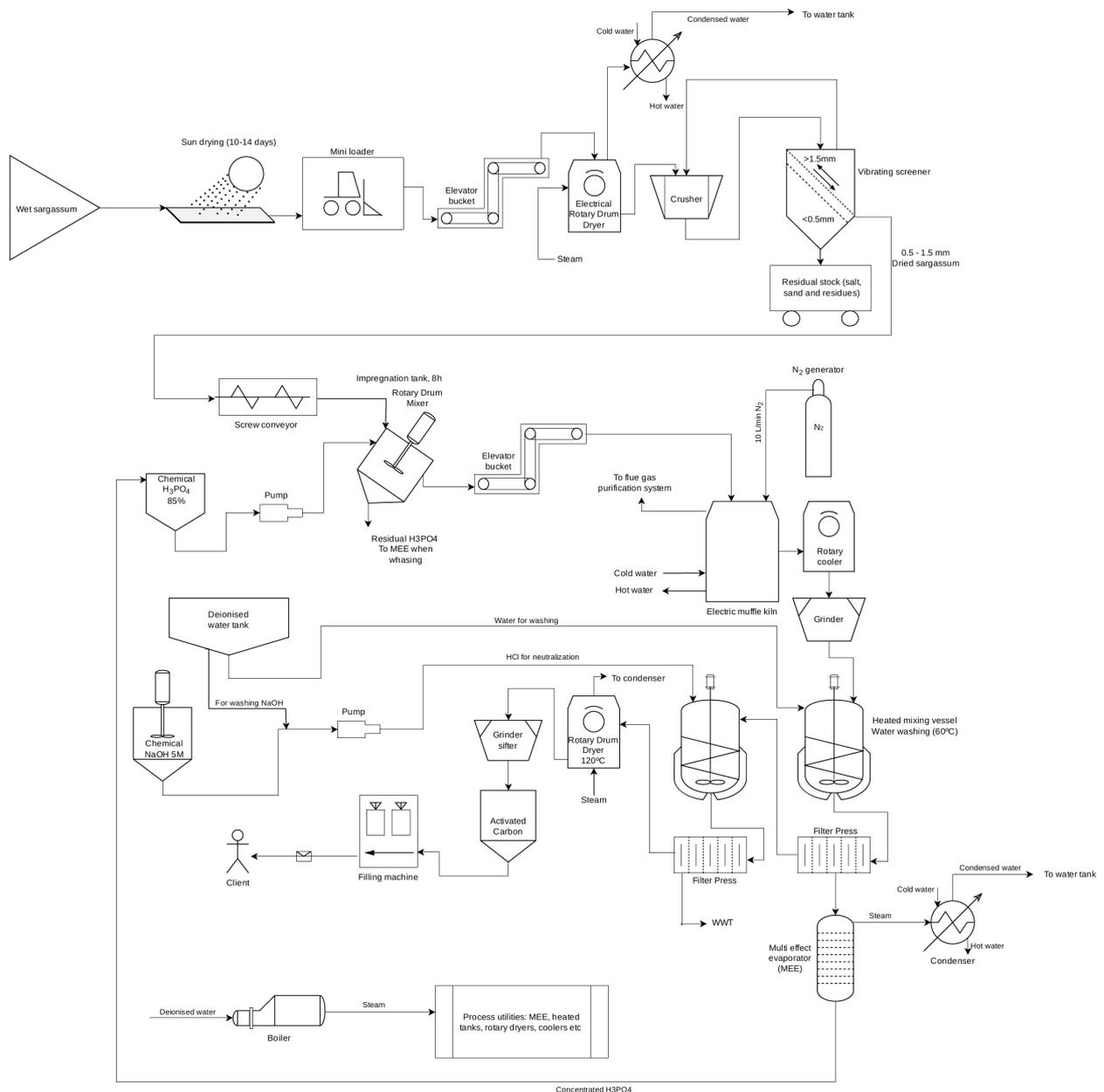
Nous calculons le premier indice FGT, lorsque $\alpha=0$, qui représente l'incidence de la pauvreté. Il représente la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Cet indice n'est pas sensible au niveau de revenu des ménages par rapport au seuil de pauvreté. Lorsque $\alpha=1$, l'indice FGT correspond à l'ampleur de la pauvreté. Il détermine ensuite l'écart moyen des revenus des ménages pauvres par rapport au seuil de pauvreté. Il indique en moyenne le montant de revenu que les ménages pauvres auraient besoin de recevoir pour sortir de cette situation. Lorsque $\alpha=2$, l'indice est égal au carré de l'écart de pauvreté. Il accorde une plus grande importance à ceux qui sont les plus éloignés du seuil de pauvreté. Ainsi est prise en compte les inégalités entre les pauvres.

Par ailleurs, nous calculons le taux d'extrême pauvreté à partir du seuil d'extrême pauvreté, qui est déterminé comme étant égal à 40 % du revenu médian, et de l'indice de Gini qui renseigne sur le niveau d'inégalité.

Protocole de production de charbon actif

La méthode d'activation chimique en une seule étape en laboratoire a été sélectionnée pour la production de charbon actif. La figure suivante illustre l'organigramme du processus pour l'activation en une seule étape de sargasses séchées en courant alternatif.

Graphique 3.1. Diagramme de flux de processus pour l'activation chimique en une seule étape des algues sargasses en charbon actif.



Les algues sargasses conservent encore une certaine humidité après séchage au soleil. Pour éviter les obstructions du tamis et assurer une séparation réussie, cette humidité doit être complètement éliminée à l'aide d'un séchoir à tambour rotatif électrique avant le processus de concassage et de tamisage.

Les sargasses séchées sont ensuite broyées dans un broyeur à marteaux en acier au carbone à une granulométrie de 0,5 à 1,5 mm. Pour optimiser la capacité de la matière première, les particules grossières (>1,5 mm) sont retraitées. Le broyeur à marteaux génère également des particules fines (<0,5 mm) composées principalement de sable, de sels et de minéraux. Ce type de résidus n'est pas aussi nocif pour l'environnement que ceux qui proviennent de

produits chimiques et/ou d'activités anthropiques. Ces particules peuvent être extraites et déversées directement dans le milieu où les algues ont été récoltées sans trop de souci tant qu'elles sont réparties sur de grandes surfaces.

Une fois les sargasses séchées broyées et tamisées, le produit d'entrée est prêt à être envoyé dans les cuves d'imprégnation. Pendant l'imprégnation (8 heures, une nuit), un ratio massique H_3PO_4 85%/sargasses de 3,1 est appliqué. Après le temps d'imprégnation, l'acide restant dans la cuve de mélange est filtré et récupéré et les sargasses imprégnées sont activées à $600^\circ C$ pendant 2h sous atmosphère inerte (N_2).

Dans ce cas, un four à moufle industriel en céramique avec une taille de chambre de $4,0 \times 1,0 \times 1,0$ m a été choisi. Ce four à moufle fonctionne exclusivement à l'énergie électrique et n'utilise aucune source d'énergie fossile pour son chauffage. Cela est dû à la conception énergétique de l'usine, qui est principalement basée sur l'énergie solaire dans le but de minimiser les impacts environnementaux dérivés de l'utilisation de combustibles fossiles.

Les gaz de dégagement générés par la pyrolyse doivent être dirigés vers le système d'épuration afin de contrôler les émissions gazeuses, en particulier les gaz acides. Une chaleur résiduelle considérable est disponible à partir de ce processus, ainsi que des gaz de dégagement générés pendant la pyrolyse. La récupération de chaleur n'a pas été calculée dans cette étude mais elle pourrait avoir un impact positif sur la consommation énergétique de l'usine.

Afin d'extraire le charbon actif produit à partir du four à moufle, la température doit être réduite. Ce refroidissement prend du temps donc un système de tuyaux collés aux parois du four et résistant aux hautes températures est utilisé. Lorsqu'une pyrolyse est terminée, de l'eau froide est envoyée à l'intérieur des tuyaux pour réaliser deux choses : le refroidissement de la chambre du four et le chauffage de l'eau qui servira au lavage du charbon actif. De cette manière, le refroidissement est accéléré et une partie de l'énergie calorifique du four est récupérée. Après le premier processus de refroidissement, le charbon actif a été transporté vers un refroidisseur rotatif pour terminer le processus de refroidissement ($<100^\circ C$).

Le charbon actif refroidi contenant les résidus de H_3PO_4 est ensuite transféré dans un broyeur pour réduire la taille des grains de charbon actif et augmenter l'accessibilité aux pores, améliorant ainsi l'efficacité du lavage.

Deux réservoirs agités chauffés sont utilisés pour laver le charbon actif. Un premier lavage à l'eau déionisée est effectué dans le premier réservoir pour éliminer la majorité du H_3PO_4 restant. L'utilisation d'un évaporateur multi-effet devrait permettre une récupération de 10 % de cet acide phosphorique. Après ce premier lavage, une solution de NaOH est pompée dans le premier réservoir pour neutraliser rapidement l'acide restant imprégné dans le charbon actif sans utiliser de grandes quantités d'eau. Dans le deuxième réservoir, plusieurs lavages à l'eau déionisée sont effectués pour laver soigneusement le charbon actif jusqu'à ce que le pH de l'eau de lavage se stabilise. Le charbon actif est déshydraté à l'aide de deux filtres-presses. Ces systèmes facilitent la récupération de l'eau et l'extraction du charbon actif solide.

Afin de pouvoir broyer et tamiser le charbon actif, il doit d'abord être séché dans un séchoir à tambour rotatif à 120°C jusqu'à ce que l'humidité soit totalement éliminée. Par conséquent, le charbon actif est broyé et tamisé en dessous de 90 microns.

Enfin, le charbon actif est stocké dans un réservoir conique. La partie inférieure de ce réservoir est reliée à la machine de remplissage.

Cadre méthodologique de la production de charbon actif

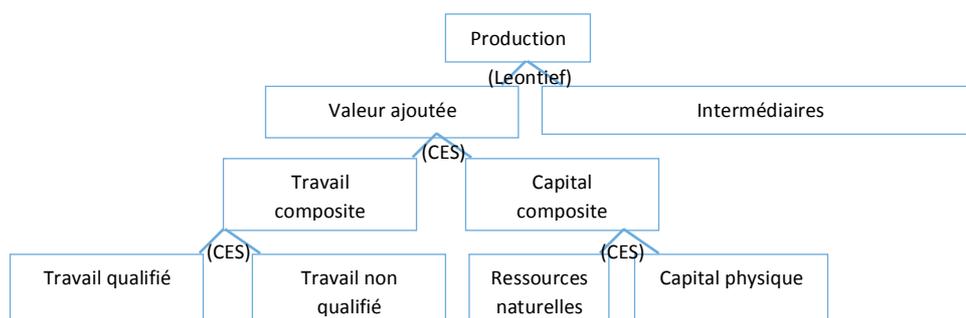
La figure 1 illustre le flux circulaire des revenus au sein de l'économie et entre l'économie et le reste du monde, tel que représenté par le modèle EGC dynamique sur 15 périodes. Les activités représentent les industries qui utilisent des biens et des services comme intrants et, par le biais du processus de production, produisent d'autres biens et services. Les demandeurs finaux de biens et de services sont les ménages et les gouvernements, les marchés d'exportation. Les activités utilisent et rémunèrent les facteurs de production (travail, capital). Les revenus générés par ces facteurs sont transférés aux ménages sous forme de salaires, de rentes du capital. Les ménages reçoivent également des transferts du gouvernement et des transferts du reste du monde, telles que des allocations chômage ou des subventions par exemple. Avec leurs revenus, les ménages paient des impôts, consomment et épargnent.

1. La structure de production

La production sectorielle est décrite par le comportement d'une firme représentative qui génère de la valeur ajoutée en associant les facteurs main-d'œuvre et capital. Nous adoptons une structure imbriquée.

Mis à part les branches agriculture, charbon actif sargasse et charbon actif coco, chaque secteur utilise plusieurs types de facteurs de production : du travail en deux catégories (qualifiés et non qualifiés), du capital physique (équipement et machinerie), de la terre (dans les branches banane et canne).

Graphique 3.5. Structure de production



Une fonction de type Leontief gouverne les relations entre la valeur ajoutée et la consommation intermédiaire totale. Puis, la valeur ajoutée est générée par les facteurs travail et capital. La fonction à élasticité de substitution constante (CES) est la forme fonctionnelle retenue avec B_j^{VA} le paramètre d'échelle et β_j^{VA} la part distributive du facteur travail dans la valeur ajoutée de la branche.

$$VA_{j,t} = B_{j,t}^{VA} \left[\beta_j^{VA} LDC_{j,t}^{-\rho_j^{VA}} + (1 - \beta_j^{VA}) KDC_{j,t}^{-\rho_j^{VA}} \right]^{-\frac{1}{\rho_j^{VA}}} \quad (1)$$

La minimisation des coûts des secteurs d'activité les conduit à employer du travail ou à utiliser du capital jusqu'au point où les productivités marginales en valeur du travail ou du capital sont égales respectivement aux taux de salaire $WC_{j,t}$ du travail composite $LDC_{j,t}$ ou aux taux de rémunération $RC_{j,t}$ du capital composite $KDC_{j,t}$. Sous l'hypothèse de cette fonction de production CES, le comportement de maximisation conduit aux demandes de travail et de capital ci-dessous qui régissent les substitutions entre travail composite et travail composite selon l'élasticité de substitution σ_j^{VA} :

$$LDC_{j,t} = \left[\frac{\beta_j^{VA} RC_{j,t}}{1 - \beta_j^{VA} WC_{j,t}} \right]^{\sigma_j^{VA}} KDC_{j,t} \quad (2)$$

La demande de travail composite $LDC_{j,t}$ est en fait une demande agrégée composée de différentes catégories de travailleurs $LD_{l,j,t}$. Nous postulons que les branches répartissent les coûts de main d'œuvre en proportion variable entre les différentes catégories de travailleurs. Le secteur de production considère que les différents types de travailleurs sont imparfaitement substituables et que, compte tenu de leur coût relatif, la composition de la force de travail sera choisie de manière à minimiser les coûts de la main d'œuvre. En fonction de la branche dans laquelle elle opère, une firme choisira donc une composition de la main d'œuvre qui sera la moins coûteuse possible tout en considérant que les travailleurs, compte tenu de leurs qualifications, ne sont pas équivalents.

$$LDC_{j,t} = B_j^{LD} \left[\sum_l \beta_{l,j}^{LD} LD_{l,j,t}^{-\rho_j^{LD}} \right]^{-\frac{1}{\rho_j^{LD}}} \quad (3)$$

$$LD_{l,j,t} = \left[\frac{\beta_{l,j}^{LD} WC_{j,t}}{WTI_{l,j,t}} \right]^{\sigma_j^{LD}} (B_j^{LD})^{\sigma_j^{LD}-1} LDC_{j,t} \quad (4)$$

$$WTI_{l,j,t} = W_{l,t} (1 + ttiw_{l,j}) \quad (5)$$

avec $WTI_{l,j,t}$, le taux de salaire payé par la branche j pour la catégorie de travail l , incluant les taxes sur la main-d'œuvre $ttiw_{l,j}$, $W_{l,t}$ le taux de salaire nominal des travailleurs de catégorie l , $WC_{j,t}$ le taux de salaire composite payé par la branche j , incluant les taxes sur la main-d'œuvre, B_j^{LD} le paramètre d'échelle, β_j^{LD} le paramètre distributif, ρ_j^{LD} le paramètre d'élasticité ($-1 < \rho_j^{LD} < \infty$), σ_j^{LD} l'élasticité ($0 < \sigma_j^{LD} < \infty$).

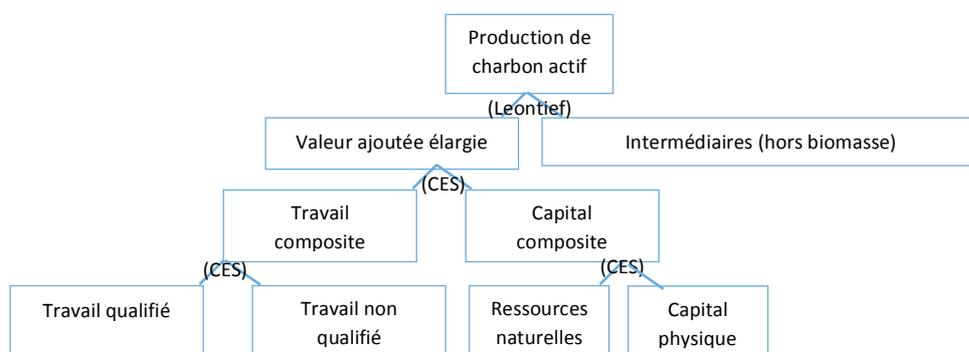
Le coût du travail $WC_{j,t}$ correspond à une moyenne des différentes catégories de travailleurs $LD_{l,j,t}$ pondérée par leur coût $WTI_{l,j,t}$ utilisées par les secteurs d'activité. Ce coût correspond au taux de salaire nominal $W_{l,t}$ des travailleurs de catégorie l augmenté des cotisations $ttiw_{l,j}$. Le salaire nominal $W_{l,t}$ est déterminé sur le marché du travail de façon différente selon les catégories de travailleurs.

2. La production de charbon actif

Le charbon actif fait l'objet d'un traitement particulier. Si les biomasses sont libres dans la nature et donc gratuites, il faut noter que la branche d'activités les achète au transporteur qui les collecte et achemine vers la branche.

La valeur ajoutée « élargie » des branches charbon actif est donc générée à partir d'un facteur travail composite et d'un facteur capital composite. Ensuite, une CES combine deux catégories de travail. Puis, une autre CES est utilisée pour déterminer les demandes de biomasse et de capital. Les transports de biomasse apparaissent comme des facteurs de production et non plus des consommations intermédiaires.

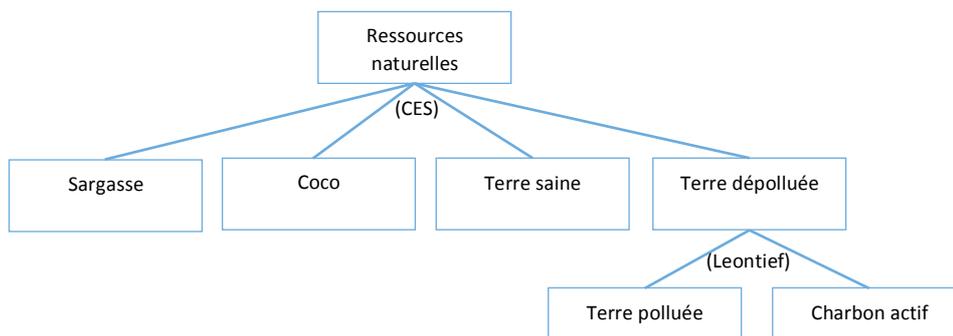
Graphique 3.6. Structure de production



Une fois produit, le charbon actif devient un facteur de production utilisé dans la branche agricole. On suppose qu'il n'est ni exporté ni importé. Dans cette branche, le facteur capital-composite est une combinaison du capital physique et d'un composite de ressources naturelles (Graphique 3.7).

Les ressources naturelles sont spécifiées à l'aide d'une fonction CES pour déterminer les demandes de terres. Les terres « saines » et « dépolluées » sont des facteurs substituables à condition que ces dernières soient mélangées à du charbon actif. Aussi, une fonction Leontief spécifie la complémentarité du charbon actif et de la terre polluée. La firme a toujours le choix d'accroître ou de réduire l'utilisation des facteurs, en tenant compte du niveau d'activité et du coût (relatif) des facteurs terres. Les deux types de charbon actif permettant de dépolluer la terre sont substituables.

Graphique 3.7. Structure du facteur ressources naturelles



On postule dans le modèle que la terre dépolluée sera mise à disposition de la branche agricole. Cette dernière peut donc utiliser deux types de terre : de la terre « saine » et de la terre « dépolluée ». Cette dernière ayant été obtenue en traitant les terres polluées avec du charbon actif qui, une fois enfouie dans le sol, va séquestrer les molécules de chlordécone. Cette séquestration empêche ainsi au chlordécone de contaminer les végétaux ainsi que les animaux. Nous postulons donc une fonction Léontief pour représenter le caractère complémentaire de la terre polluée et du charbon actif. Le charbon actif peut être produit soit à partir de biomasse coco ou d'algue sargasse. Lorsqu'il est utilisé comme facteurs de production, le charbon actif, qu'il soit d'origine sargasse ou coco, est acheté au prix du marché. Nous supposons qu'il est acheté au transporteur. Ce faisant des variations de prix relatifs peuvent conduire la branche à modifier sa technologie de production en faveur de la source de biomasse la moins chère.

Le charbon actif est obtenu à partir de deux sortes de biomasse. Soit à partir de sargasse, soit à parti de coque de noix de coco. Ce sont deux substituts qui apparaissent comme des ressources naturelles dans le modèle et uniquement utilisées par la branche charbon actif. Une fois produit, la branche agricole utilise le charbon actif pour traiter les terres polluées.

Les algues sargasses sont disponibles gratuitement puisqu'il s'agit d'échouage polluant. La coque noix de coco fait également figure de polluant puisque jetée dans la nature. Toutefois, le ramassage et le traitement de ces biomasses font l'objet de coûts. Le prix du charbon actif est ainsi déterminé par son coût de production qui est composé du coût de transport et de ramassage de la sargasse et de Coco. Nous introduisons toutefois la possibilité pour l'état de subventionner cette activité afin de réduire le coût de production du charbon actif et augmenter éventuellement son utilisation pour traiter les terres polluées et augmenter ainsi le volume de terre disponible pour des activités agricoles

$$INDEM_t = ttind_t PL_t CA_t \quad (5)$$

$INDEM_t$ le montant d'indemnisation, $ttind_t$, le taux d'indemnisation, PL_t le prix au producteur, CA_t la demande locale de charbon actif.

Les données mobilisées pour l'économie guadeloupéenne ne nous permettent pas de faire des estimations économétriques des élasticités de substitution. Pour être significatives ces estimations devraient s'appuyer sur des séries homogènes sur longue période. Or, la branche n'existe pas à l'heure actuelle. En outre, il n'existe pas de littérature sur l'utilisation de

charbon actif pour dépolluer les terres et donc pas de valeur des élasticités. Il n'existe pas non plus de valeur d'élasticité dans la littérature pour la substitution terres « saines » et terres « dépolluées ».

En se référant à la littérature liée à l'utilisation de biomasse (par exemple Paltsev et al. (2005), Burniaux et Truong (2002) dans le cas de biocarburant), nous pouvons remarquer que l'une des caractéristiques des élasticités est notamment une croissance des valeurs : plus on descend dans la hiérarchie, plus les élasticités de substitution sont élevées. Nous retenons donc cette hypothèse de croissance des élasticités. Des analyses de sensibilité permettront de tester le modèle.

3. Le fonctionnement du marché du travail

Pour le marché du travail caractérisant l'économie guadeloupéenne, nous avons retenu une spécification qui s'appuie sur des théories microéconomiques de formation des salaires comme celle du salaire d'efficience, des négociations collectives ou des contrats implicites. La « wage curve » (Blanchflower and Oswald, 2005) relie le salaire en niveau et le taux de chômage. Elle a l'avantage d'être compatible avec les théories d'équilibre général. Ce type de spécification de formation des salaires fournit d'ailleurs une justification théorique des courbes de salaire puisque les modèles de négociation ou de salaire d'efficience relient négativement le niveau de salaire d'une entreprise et le taux de chômage de l'économie. Pour l'économie guadeloupéenne nous pensons que l'hypothèse de la « wage curve » est la plus réaliste permettant d'éviter les autres hypothèses extrêmes de parfaite flexibilité ou de complète rigidité des salaires.

Enfin, le modèle distingue les fonctionnaires. Le secteur public en Outre-mer a cette particularité de majorer les salaires des fonctionnaires. Ces majorations sont régies par la loi du 3 avril 1950 et fixées par l'Etat. En termes de modélisation, nous postulons un salaire exogène des fonctionnaires qui inclut un taux de majoration. Il s'agit d'un coefficient multiplicateur appliqué au salaire des fonctionnaires de métropole.

4. Le commerce extérieur

La plupart des biens produits localement peuvent être destinés au marché domestique soit à l'exportation selon l'hypothèse d'une distribution optimale de la production entre les exportations et les ventes locales, avec une substituabilité imparfaite entre ces marchés spécifiés selon une fonction CET. Cette élasticité de substitution capte le degré d'hétérogénéité des produits vendus selon le marché de destination. Une fonction de demande avec une élasticité-prix finie est introduite pour représenter la demande mondiale pour de produits d'exportation. En d'autres mots, nous postulons que la Guadeloupe ne peut augmenter ses parts de marché à l'exportation que grâce à une meilleure compétitivité par rapport à ses principaux concurrents étrangers.

S'agissant des produits importés, nous postulons que les produits étrangers et locaux sont des substituts imparfaits via l'hypothèse classique d'Armington avec une fonction CES combinant

les produits importés et les produits locaux. Dans le cas du biocarburant, nous postulons que le marché local peut également importer de l'énergie renouvelable qui rentre en concurrence avec la production locale. Le biocarburant importé, comme tous les autres produits importés, sont assujettis à l'octroi de mer.

5. Les ménages et l'Etat

Les ménages tirent leurs revenus des facteurs de production, à savoir la main-d'œuvre, et le capital. Ils perçoivent aussi des dividendes versés par les entreprises, des allocations chômage et autres transferts sociaux de l'Etat auprès de qui ils paient des impôts. Les épargnes des ménages représentent une proportion fixe du revenu total disponible. La consommation des ménages émane d'une fonction LES. Il y a une entreprise représentative qui reçoit une partie des revenus du capital, verse des dividendes aux ménages, paie des impôts sur le revenu auprès de l'État et fait de l'épargne.

L'État perçoit des impôts directs payés par les ménages et les entreprises et des impôts indirects sur les produits locaux et les produits importés. Ses dépenses correspondent à de la consommation de biens et services ainsi que des transferts aux autres agents comme des allocations chômage. Il génère enfin un besoin ou une capacité de financement.

6. Le bouclage

En ce qui concerne le bouclage, nous retenons l'hypothèse de petit pays qui implique un taux de change fixe. Comme le territoire est une région insulaire, on postule qu'elle n'a pas de contrainte extérieure. Le déficit de la balance commerciale est donc financé par la métropole. L'offre totale d'épargne s'ajuste à la demande d'investissement tout en postulant que, dans le modèle dynamique, la demande de capital et donc l'investissement sont endogènes. En ce qui concerne le déficit public, les dépenses publiques sont fixes en valeur et la fiscalité est endogène.

L'offre de sargasse dépendant de la nature, les échouages sont volatiles. L'hypothèse retenue est que les transporteurs ramassent les algues aux abords du littoral, mais ne vont pas les chercher au large. Le coût des sargasses et du coco sont déterminés par celui du ramassage/transport. Ces biomasses sont certes disponibles à titre gratuit dans la nature mais il s'agit d'un coût de production pour les entreprises de production de charbon actif qui paient un coût pour les acheminer jusqu'à eux. Les rémunérations des facteurs sargasses et coco sont ensuite versées aux ménages.

On postule que le stock d'algues sargasses est fixe. L'équilibre se détermine avec un prix flexible qui dépend du rapport entre l'offre des transporteurs et la demande de la branche de production charbon actif qui utilise les sargasses. Lorsque l'offre de sargasse est surabondante, les transporteurs écoulent leur collecte de sargasse à un prix plus faible et vice et versa.

En revanche, les coques de noix de coco sont disponibles dans la nature, étant rejetés dans les forêts et mangroves. On suppose que la fourniture de coques de noix de coco ne dépend que des transporteurs qui vont les collecter. Le stock de noix de coco est supposé variable et répond à la demande de coco pour la production de charbon actif. On postule en outre que l'offre de terres polluées est endogène mais que les surface de terres saines sont fixes. Les prix de base de la sargasse et de la coque de noix de coco sont posés égaux à l'unité dans le calibrage.

L'équilibre général est défini par l'égalité entre l'offre et la demande des biens et des facteurs. Nous supposons un équilibre de sous-emploi keynésien avec une offre de travail exogène et du chômage. Le marché du travail est déterminé à l'équilibre par un sous-emploi générant du chômage :

$$LS_{l,t} = \sum_j LD_{l,j,t} + CH_{l,t} \quad (6)$$

où $LS_{l,t}$ est l'offre de travail de catégorie l , $LD_{l,j,t}$ la demande de travail de catégorie l dans la branche j et $CH_{l,t}$ les chômeurs de catégorie j . Au début de chaque période, l'offre totale de main-d'œuvre est une variable endogène, mais elle croît simplement au rythme du taux de croissance de la population entre chaque période. Afin de garder les propriétés d'homogénéité du modèle, toutes les autres variables exogènes sont ajustées au même rythme. Le modèle est formulé comme un modèle statique qui est résolu d'une manière récursive sur une période de 10 ans. Ce faisant, le modèle est homogène dans les prix relatifs, et le taux de change nominal est choisi comme numéraire.

7. La dynamique

À chaque période, le stock de capital sectoriel ($KD_{k,j,t+1}$) est mis à jour à l'aide d'une équation d'accumulation du capital comportant le taux d'amortissement ($\partial_{k,j}$) et l'investissement ($IND_{k,j,t}$).

$$KD_{k,j,t+1} = (1 - \partial_{k,j})KD_{k,j,t} + IND_{k,j,t} \quad (7)$$

Cette équation décrit l'évolution du stock de capital sectoriel. Le capital installé est productif durant toute la période, mais l'investissement ne l'est qu'au début de la période suivante. Le taux de dépréciation du capital dans la branche de production de charbon actif a été calibré à 13% selon nos calculs.

La fonction d'investissement détermine la manière dont les nouveaux investissements seront répartis entre les différents secteurs de destination. Cette fonction d'investissement par destination est inspirée des formes fonctionnelles proposées par Bourguignon et alii (1989), et Jung et Thorbecke (2003). Le taux d'accumulation du capital – soit le ratio du flux d'investissements ($IND_{k,j,t}$) par rapport au stock de capital ($KD_{k,j,t}$) – s'accroît en fonction du ratio entre le taux de rendement du capital initial ($R_{k,j,t}$) et le coût d'usage du capital ($U_{k,j,t}$) :

$$IND_{k,j,t} = \left[\frac{R_{k,j,t}}{U_{k,j,t}} \right]^{\sigma_{k,j}^{INV}} KD_{k,j,t} \quad (8)$$

Celui-ci est égal au prix du bien d'investissement (PK_t) multiplié par la somme du taux d'amortissement et du taux d'intérêt exogène réel (IR_t) :

$$U_{k,j,t} = PK_t (IR_t + \partial_{k,j}) \quad (9)$$

Le cadre méthodologique du Chapitre 4

Pour étudier ces questions nous avons développé un modèle d'équilibre général calculable aux spécificités de l'Outre-mer. Il tient compte des différentes caractéristiques de l'économie guadeloupéenne (rigidités sur les prix et les salaires, structure du marché du travail, etc.). C'est un instrument d'analyse construit dans la tradition des modèles néoclassiques d'équilibre général à la Dervis, De Melo et Robinson (1982) et inspiré du modèle PEP 1-1 de Decaluwe et al. (2012).

Toutefois, le modèle se distingue radicalement des modèles d'équilibre général « standard » car il incorpore un ensemble de dimensions qui ont fait l'objet d'une attention particulière dans la littérature. Sans qu'aucune de ces dimensions ne soit nouvelle en elle-même, l'originalité de notre approche réside dans leur juxtaposition et leur intégration dans un même modèle. Ce faisant, nous croyons que le modèle peut approcher la réalité des économies dominiennes d'une manière beaucoup plus satisfaisante que les approches partielles proposées jusqu'à présent dans la littérature. On s'apercevra ainsi que les idées d'économie de rente proposées par Poirine (1995), ou de superstructure de serre de Naudet (2006), peuvent être incorporées dans un modèle mathématiquement cohérent et rigoureux qui captera en outre des situations de monopole et de rigidités sur les prix et sur les salaires tout en permettant un sous-emploi keynésien. Autrement dit, notre modèle permet de capter toutes les caractéristiques du fonctionnement de ces économies d'outre-mer de consommation de masse dans un contexte de prix élevés, de rigidité salariale partielle, de chômage important, de carence de capital local, d'insuffisance de matière énergétique local, etc.

Sans entrer dans les détails du modèle, citons que, par rapport au modèle d'équilibre général « standard », *le modèle* se démarque dans les domaines suivants :

1. Il capte une segmentation du marché du travail avec rigidité salariale dans le secteur public;
2. Il postule des mécanismes de fixation de prix et de mécanismes de subvention implicites de certaines activités de production.
3. Il modélise la protection du marché intérieur par l'introduction de l'octroi de mer dans le processus de formation des prix dont les recettes sont collectées par les administrations publiques locales.

Le modèle compte deux facteurs de production composites : le capital et le travail composite. Ce dernier se compose donc de six catégories de travailleurs : les cadres et professions libérales et les professions intermédiaires qui composent les travailleurs dit très qualifiés, les employés et ouvriers qualifiés qui représentent les travailleurs semi qualifiés puis les employés et ouvriers non qualifiés qui sont les travailleurs non qualifiés.

Les travailleurs non qualifiés sont rémunérés au voisinage du SMIC. Nous supposons en outre que les salaires des travailleurs non qualifiés sont rigides à la baisse et nous tenons compte d'une sous-utilisation de la main d'œuvre en admettant l'existence de chômage pour chacune des catégories d'emploi sauf pour les travailleurs très qualifiés.

La structure de base de l'économie guadeloupéenne est représentée par la matrice de comptabilité sociale (MCS) de 2008. Elle est largement présentée dans Mathouraparsad et Decaluwé (2018). Aussi, précisons simplement que l'économie est composée de vingt-deux secteurs, quatre ménages, six facteurs travail, un facteur capital, quatre ménages, deux administrations (une centrale représentant l'Etat et une locale représentant la collectivité régionale), un agent touriste, trois partenaires commerciaux (l'Europe, la Caraïbe et le Reste du monde).

1. Le marché du travail du public

Le marché du travail en outre-mer est caractérisé par plusieurs rigidités. En premier lieu, il y a un salaire public majoré par rapport à ce que perçoivent les fonctionnaires métropolitains et qui crée une dichotomie entre les territoires ultramarins et la métropole. Le secteur public en Outre-mer a cette particularité de majorer les salaires des fonctionnaires. Comme le rappelle Laffineur (2003), les majorations de salaire des fonctionnaires en outre-mer, régies par la loi du 3 avril 1950, désignent l'application au traitement des fonctionnaires d'un coefficient multiplicateur fixé à 1,40 en Guadeloupe, Guyane et Martinique et 1,53 à la Réunion.

Néanmoins de nombreuses branches du secteur privé, comme le secteur bancaire par exemple, proposent à leurs salariés des prestations comparables à celles de la fonction publique, et parfois supérieures. Elles ont intégré, dans leurs conventions collectives, le principe de salaires majorés dans les DOM. M. Brard (2007) donne l'exemple de la Guadeloupe où des conventions collectives sont applicables dans l'hôtellerie (+ 25% par rapport à la France), pour les entreprises du secteur pétrolier (+ 25%), du secteur de la minoterie (+ 50%), et de la cimenterie (+ 40%). Les salaires des secteurs parapublics, des services juridiques, médicaux et paramédicaux se sont également alignés sur la rémunération du secteur public.

La différence de salaire moyen entre le secteur public et le secteur privé reste néanmoins très supérieure au différentiel constaté en France. M. Laffineur (2003), dans un rapport adressé au Sénat estime qu'il faudrait corriger cette disparité entre les deux secteurs car il constitue d'une part un frein au développement de l'emploi dans le secteur marchand et d'autre part contribue à entretenir des tensions au niveau du dialogue social.

Originellement, les majorations de salaire dans la fonction publique de l'État outre-mer avaient pour but de compenser le différentiel de niveau de vie entre les DOM et l'hexagone afin d'attirer la main-d'œuvre dans ces régions, mais aussi pour compenser le différentiel du coût de la vie plus chère qu'en France.

Tableau 4.10. Les principales majorations de rémunérations accordées dans les DOM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Praticiens hospitaliers de la fonction publique hospitalière	20%		40%	
Sécurité sociale	25%	n.d.	n.d.	Indice de correction + indemnité de séjour
Établissements publics nationaux	40% Sauf 7%(Chambre des métiers) et 0% (CREPS, Chambres d'agriculture et de commerce) + indemnités d'éloignement	40% (0% aux organismes consulaires) + indemnité d'éloignement	40% + indemnité d'éloignement	35% et/ou indice de correction (sauf SAFER : 41% et Chambre d'agriculture 50%) + indemnité d'éloignement
EDF	25 % + indemnité d'éloignement			
RFO	34 %			73%
Air France	24 % sur rémunération (hors certaines primes) + indemnité d'éloignement			30 % sur rémunération (hors certaines primes) + indemnité d'éloignement
IEDOM				
Agents recrutés en France	40 % [35 % + indice de correction, soit 53 % à La Réunion] + prime d'éloignement mensualisée 28,1 % du traitement sauf en Guyane : 36,5 %) + majoration temporaire spéciale (30 % [18 % à La Réunion] du total du traitement majoré et de la prime d'éloignement) + indemnité complémentaire spéciale + supplément familial majoré de 65 % par rapport à la France [uniquement à La Réunion]			
Agents recrutés localement	Point d'indice indexé sur l'évolution du point bancaire		Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires + indemnité spéciale complémentaire + indice de 3,5% lié aux conditions et de cherté de vie+ supplément familial	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires + indemnité spéciale complémentaire + indice de correction de 13,8 % + supplément familial
Banques				
- Agents recrutés en France	Primes d'éloignement, variables selon les banques et représentant au moins 50 % du traitement hexagonal			Point bancaire revalorisé de 53 % par rapport à la France
- Agents recrutés localement	Point bancaire revalorisé de 40 % par rapport à la France			France

Source : rapport Ripert

Les fonctionnaires bénéficient en outre d'une prime spécifique d'installation pour favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'État et de congés bonifiés offrant un regroupement à l'agent qui a le centre de ses intérêts matériels et moraux en France et qui occupe ses fonctions en Outre-mer. Leur généralisation dans les années 1950 et les crises des usines sucrières ont peu

à peu créée un « effet Todaro » jusque dans les années 1990 : il y avait une forte préférence pour rejoindre le secteur public à cause des salaires plus avantageux ce qui a causé partiellement du moins une certaine désindustrialisation de ces économies et contribuant au déclin du secteur agricole.

Si les majorations ne sont pas responsables de tous les maux, elles ne sont pas pour rien dans les difficultés rencontrées dans ces territoires. Elles tirent les prix à la hausse pouvant être à l'origine d'un manque de compétitivité à l'exportation et entraîne une bipolarisation de la société entre ceux « qui ont les moyens » et ceux qui ne les ont pas.

Fixé par l'Etat, nous postulons un salaire exogène des fonctionnaires avec un taux de majoration qui compose le coefficient multiplicateur :

$$WPU_t = WPUF_t(1 + SUREMPU_t) \quad (1)$$

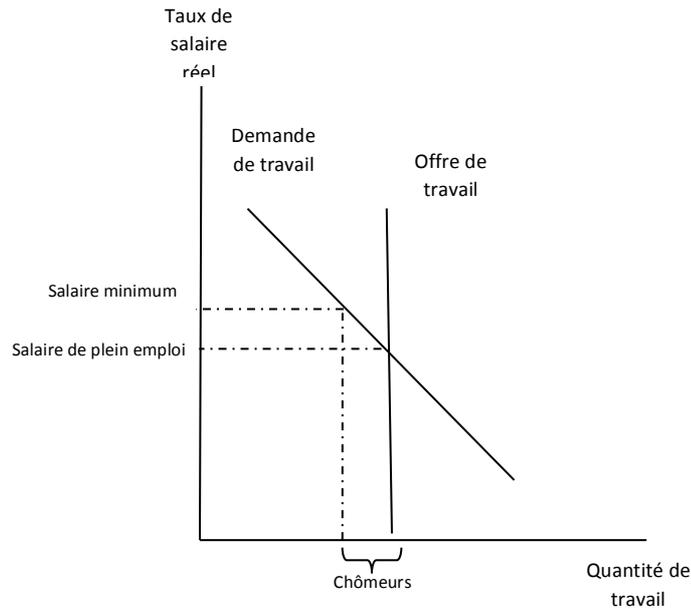
Avec WPU_t le taux de salaire des fonctionnaires locaux, $WPUF_t$ le taux de salaire des fonctionnaires de France hexagonale, $SUREMPU_t$ le taux de majoration des fonctionnaires en Outre-mer

2. Le marché du travail des non qualifiés

En deuxième lieu, la loi fixe un salaire minimum pour certains travailleurs. Dans notre cas nous allons postulés que les travailleurs dits non qualifiés sont tous rémunérés au salaire minimum. Ce salaire minimum qui est fixé par l'Etat ce qui entraîne une forme de rigidité du salaire privé des travailleurs non qualifiés sur le marché du travail. C'est ce salaire minimum qui explique l'apparition éventuelle de chômeurs pour cette catégorie de travailleurs.

L'introduction d'un salaire minimum peut avoir deux conséquences. S'il est en-dessous du salaire assurant le plein emploi de l'économie, il est alors non contraignant. Mais s'il est au-dessus du salaire de plein emploi, la quantité de travail offerte excède la quantité demandée et il en résulte alors du chômage. Toutefois, dans ce cas le salaire minimum augmente les revenus des travailleurs qui ont un emploi par rapport à ce que serait la situation de tous les travailleurs s'il n'y avait pas de salaire minimum.

Graphique 4.19. Salaire minimum



La rigidité à la baisse des salaires, ne s'applique qu'au niveau du secteur ce qui signifie que le taux de salaire du privé ne peut descendre en dessous d'un certain niveau qui est fixé par la réglementation en vigueur :

$$UN_{lnq} [WPR_{lnq} - WPRMIN_{lnq}] = 0 \quad (2)$$

$$UN_{lnq} = \frac{CH_{lnq}}{LS_{lnq}} \quad (3)$$

$$LS_{lnq} = \sum_{pr} LD_{lnq,pr} + \sum_{pu} LD_{lnq,pu} + LW_{lnq} + CH_{lnq} \quad (4)$$

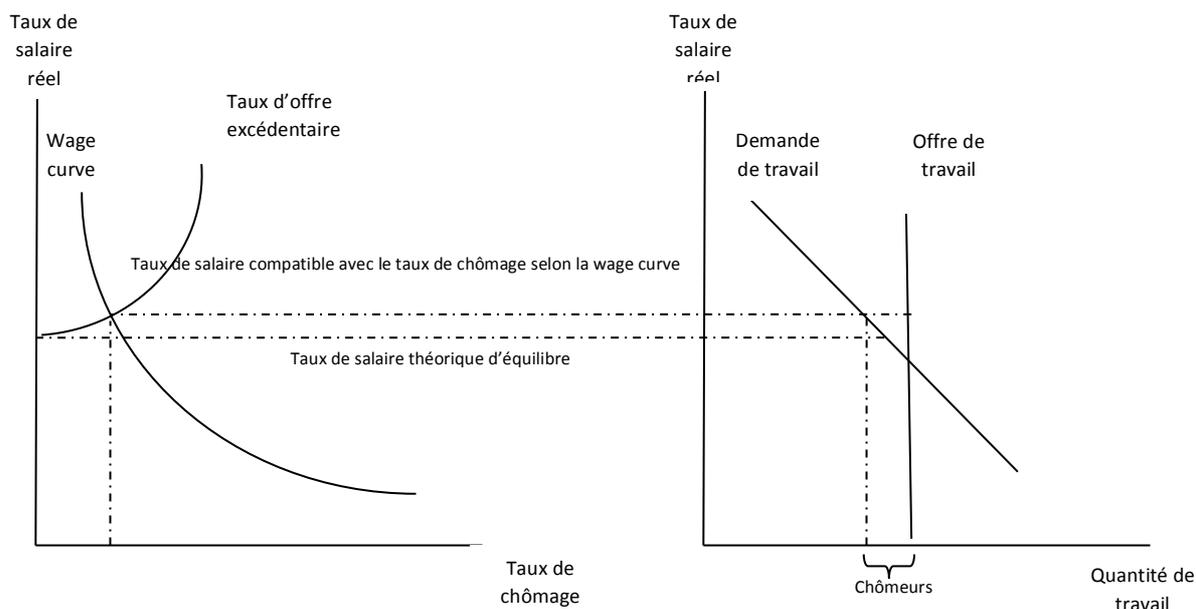
avec UN_{lnq} est le taux de chômage des non qualifiés, CH_{lnq} est le nombre de chômeurs des non qualifiés, LS_{lnq} est l'offre de travail des non qualifiés, LD_{lnq} la demande de travail des non qualifiés (privé pr et public pu), $WPRMIN_{lnq}$ est le taux de salaire plancher des non qualifiés

L'introduction du salaire minimum dans le modèle nécessite l'ajout d'une condition d'orthogonalité conformément aux travaux de Maechler et al. (1995). La rigidité à la baisse des salaires, ne s'applique qu'au niveau du secteur ce qui signifie que le taux de salaire du privé ne peut descendre en dessous d'un certain niveau qui est fixé par la réglementation en vigueur.

3. Le marché du travail des semi qualifiés

Ensuite, il y a les travailleurs dits semi qualifiés qui sont rémunérés à un niveau de salaire qui peut éventuellement fluctuer en fonction des conditions du marché du travail. Les salaires des travailleurs semi qualifiés du privé sont supposés être déterminés par une wage curve à la Blanchflower et Oswald (1994).

Graphique 4.20 : Courbe « Travail-Salaire (Wage curve)



Même si le salaire de ses travailleurs peut être relativement rigide à cause de contrat d'emploi ou de la présence de syndicats, il sera malgré tout influencé par l'état du marché du travail. Ainsi lorsque le taux de chômage est élevé il sera plus difficile d'obtenir un salaire à la hausse que s'il y a pénurie de main d'œuvre²⁵. La pénurie de main d'œuvre tend à raréfier le facteur travail qui devient mécaniquement plus cher.

En raison de cette rigidité sur les salaires, le marché ne sera plus en équilibre au sens strict de la théorie microéconomique puisque, au salaire qui prévaut, les quantités de main-d'œuvre offertes excèdent l'emploi disponible.

Contrairement aux spécifications du type courbe de Phillips où les variations de salaire dépendent du taux de chômage, la *wage curve* relie le taux de salaire au taux de chômage. C'est une spécification qui s'appuie sur des théories microéconomiques de formation des salaires comme celle du salaire d'efficacité, des négociations collectives ou des contrats implicites. Elle a l'avantage d'être compatible avec les théories d'équilibre général et a été validée empiriquement dans de nombreux pays.

Ces modèles de formation des salaires fournissent d'ailleurs une justification théorique des courbes de salaire puisque les modèles de négociation (Layard et al., 1991) ou de salaire d'efficacité (Shapiro et Stiglitz, 1984) relient négativement le niveau de salaire d'une entreprise et le taux de chômage de l'économie. Pour ce qui est du choix d'une théorie de formation des salaires, il n'est pas évident de le faire à partir des résultats empiriques.

²⁵ Il a été démontré que les modèles de « négociations syndicales » ou de « salaires d'efficacité » sont cohérents avec l'approche de la « wage curve » qui établit un lien structurel entre détermination des salaires et niveau d'emploi/chômage.

Il existe donc dans notre modèle un équilibre de sous-emploi, avec un taux de chômage issu de l'interaction entre l'offre et la demande de main d'œuvre compatible avec le taux de salaire.

L'ajustement est donné alors par :

$$UN_{lnq} = A_{lsq}^{WC} UN_{lsq}^{\sigma_{lsq}^{un}} \quad (5)$$

$$LS_{lsq} = \sum_j LD_{lsq,j} + LW_{lsq} + CH_{lsq} \quad (6)$$

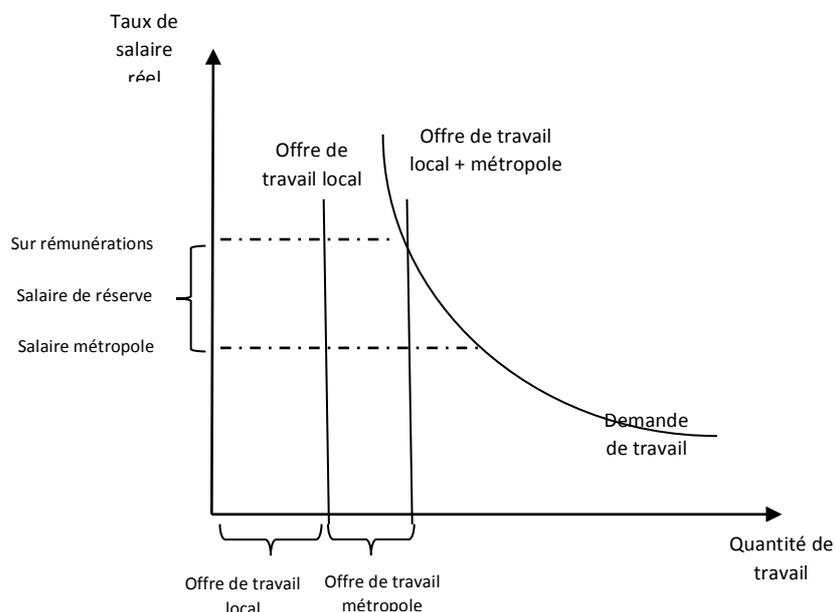
Avec A_{lsq}^{WC} est le paramètre représentant les effets fixes de la région et l'ensemble des caractéristiques des travailleurs semi qualifiés lsq et σ_{lsq}^{un} est l'élasticité salaire chômage des travailleurs de catégorie lsq

4. Le marché du travail des très qualifiés

Enfin, nous distinguons les salaires des très qualifiés qui perçoivent des niveaux de rémunérations supérieurs à ce qu'ils auraient perçus s'ils travaillaient en métropole. Schématiquement, tout se passe comme si les entreprises avaient tendance à recruter les travailleurs non qualifiés sur le marché local et les travailleurs très qualifiés sur le marché national (à la fois local et métropole).

Il y aurait une insuffisance de travailleurs très qualifiés locaux poussant les entreprises à recruter alors au niveau national. Les travailleurs très qualifiés se retrouvent alors en position de force et négocient à la hausse leurs salaires : ils ont alors un salaire de réserve sur la base duquel ils prendront la décision de migrer ou au contraire de rester en métropole. Notons toutefois que les très qualifiés locaux qui ont un emploi sont rémunérés au même niveau que les travailleurs provenant de la métropole. Leur salaire de réserve est donc au même niveau que celui des migrants potentiels.

Graphique 4.21. Salaire de réserve de la main d'œuvre qualifiée.



La prise en compte d'un salaire de réserve et de travailleurs étrangers à l'économie domestique implique l'introduction d'effets migratoires conditionnés à une sur rémunération des salaires privés. Si les branches augmentent leurs demandes de travailleurs très qualifiés, ils devront proposer des salaires plus élevés pour attirer ces travailleurs. Plus la demande de travail est importante et plus le niveau de sur rémunération proposée sera élevé. Si ces salaires augmentent (c'est-à-dire s'ils sont majorés), les travailleurs afflueront et l'offre totale de travail va augmenter.

Nous supposons que, dans leur processus de négociation, les travailleurs du privé prennent en considération le niveau de sur rémunération du public et donc le coût plus élevé pour maintenir un certain niveau de vie. Plusieurs secteurs du privé appliquent en effet des majorations de salaire qui peuvent être supérieurs à celle offerte par la fonction publique.

Par conséquent, au niveau des très qualifiés nous distinguons plusieurs types d'offre de travail. Il y a l'offre de travail locale, l'offre de travail de l'hexagone d'origine locale et l'offre de travail de l'hexagone d'origine hexagonale.

Nous faisons en outre une distinction sur l'origine des travailleurs

$$WN \geq WprLN \quad (7)$$

$$WM \geq WprLM \quad (8)$$

$$LS_{lq} = \sum_{pr} LD_{lq,pr} + \sum_{pu} LD_{lq,pu} + LW_{lq} \quad (9)$$

$$LS_{lq} = LSL_{lq} + LSM_{lq} \quad (10)$$

$$LSM_{lq} = LSN + LSH \quad (11)$$

$$LSH = \sum_{pr} LDM_{pr} + LW_{lq} \quad (12)$$

$$WprLN = WPU_{lq}(1 + SurLN) \quad (13)$$

$$WprLM = WPU_{lq}(1 + SurLM) \quad (14)$$

Avec $LD_{lq,pr}$ la demande de travail des qualifiés dans les secteurs privés, $LD_{lq,pu}$ la demande de travail des qualifiés dans les secteurs publics, LS_{lq} l'offre de travail des qualifiés, LSL_{lq} l'offre de travail des qualifiés d'origine locale, LSM_{lq} l'offre de travail des qualifiés venant de l'hexagone, LSN l'offre de travail des qualifiés d'origine locale, LSH l'offre de travail des qualifiés d'origine hexagone, $WprLN$ le taux de salaire plancher des qualifiés d'origine native, $WprLM$ le taux de salaire plancher des qualifiés d'origine hexagonale, $SurLN$ la sur rémunération des travailleurs qualifiés du privé d'origine native, $SurLM$ la sur rémunération des travailleurs qualifiés du privé d'origine hexagonale, WN le taux de salaire des qualifiés dans le secteur privé d'origine native, WM le taux de salaire des qualifiés dans le secteur

privé d'origine hexagonale, WPU_{lq} le taux de salaire des qualifiés dans le secteur public, LW_{lq} les travailleurs très qualifiés rémunérés par le Reste du monde

Nous introduisons dans le modèle un différentiel de salaire correspondant à une sur rémunération perçue. Les firmes décident de leur niveau d'emploi en fonction d'un niveau de salaire qui est négocié.

On note β_w le pouvoir de négociation relatif des travailleurs et β_L celui des entreprises. $\phi_{lq} = 1 + SUREMPR_{lq}$, correspond au différentiel de salaire incluant la prime de vie chère négociée. WPU_{lq} et LSL_{lq} sont les taux de salaire et les emplois qu'obtiennent respectivement les travailleurs et les entreprises en cas d'échec de la négociation. Il vient alors la solution :

$$SurLM = WPU_{lq}^{\beta_w - 1} [\sum_j LDM_j]^{\beta_L} \quad (15)$$

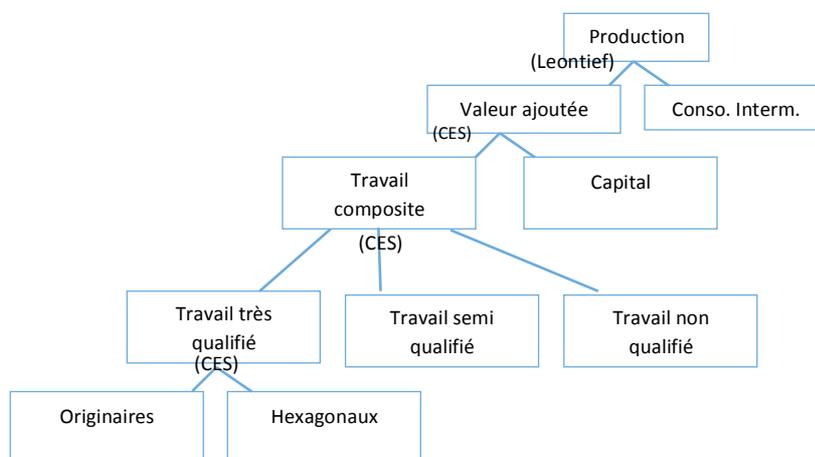
$$SurLN = WPU_{lq}^{\beta_w - 1} [\sum_j LDN_j]^{\beta_L} \quad (16)$$

La prime négociée par les travailleurs selon leur origine dépend positivement du besoin en main d'œuvre des entreprises selon l'origine des travailleurs, du pouvoir de négociation des travailleurs β_w et du salaire public.

5. Le marché du travail des très qualifiés

La production s'effectue dans une structure imbriquée. Comme le montre la figure 1, au niveau supérieur, la fonction de production de Leontief combine la valeur ajoutée et les intermédiaires. Ensuite, au niveau inférieur une fonction CES est adoptée pour obtenir la valeur ajoutée composée d'un facteur travail composite et d'un facteur capital.

Graphique 4.22. Structure de production



Une fonction CES est utilisée pour déterminer la demande de travail selon le niveau de qualification : très qualifié, semi qualifié ou non qualifié.

$$LDC_j = B_j^{LDC} \left[\sum_l \beta_{lj}^{LDC} LD_{lj}^{-\rho_j^{LDC}} \right]^{-\frac{1}{\rho_j^{LDC}}} \quad (17)$$

$$LD_j = (B_j^{LDC})^{\sigma_j^{LDC}-1} \left[\beta_{lj}^{LDC} \frac{WC_j}{WTl_{lj}} \right]^{\sigma_j^{LDC}} LDC_j \quad (18)$$

Avec LDC_j la demande de travail composite dans la branche j , LD_{lj} la demande de travail en travailleurs de type l en activité j , B_j^{LDC} le paramètre d'échelle dans la branche j , β_j^{LDC} la part distributive de la demande de travail dans la branche j pour les travailleurs de type l , ρ_{lj}^{LD} l'élasticité de substitution.

On suppose que la demande de main-d'œuvre qualifiée est spécifiée à l'aide d'une fonction CES et précise les combinaisons de types de travailleurs selon leur origine native ou hexagonale. Il existe une substitution imparfaite entre les travailleurs dans les branches de production :

$$LD_{lq,j} = B_j^{LD} \left[\beta_j^{LD} LDM_j^{-\rho_j^{LD}} + (1 - \beta_j^{LD}) LDN_j^{-\rho_j^{LD}} \right]^{-\frac{1}{\rho_j^{LD}}} \quad (19)$$

$$LDM_j = (B_j^{LD})^{\sigma_j^{LD}-1} \left[\frac{\beta_j^{LD}}{1-\beta_j^{LD}} \frac{WN(1+ttiwn_j)}{WM(1+ttiwm_j)} \right]^{\sigma_j^{LD}} LDN_j \quad (20)$$

Avec $LD_{lq,j}$ la demande de travail qualifiée dans la branche j , LDM_j la demande de travail d'origine hexagonale dans l'activité j , LDN_j la demande de travail d'origine native dans l'activité j , B_j^{LD} le paramètre d'échelle dans la branche j , β_j^{LD} la part distributive de la demande de travail dans la branche j pour les travailleurs de type l , ρ_{lj}^{LD} l'élasticité de substitution.

6. Le financement de la mesure

Il est impossible dans la constitution actuelle de financer une mesure de façon discriminatoire. Aussi, nous supposons que la collectivité prend à charge cette mesure fiscale spécifique en privilégiant les travailleurs venant de l'hexagone mais d'origine locale. Cela a des implications en termes d'équilibre budgétaire. Nous réduisons le revenu des collectivités du montant du financement de la mesure. Tout se passe comme si les cotisations sociales payées par les entreprises apparaissaient comme une subvention pour de l'emploi qualifié natif.

$$YG = YGK + YGTR + TIPR + ACC + SUBVP + SUBVPA + TDHT + TDFT + ODM + TSCC - \sum \Delta ttiwn_j * Wn * LDN_j \quad (21)$$

Avec YGK les revenus du capital, YGTR les transferts reçus, TIPR, les recettes d'impôt sur production, ACC les recettes fiscales d'impôts indirects, SUBVP, les subventions sur

produits, SUBVPA les subventions aux entreprises, TDHT les impôts locaux, TDFT les impôts sur bénéfices, ODM les recettes d'octroi de mer, TSCC les recettes des taxes sur carburant.

L'agrégat $\sum \Delta t_i w_n * W_n * LDN$ représente le différentiel de taxation (qui apparaît comme une subvention) des cotisations qui est financé sur le budget des collectivités.

7. La consommation des ménages

Le modèle distingue quatre catégories de ménages. Les travailleurs qualifiés, qu'ils soient originaires ou hexagonaux, appartiennent à la catégorie de ménages salariés du privé. Les autres catégories sont : ménages fonctionnaires, ménages chômeurs et autre ménage inactif.

Les ménages du privé perçoivent les revenus du travail qui leur permettent d'assurer leurs dépenses de consommation. Celles-ci sont déterminées à partir d'une fonction d'utilité des ménages qui est toujours de type Stone-Geary (Linear Expenditure System). Le programme du ménage conduit à la demande optimale de chaque bien

$$C_{i,h} PC_i = C_{i,h}^{Min} PC_i + \gamma_{i,h}^{LES} [CTH_h - \sum C_{i,h}^{Min} PC_i] \quad (23)$$

Où $C_{i,h}$ est la consommation du bien i par les ménages de type h , $C_{i,h}^{Min}$ la consommation minimale du bien i par les ménages de type h , PC_i le prix à l'achat du bien composite i (toutes taxes et marges comprises), $\gamma_{i,h}^{LES}$ est la part marginale du bien i dans le budget de consommation des ménages de type h

Les biens composites sont composés de biens de consommation d'origine locale et ceux d'origine importée à l'aide d'une CES.

$$C_{i,h} = B_i^C \left[\beta_i^C CM_i^{-\rho_i^C} + (1 - \beta_i^C) CL_i^{-\rho_i^C} \right]^{-\frac{1}{\rho_i^C}} \quad (23)$$

La résolution du programme du consommateur permet d'obtenir les équations de demande de biens consommés importés :

$$CM_i = \left[\frac{\beta_i^C}{1 - \beta_i^C} \frac{PD_i}{PCM} \right]^{\sigma_j^{LD}} CL_i \quad (24)$$

Bibliographie

- Acemoglu, D. (1998). Why do new technologies complement skills? directed technical change and wage inequality, *Quarterly Journal of Economics* 113: 1055–1090.
- Acemoglu, D. (2002a). Directed technical change, *Review of Economic Studies* 69: 781–810.
- Acemoglu, D. (2002b). Technology and the labor market, *Journal of Economic Literature* 40: 7–72.
- Acemoglu, D. and Autor, D. (2011). Skills, tasks, and technologies: Implications for employment and earnings, *Handbook of Labor Economics* Edited by David Card and Orley Ashenfelter, Chapter 12 4(B): 1043–1171.
- Acemoglu, D., Autor, D. and Lyle, D. (2004). Women, war, and wages: The effect of female labor supply on the wage structure at midcentury, *Journal of Political Economy* 112(3): 497–551.
- Acemoglu, D., Finkelstein, A. and Notowidigdo, M. (2010). Income and health spending: Evidence from oil price shocks, *Review of Economics and Statistics* 95(4): 1079–1095.
- Agreste (2020), *Mémento de la statistique agricole*, Agreste Guadeloupe, Edition 2020
- Alam, S., Paramati, S. (2016). The impact of tourism on income inequality in developing economies: Does Kuznets curve hypothesis exist?, *Annals of Tourism Research*, 61, 111-126.
- Alleyne, D. (2002), Forecasting tourist arrivals: the use of seasonal unit root pre-testing to improve forecasting accuracy, paper presented at the 23rd Annual Review Seminar, Central Bank of Barbados, July 9-12, Barbados.
- Alvarez Galvan Y., Mathouraparsad S., Brehm N. Yacou C., Gaspard S. (2022), Techno-economic viability study on the large-scale production of high added-value activated carbon derived from pelagic sargassum seaweed using solar energy in Guadeloupe, Working paper
- Anderson, J. (1977). Labor force age structure changes and relative wages, Harvard University, unpublished paper
- Anne D., Chareyron S., L'Horty Y., Peyriere R. (2024), Discriminations en outre-mer : premiers résultats d'un testing, *Revue économique*, 75(3)
- Anne D., Chareyron S., L'Horty Y., Peyriere R. (2024), Discriminations à l'emploi des candidats ultra-marins en outre-mer et en métropole : les résultats d'un testing, *Revue économique*
- Atkinson A. and Stiglitz J. (1976), The design of tax structure: Direct versus indirect taxation, *Journal of Public Economics*, 6, pp. 55–75.
- aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer, Rapport d'information Assemblée nationale n3780
- Baker, D., and Mc, A. (2005). Tourism and the health effects of infectious diseases: Are there potential risks for tourists? *International Journal of Safety and Security in Tourism/hospitality*, 12, 1–17.
- Banerjee O., Cicowicz M. et Gachot S. (2015), A quantitative framework for assessing public investment in tourism – An application to Haiti, *Tourism management*, vol 51, pp. 157-173
- Bellemare et Carluer (2013), La dynamique migratoire : quels facteurs causaux de la fuite des cerveaux ? Une étude dans le contexte économique des territoires insulaires caribéens, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2013/5, pp.891-909.

- Bellemare et Carluer (2013), La dynamique migratoire : quels facteurs causaux de la fuite des cerveaux ? Une étude dans le contexte économique des territoires insulaires caribéens, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2013/5, pp.891-909.
- Berger, M. (1983). Changes in labor force composition and male earnings: A production approach, *Journal of Human Resources* 18: 177–196.
- Berndt, E. and Christensen, L. (1974). Testing for the existence of a consistent aggregate index of labor input, *American Economic Review* 64: 391–404.
- Bhagwati J. and Dellarfar W. (1973), The brain drain and income taxation. *World Development*, 1973, vol. 1, issue 1-2, 94-101.
- Bhagwati, J.N. et K. Hamada (1974), The brain drain, international integration of markets for professionals and unemployment, *Journal of Development Economics*, 1, 1 : 19-42.
- Bhargava, A., et F. Docquier (2006), HIV pandemic, medical brain drain and economic development in sub-Saharan Africa, Report, World Bank, Washington DC.
- Billionnière, M., Mathouraparsad, S. and Maurin, A. (2018), An MCS Analysis of the tourism economic impact in Guadeloupe: new results and public policy recommendations, ECOMOD Conference
- Blanchet D., (2002), Le vieillissement de la population active : ampleur et incidence, *Economie et statistique*, n° 355-356, 123-138.
- Blanchflower D. and Oswald A. (1994). “The Wage Curve”, MIT Press.
- Blanchflower D.G. et Oswald A.J. (1995), An introduction to the wage curve , *Journal of Economic Perspectives*, Été, 9(3), pp. 153-167.
- Blanchflower, David G.; Oswald, Andrew J. (2005) The wage curve reloaded, IZA Discussion Papers, No. 1665, Institute for the Study of Labor (IZA),
- Blasco J., Guillaud E. and Zemmour M. (2020), Consumption taxes and income inequality: An international perspective with microsimulation, LIS working paper series 785.
- Boissay, F. and Rungcharoenkitkul, P. (2020). Macroeconomic effects of Covid-19: An early review, *BIS Bulletin*, 7
- Bonnieux F., Carpentier A. et Weaver R. (1995), Reduction in soil contamination : economic incentives and potential benefits, Seminar Long term perspectives for effects of rural land use changes on soil contaminants, 8-10th june 1995, Italy
- Borjas, G. (1983). The substitutability of black, hispanic and white labor, *Economic Inquiry* 21(1): 93–106.
- Borjas, G. (1986). The demographic determinants of the demand for black labor, Richard B. Freeman and Harry J. Holzer (eds.), *Inner City Black Youth Unemployment*.
- Brard JP (2007), Amélioration de la transparence des règles applicables
- Brau, R., Di Liberto, A., and Pigliaru, F. (2011). Tourism and development: A recent phenomenon built on old (institutional) roots? *The World Economy*, 34(3), 444–472.
- Breton D., Condon S., Marie C.V. et Temporal F., 2009. « Les départements d’Outre-Mer face aux défis du vieillissement démographique et des migrations », *Population et Sociétés*, 460 : 1-4.
- Brida, J. G., Cortes-Jimenez, I., and Pulina, M. (2016). Has the tourism-led growth hypothesis been validated? A literature review. *Current Issues in Tourism*, 19, 394–430.

- Broussy L. (2013), L'adaptation de la société au vieillissement de sa population - France : année zéro !, Mission Interministérielle sur l'adaptation de la société française au vieillissement de sa population.
- Browne, R., and Moore, W. (2012), How quickly do Caribbean tourism demand recover after severe shocks, Working Paper, Research and Economic Analysis Department, Central Bank Of Barbados.
- Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire, 2011, n°. 3-4-5, p. 40-4
- Burniaux J. et Truong T. (2002), GTAP-E: An Energy-Environmental Version of the GTAP Model, GTAP Technical Paper No. 16.
- Burns A., D. Van der Mensbrugge, and Timmer, H. (2006). Evaluating the economic consequences of avian influenza, World Bank, 7p
- Cabidoche Y.-M. and Lesueur-Jannoyer M. (2012), Contamination of harvested organs in root crops grown on chlordecone-polluted soils, *Pedosphere* 22, 562–571
- Cahuc P., Hairault JO, Prost C. (2016), L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser, Notes du conseil d'analyse économique, 2016/5 (n° 32), p. 1-12.
- Cahuc, P. et Zylberberg, A. (2005), Le chômage, fatalité ou nécessité ?, Flammarion.
- Causa O. and Hermansen M. (2019), Income Redistribution through Taxes and Transfers across OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers 1453. OECD
- Charles, J. S., and Fullerton, T.M. Jr. (2012), An Error Correction Analysis of Visitor Arrivals to the Bahamas, *Tourism Economics*, 18, 253-259.
- Clément M. (2010), Transferts publics et réduction de la pauvreté dans un contexte de croissance économique soutenue : L'exemple de la Russie, *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 2010/2 (N° 41), pp. 141-170
- Cockburn J., Corong E., Decaluwé B., Fofana I. and Robichaud V. (2010), The Growth and Poverty Impacts of Trade Liberalization in
- Cockburn J., Decaluwé B. et Dostie B. (1998), Les leçons du mariage entre les modèles d'équilibre général calculable et la nouvelle théorie du commerce international : application à la Tunisie, *Actualité économique*, vol.74, n° 3, septembre, pp. 381-414.
- Cordier S., KadhelPh., Rouget R. et Multigner L. (2014), Facteurs de risque de prématurité en Guadeloupe : résultats de la cohorte Timoun, *Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire*, n°. 34-35,
- Cornia G. et Stewart, F. (1995), Two errors of targeting, in Van de Walle D. et Nead K. (eds) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Costrell, R., Duguay, G. and Treyz, G. (1986). Labour substitution and complementarity among age-sex groups, *Applied Economics* 18: 777–791.
- Cour des comptes (2021), Evaluation du revenu de solidarité active, La Documentation française, 109 p.
- Craigwell, R. (2007), Tourism Competitiveness in Small Island Developing States, WIDER Research Paper, 2007/19. United Nations University.
- De Melo J. et Tarr D. (1992), A general equilibrium analysis of US foreign trade policy , The MIT Press, 292 p.

- Decaluwé B., Lemelin A., Maisonnave H. et Robichaud V. (dir.) (2012), *The PEP Standard Computable General Equilibrium Model Single Country, Static Version PEP-1-1, Poverty and Economic Policy (PEP) Research Network*.
- Delannoy M., D. Techer, S. Yehya, A. Razafitianamaharavo, F. Amutova, A. Fournier, M. Baroudi, E. Montarges-Pelletier, G. Rychen, C. Feidt (2019), *Evaluation of two contrasted activated carbon- based sequestration strategies to reduce soil-bound chlordecone bioavailability in piglets*, Environ. Sci. Pollut. Res.
- Dereumeaux C, Saoudi A, Pecheux M, Berat B (2018), *Imprégnation de la population antillaise par la chlordécone et certains composés organochlorés en 2013/2014. Étude Kannari*. Saint-Maurice : Santé publique France. 6 p.
- Dervis K., De Melo J. et Robinson S. (1982). *General equilibrium models for development policy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Dherbécourt C. et Peruyero C. (2024), *Naître en outre-mer : de moindres opportunités que dans les autres régions de France*, La note d'analyse n° 137 de France Stratégie
- Dimou M. (2007), *Stratégies des firmes et gouvernance locale dans les régions d'outre-mer. Le paradoxe réunionnais*, in *Comprendre les économies d'outre-mer de Levratto (2007)*, pp.273-288.
- Docquier, F. et H. Rapoport (2003), *Ethnic discrimination and the migration of skilled labor*, *Journal of Development Economics*, 70, 159-172.
- Docquier, F., O. Lohest et A. Marfouk (2005), *Union européenne et migrations internationales : l'UE15 contribue-t-elle à l'exode des travailleurs qualifiés ?*, *Revue Économique*, 56(6), 1301-1330.
- Domingues Dos Santos, M. et F. Postel-Vinay (2003), *Migration as a source of growth: the perspective of a developing country*, *Journal of Population Economics*, 16(1), 161-75.
- DREES (2021), *Fiche 7 - Minima sociaux et prestations sociales, Ménages aux revenus modestes et redistribution*, Documentation française
- ECLAC (2009), *An econometric study of the determinants of tourism competitiveness in the Caribbean*, LC/CAR/L.190.
- Foster J., Greer J. et Thorbecke E. (1984), *A Class of Decomposable Poverty Measures*, *Econometrica*, 52 (3), pp. 761-765.
- Freeman, B. (1979). *The effect of demographic factors on age-earnings profiles*, *Journal of Human Resources* 14: 289–318.
- Galtier G. et Harfi M. (2023), *Les politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes*, rapport pour l'Assemblée nationale, France Stratégie, septembre.
- Ghosh, Pallab K. 2018. "A Study of the Long-run Substitutability Between Men and Women." IZA Conference mimeo
- Giorgi, G., Paccagnella, M. and Pellizzari, M. (2015). *Gender complementarities in the labor market*, Book Series: *Research in Labor Economics* edited by Solomon W. Polachek , Konstantinos Tatsiramos, Klaus F. Zimmermann 41.
- Goldin, C. (2006). *The quiet revolution that transformed women's employment, education, and family*, *The American Economic Review* 96 (2): 1–21.
- Goto M., Marie C.-V. et Sudrie O. (2014), *Vieillesse démographique en Martinique, quels impacts socioéconomiques ?*, Rapport DME (A paraître dans la collection Documents de travail de la recherche de l'AFD).

- Grant, J. (1979). Substitution among labor, labor and capital in u.s. manufacturing, Michigan State University, unpublished Ph.D. dissertation.
- Grant, J. and Hamermesh, D. (1979). Econometric studies of labor-labor substitution and their implications for policy, *Journal of Human Resources* 14: 518–542.
- Grant, J. and Hamermesh, D. (1981). Labor market competition among youths, white women and others, *Journal of Human Resources* 63(3): 354–360.
- Greenidge, K., and Jackman, M. (2010), Modelling and Forecasting Tourist Flows to Barbados Using Structural Time Series Models, *Tourism and Hospitality Research*, 10(1), 1-13.
- Guillaud E., Olckers M. and Zemmour M., (2019), Four Levers of Redistribution: The Impact of Tax and Transfer Systems on Inequality Reduction Review of Income and Wealth.
- Haddad M. (2018), « Des minorités pas comme les autres ? Le vécu des discriminations et du racisme des ultramarins en métropole », *Revue française de sociologie*, 59 (4), p. 649-676.
- Haddad M. (2022), Antillais et Réunionnais dans l'emploi public : idéal d'égalité ou maintien de spécificités ?, *Sociologie*, n3, vol. 13
- Hairault J.-E, Langot F. et Zylberberg A. (2015), Equilibrium unemployment and retirement, *European Economic Review*, n°79, 37-58.
- Hamermesh, D. (1984). Labor substitution, unemployment and wages-with reference to youths and women, Mimeograph, Michigan State University.
- Harris J. et Todaro M. (1970), Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis , *American Economic Review* n°60 (1), mars, pp. 126–142.
- Herpin N. et Michel C., (2012), Avec le passage à la retraite, le ménage restructure ses dépenses de consommation. INSEE, France portrait social, vol. 8, 124-128.
- Hoarau JF (2021), La vie chère comme une manifestation de la vulnérabilité structurelle des Départements et Régions d'Outre-Mer français: entre faits stylisés et enseignements de la littérature académique, *Géographie, Économie, Société* 23 (2021) 303-339
- Hoarau, JF, (2020). Is international tourism responsible for the outbreak of the COVID-19 pandemic? A cross-country analysis with a special focus on small islands, *Economic Bulletin*, 40(3), 2395-2407.
- Hufnagel, L., Brockmann, D., and Geisel, T. (2004). Forecast and control of epidemics in a globalized world. *Proceedings National Academy of Sciences*, 101(42), 15124–15129.
- Insee (2013), Fiches territoires, Emplois et salaires
- Insee (2019), France, portrait social, 292p.
- Insee (2020), Niveaux de vie en Guadeloupe en 2017 : La pauvreté touche un tiers de la population guadeloupéenne, *Insee Analyses Guadeloupe* No 43.
- Insee (2021), Trois Guadeloupéens sur 10 ont renoncé ou retardé des soins en 2019, *Insee Analyses Guadeloupe* n50.
- Jackman, M. (2012), Revisiting the tourism-led growth hypothesis for Barbados: a disaggregated market approach, *Regional and Sectoral Economic Studies*, (12)2, 15-26.
- Jacobs D. et J Tillie (2004), Introduction: social capital and political integration of migrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30 (3), 419-427, 2004. 383, 2004.
- Johnson, G. (1970). The demand for labor by educational category, *Southern Economic Journal* 37: 190–203.

- Joseph G., Kamwa E. et Mathouraparsad S. (2023), Evaluation du consentement à payer pour nettoyer les plages caribéennes polluées par les échouements d'algues sargasse : le cas des Antilles françaises, présenté au 59e colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF).
- Jung H.S. et Thorbecke E. (2001), The Impact of Public Education Expenditure on Human Capital, Growth, and Poverty in Tanzania and Zambia: A General Equilibrium Approach, International Monetary Fund, août, 37 p.
- Kakwani N. et Pernia E. (2001). What is Pro-Poor Growth? Asian Development Review, vol. 18, pp. 1-16.
- Keogh-Brown, M., Wren-Lewis, S., Edmunds, W., Beutels, P., and Smith, R. (2010). The possible macroeconomic impact on the UK of an influenza pandemic. Health Economics, 19, 1345–1360.
- King, M. (1983), Welfare Analysis of Tax Reforms Using Household Data, Journal of Public Economics, North-Holland, 21, 183–214
- Laffineur M. (2003), Sur la réforme du régime des concentrations entre entreprises. Etude et rapport Assemblée nationale n0256
- Langin K. (2018), Seaweed masses assault Caribbean islands, Science, Vol 360, Issue 6394, pp. 1157-1158
- Layard R. et Nickell S. (1992), Unemployment in the OECD Countries, CEP Discussion Papers dp0081, Centre for Economic Performance, LSE.
- Leder, K, and Newman, E. (2005) Respiratory infections during air travel. Intern Med J, 35, 50–55
- Levratto N. (2007), Comprendre les économies d'outre-mer. L'Harmattan, 346 p.
- Li, S., and Song, H. (2013). Economic impacts of visa restrictions on tourism; a case of two events in China, Annals of Tourism Research, 43, 251-271.
- Liu, A., Kim, Y., O'Connell, J. (2021). COVID-19 and the aviation industry: The interrelationship between the spread of the COVID-19 pandemic and the frequency of flights on the EU market”, Annals of Tourism Research, 91, 103298.
- Liu, A., Vici, L., Ramos, V., Giannoni, S., and Blake A. (2021). Visitor arrivals forecasts amid COVID-19: A perspective from the Europe team, Annals of Tourism Research, 88, 103182.
- Lu P., Shelley M. and Liu YL (2020), Government Transfers and Poverty Alleviation among Older Adults in the United States from 2002 to 2014, Social Policy and Society, Volume 20, Issue 4, pp. 561 - 579
- Mangili, A., and Gendreau, M. A. (2005). Transmission of infectious diseases during commercial air travel. Lancet, 365, 989–996.
- Marie C.-L. et Temporal F. (2011). Mobilité et insertion des originaires de l'outremer : Dom ou métropole ? Conférence AFD.
- Marie C.-L. et Temporal F. (2011). Mobilité et insertion des originaires de l'outremer : Dom ou métropole ? Conférence AFD.
- Marie C.-V et Rallu JL. (2012), Les tendances démographiques et migratoires dans les régions ultrapériphériques : quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale, rapport commandé par la Commission Européenne.

- Marie CV et Temporal F. (2011), Les DOM : terres de migrations, Espace populations sociétés, 2011/3, 475-491.
- Mathouraparsad et Decaluwé (2018), Une analyse comparative des économies des DOM à travers les matrices de comptabilité sociale, Revue d'économie rurale et urbaine, n1, pp 5-35.
- Mathouraparsad S. (2011), Sur la modélisation et la préparation de la politique économique des régions ultrapériphériques d'Europe : le cas des DOM. Thèse de doctorat, 817 p.
- Mathouraparsad S. (2012), Protectionnisme et croissance en outre-mer : une analyse à l'aide de CloDyn, un MEGC pour les DOM appliqué à la Guadeloupe, Économie appliquée, 4, p. 79-110.
- Mathouraparsad S. (2016), Réformes économiques et pauvreté monétaire en outre-mer : les apports d'un modèle EGC microsimulé, Revue économique 2016/4 (Vol. 67), pp 773-796
- Mathouraparsad S. et Decaluwé B. (2018), Une analyse comparative des économies des Dom à travers les matrices de comptabilité sociale, Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2018/1, p. 61 - 90
- Mathouraparsad, S., and Maurin, A. (2017). Measuring the multiplier effects of tourism industry to the economy, *Advances in management and applied economics*, 7 (2), 123-157.
- Matsuura, T., and Saito, H. (2022). The COVID-19 pandemic and domestic travel subsidies, *Annals of Tourism Research*, 92, 103326
- McDavid, H. (2003), An input-output analysis of the Jamaican hospitality and tourism sector, *Social and Economic Studies* 52(1), 161-184
- Milledge J.J., Maneein S., Arribas López E., and Bartlett, D. (2020) Sargassum Inundations in Turks and Caicos: Methane Potential and Proximate, Ultimate, Lipid, Amino Acid, Metal and Metalloid Analyses. *Energies*, 13, 1523.
- Miller, R.E., and Blair, P.D., (1985). *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Moore, W., and Whitehall, P., (2003). *Modelling the tourism life cycle using regime switching models*, Working Papers 2003, Central Bank of Barbados.
- Multigner L, Ndong JR, Romana M, Blanchet P (2011), Exposition au chlordécone et risque de survenue d'un cancer de la prostate. Étude Karuprostate,
- Multigner L., Ndong JR, Giusti A., Romana M., Delacroix-Maillard H., Cordier S., Jégou B., Thome JP, Blanchet P. (2010), Chlordecone Exposure and Risk of Prostate Cancer, *Journal of Clinical Oncology*, vol. 28, n 21
- Naudet, J.-D. (2006). Outre-mer : une croissance sous serre?, *La lettre des économistes de l'AFD*, n 12, mars.
- Novelli, M., Burgess, L., Jones, A., ad Ritchie, B.W. (2018), No Ebola. still doomed?: the Ebola-induced tourism crisis, *Ann. Tour. Res.*, 70, 76-87
- Oraison A. (2015), Les limites à la préférence régionale à l'embauche dans les Outre-mer - Analyse critique des " dispositions discriminatoires " proposées par certains responsables politiques et syndicaux en vue de réduire l'ampleur du chômage à la Réunion, *RJOI* 2015 – n° 21
- Oyesiku, O.O. and Egunyomi, A. (2014) Identification and Chemical Studies of Pelagic Masses of *Sargassum natans* (Linnaeus) Gaillon and *Sargassum fluitans* (Borgessen) Borgesen Brown Algae, Found Offshore in Ondo State, Nigeria. *African Journal of Biotechnology*, 13, 1188-1193.

- Paltsev S., Reilly J., Jacoby H., Eckaus R., McFarland J., Sarofim M., Asadoorian M. and Babiker M. (2005), The MIT Emissions Prediction and Policy Analysis (EPPA) Model: Version 4, MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change, Report no 125.
- Poirine B. (1993), Le développement par la rente dans les petites économies insulaires, *Revue Economique*, Vol. 44 n°6, novembre, pp. 1169-1199.
- Poirine B. (1995). Les petites économies insulaires : théories et stratégies de développement, L'Harmattan, Paris.
- Poirine B. (2007), Éloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer. Conférence économies d'outre-mer, Paris AFD, juin, 24 p.
- Pratt, S. (2015). The economic impact of tourism in SIDS, *Annals of Tourism Research*, 52, 148-160.
- Qiu, R., Park, J., Li, S., Song, H. (2020). Social costs of tourism during the COVID-19 pandemic, *Annals of Tourism Research*, 84, 102994
- Ranguin R., C. Jean-Marius, C. Yacou, S. Gaspard, C. Feidt, G. Rychen, M. Delannoy (2020), Reduction of chlordecone environmental availability by soil amendment of biochars and activated carbons from lignocellulosic biomass, *Environ. Sci. Pollut. Res.* 27, pp. 41093–41104,
- Ravallion M. and Chen S. (2003), Measuring Pro-Poor Growth, *Economics Letters*, 78 : 93-99.
- Ridderstaat, J., Croes, R., and Nijkamp, P., (2013). Modelling Tourism Development and Long-run Economic Growth in Aruba, Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2013-145/VIII.
- Ruiz et Trannoy (2008) Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation, *Economie et statistique* n° 413
- Seetanaah, B. (2011). Assessing the dynamic economic impact of tourism for island economies, *Annals of Tourism Research*, 38(1), 291-308.
- Seetaram, N., Song, H., Ye, S., Page, S. (2018). Estimating willingness to pay air passenger duty. *Annals of Tourism Research*, 72, 85–97
- Senegal, *International journal of microsimulation*, 3(1) 109-113
- Shapiro C. et Stiglitz JE (1984), Equilibrium unemployment as a worker discipline device, *American economic review*, vol. 74, pp 434-444
- Smolensky E., Reilly S. et Evenhouse E. (1995), Should Public Assistance be Targeted?, *Journal of Post Keynesian Economics*, 18, pp. 3-28.
- Smolinski, M. S., Hamburg, M. A., and Lederberg, J. (2003). Microbial threats to health: Emergence, detection, and response. Committee on emerging microbial threats to health in the 21st century. <http://www.nap.edu/catalog/10636.html>
- Temporal F., Marie C.-V. et Bernard S. (2011), Insertion professionnel des jeunes ultramarins : DOM ou métropole ?, *Populations-F*, 66 (3-4), 555-600.
- Thacker, N., Acevedo, S., and Perrelli, R. (2012), Caribbean Growth in an International Perspective: The Role of Tourism and Size, IMF Working Paper, WP/12/235, International Monetary Fund.
- Warren N. (2008), A Review of Studies on the Distributional Impact of Consumption Taxes in OECD Countries, Tech. rep., OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 64.

Watts H. W. (1968), *An Economic Definition of Poverty*, In. *Understanding Poverty*, ed. by D. Moynihan, New York: Basic Books

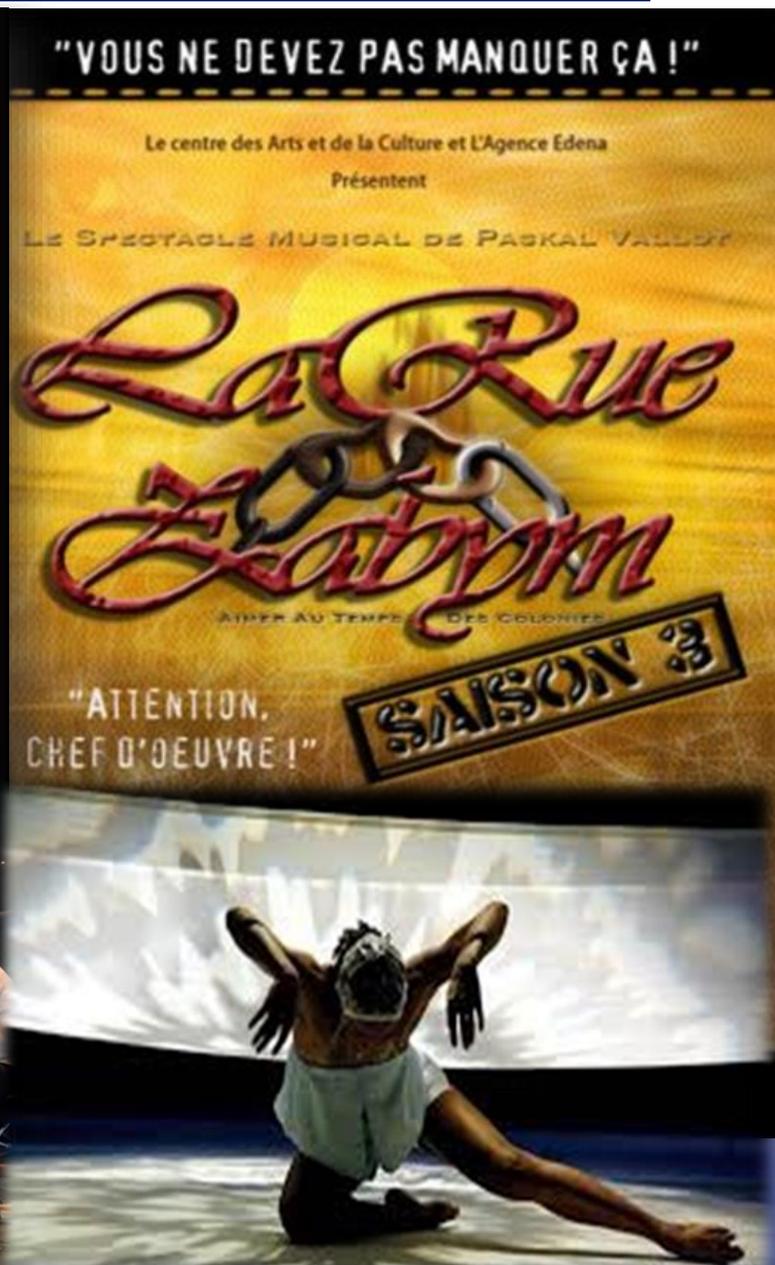
Welch, F. and Cunningham, J. (1978). Effects of minimum wages on the level and age composition of youth employment, *Review of Economics and Statistics* 60: 140–145.

Yehya S., M. Delannoy, A. Fournier, M. Baroudi, G. Rychen, C. Feidt (2017), Activated carbon, a useful medium to bind chlordecone in soil and limit its transfer to growing goat kids, *PLOS One* 12.

Alain MAURIN

Identification de choix stratégiques et mesures à visée opérationnelle d'un plan d'actions pour le développement endogène

Identification de choix stratégiques et mesures à visée opérationnelle d'un plan d'actions pour le développement endogène



Alain MAURIN
Professeur-Consultant



Identification de choix stratégiques et mesures à visée opérationnelle d'un plan d'actions pour le développement endogène

Sommaire

	Propositions
Introduction	
Première partie : Précisions sémantiques et cadrage méthodologique	
I. Changer de modèle, nouveau paradigme, développement endogène : de quoi s'agit-il ?	
■ Quelques points de repères pour mieux saisir le périmètre sémantique d'un modèle de développement, ses logiques et enjeux	
■ La Guadeloupe face aux défis de l'adoption d'un nouveau modèle de croissance et de développement	
II. Méthodologie proposée	
■ Ne pas oublier le préalable des attentes et doutes de la population	
■ Mettre alors en exergue la logique sous-jacente d'un plan d'intervention destiné à accélérer les transformations économiques, sociales, urbaines et écologiques de l'archipel Guadeloupe	
Deuxième partie : Sélection de choix stratégiques pour un « Plan Guadeloupe 2026-2030 » et des fiches actions	
I. De nouvelles étincelles économiques dans le champ des ICC	
■ De manière transversale aux différentes filières	P1-1 : ① à ② ; P1-2 : ① à ② ; P1-3 : ① à ⑥ ;
■ Dans la filière musique	P1-1 : ① à ② ; P1-2 : ① à ② ; P1-3 : ① à ⑥ ; P1-4 : ① à ⑧ ; P1-5 : ① à ④ ; P1-6 : ① à ② ; P1-7 : ① à ⑦ ; P1-8 : ① : ① à ③ ; ② : ① ; ③ : ① à ④ ; P1-9 : ① à ② ; P1-10 : ① à ② ; P1-11 : ① à ② ; P1-12 : ① à ③ ; P1-13 : ① à ③ ; P1-14 ; P1-15 ; P1-16 : ① à ④ ; P1-17 : ① à ② ; P1-18 : ① à ② ; P1-19 : ① à ② ; P1-20
■ Dans l'univers de la danse	P1-21 ; P1-22 ; P1-23 : ① à ④ ; P1-24 : ① à ④ ; P1-
■ Doter la Guadeloupe d'une offre de services de loisirs basée sur un bouquet d'établissements commerciaux de valorisation	P1-25 : ① à ④ ; P1-26 : ① à ⑦ ;

culturelle et économique (ECVCE) du patrimoine et des ressources de l'archipel	
■ Les ICC guadeloupéennes en voie d'édification du quartet « cinéma, télévision, radio, autres audiovisuels » en secteur économique moteur	P1-27 : ① à ④ ; P1-28 : ① à ⑥ ;
■ Constituer le panier des exportations de produits culturels de la Guadeloupe	P1-29 : ① à ④ ; P1-30 : ① à ③ ; P1-31 : ① à ④ ; P1-32 : ① à ② ;
II. Le Secteur social et solidaire (SSS) comme locomotive des dynamiques endogènes du développement soutenable et durable	
■ Prendre conscience des opportunités de l'outil PTCE	P2-1: ① à ② ; P2-2: ① à ② ;
■ Doter la Guadeloupe d'un bouquet de PTCE	P2-3 : ① à ⑤ ; P2-4 : ① à ② ; ; P2-5 : ① à ③ ; P2-6 : ① à ② ; P2-7 : ① à ② ; P2-8 : ① à ② ;
III. Un pot-pourri de mesures hauts en couleur et en socles d'une croissance et d'un développement durable	
■ Un trio d'audaces visant le dialogue avec les guadeloupéens dans le tout monde, l'action en faveur de leur retour et la stratégie face au vieillissement démographique	P3-1 ; P3-2 ; P3-3 ;
■ Un panel d'audaces pour mettre l'entrepreneuriat, la création d'entreprise et la reprise d'entreprise en couleurs pétillantes	P3-4 ; P3-5 : ① à ④ ; P3-6 : ① à ② ; P3-7 ; P3-8 : ① à ④ ;
■ Sortir la coopération régionale guadeloupéenne de sa maladie de carence de projets économiques	P3-9 : ① à ⑤ ; P3-10 : ① à ⑤ ; P3-11 : ① à ③ ; P3-12 ;
■ Opération de pose de citations sur une sélection de lieux dans les îles de l'archipel	P3-13 : ① à ②
■ Dénomination de l'aéroport Pole Caraïbe	P3-14
■ Une série d'études dédiés à des sujets offrant des pans d'éclairage sur des zones peu connues de l'économie guadeloupéenne	P3-15 ; P3-16 ; P3-17
■ Une indispensable communication à visée informationnelle et pédagogique	P3-18 ; P3-19
■ Une nécessaire restructuration de l'existant pour identifier des ressources humaines et les affecter à ce plan d'actions pour le développement endogène	P3-20 : ① à ② ;
■ Une obligation d'optimiser les moyens de financement pour la mise en œuvre de projets porteurs de développement endogène	P3-21 : ① à ③ ; P3-22 : ① à ⑤ ; P3-23 ; P3-24 : ① à ⑤ ; P3-25 : ① à ④
Conclusion	
Références	

Introduction

La Guadeloupe a été secouée et détruite lors du passage de l'ouragan Hugo dans la nuit du 16 au 17 septembre 1989.

La société guadeloupéenne a été traversée par le mouvement *Liyannaj Kont Pwofitasyon* sur les 44 jours du 20 janvier au 05 mars 2009.

La population guadeloupéenne a brandi fortement le choix du « non » lors du référendum du 03 décembre 2003, les invitant à se prononcer sur le projet de réforme institutionnelle préconisant l'édification d'une collectivité administrée par une assemblée unique se substituant aux collectivités départementale et régionale actuelles.

La Guadeloupe s'est divisée face à la vaccination contre le Covid-19, allant jusqu'à mettre en lumière forte ses déchirures dans les familles, au travail, sur les lieux publics.

Il est tout aussi indéniable que les acteurs majeurs de la société et de l'économie guadeloupéennes se sont rassemblés lors des événements LKP pour installer des tables rondes appelant le dialogue et la recherche de solutions face aux dysfonctionnements qui impactent négativement la population.

Il n'y a pas de doute à affirmer que les populations de l'archipel Guadeloupe s'unissent lorsqu'il s'agit de témoigner leur fierté, solidarité et cris de joie lors des victoires de ses enfants sur les scènes et terrains de la culture, du sport et autres domaines. Cela a été manifeste dans les rues pour les funérailles de Patrick Saint Eloi le 22 septembre 2010, le retour de la grande dame Marie-Josée Pérec, les épisodes de l'immense Teddy Rinner, etc.

En parallèle de ses opinions franches et comportements sans ambiguïtés qui viennent d'être rappelés au travers des exemples qui précèdent, quand bien même qu'elle sait se mettre ensemble pour agir et secourir, pour faire passer ses sentiments et points de vue, il est aussi très perceptible que la population guadeloupéenne se distingue par ses difficultés et hésitations à choisir lorsque le champ de décision concerne l'évolution du statut et de l'appareil de gouvernance politique.

Des dates emblématiques du passé relativement récent sont encore dans les mémoires en continuant à alimenter des interrogations qui pèsent sur le présent :

- Le mercredi 1er décembre 1999 se faisant l'écho de la « Déclaration de Basse-Terre » signée par les présidents des Régions de Guadeloupe, Martinique et Guyane, respectivement Lucette Michaux-Chevry, Alfred Marie-Jeanne et Antoine Karam ;
- Les 44 jours de la crise LKP où la Guadeloupe s'est mise en dialogue social généralisé pour acter des engagements contre les maux qui assombrissent la vie de tous les jours ;
- La période d'avril à juillet 2009 de déroulement des États généraux de l'Outre-mer basés sur les échanges avec la population ;
- Les IX^{ème}, X^{ème} et XI^{ème} congrès des élus départementaux et régionaux des 24 juin 2009, 28 décembre 2010 et 8 et 9 décembre 2011 ;
- Les cinq mois d'avril à août 2012 d'animation de débats publics dans les communes de l'archipel pour le recueil de constats, analyses et propositions en vue de l'élaboration d'un Projet guadeloupéen de société ;

- Le lundi 16 mai 2022 du lancement d'un appel des présidents et présidentes des collectivités majeures de Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion, Saint-Martin et Mayotte, appel à un "changement profond de la politique outre-mer de l'État".

En réactions exprimées par les jeunes et plus âgés, en échos des chroniques entendues sur les ondes des médias, il n'est pas osé d'affirmer que les guadeloupéens ne font pas de ces sujets leurs préoccupations premières.

Il y a donc ce paradoxe d'une coexistence de l'envie de plus de pilotage de la Guadeloupe par les guadeloupéens d'un côté et d'une défiance assez palpable de la population vis-à-vis de leurs élus et décideurs locaux.

De ces éléments d'état des lieux, parmi moult interrogations figurent des questions synthétiques qui peuvent être formulées en des termes d'une grande simplicité : « Où va la Guadeloupe ? », « Où peut aller la Guadeloupe ? »

Posées dans le passé d'une à deux décennies, ces demandes d'éclairages auraient pu demeurer suspendues en l'air et bénéficier de l'attente du temps. Mais n'est-ce pas que le monde a formidablement changé ces toutes dernières années pour impliquer que les positions d'avant voient leurs socles s'étioler ?

Des pans de l'Himalaya fondent et ouvrent la voie à des menaces nouvelles. Des feux gigantesques dans plusieurs coins de la planète se multiplient à mesure que ce nouveau millénaire avance. Il n'est pas nécessaire de multiplier les illustrations s'inscrivant dans le même registre.

Mais ce qui semble s'imposer en questionnement impérieux, c'est que, ne pouvant attendre que de moins en moins, la Guadeloupe n'a-t-elle pas à considérer cette période de grands bouleversements comme une opportunité pour reconfigurer les facettes de son corps, à savoir celles de sa société, de son économie et de son environnement ?

Actuellement dominées par les inégalités entre ses habitants, ses entreprises et ses communes et quartiers, ne devrait-elle pas se projeter et se s'engager dans la construction d'un pays où les cités feraient la part belle à plus d'équilibre territorial, de production et de consommation locales, de fonctionnement démocratique des marchés et de moins de précarité ?

Divers comptes à rebours se sont déjà échus sans que nous puissions capitaliser de manière optimale. Nous sommes dorénavant à l'aube de plusieurs commencements, notamment ceux d'un trio menaçant, la vie en cohabitation des virus, l'effectivité des changements climatiques et le monde multipolaire découlant du retour de la guerre entre nations.

Pour « Mener la Guadeloupe dans la bonne direction et vers une destination souhaitable », la démarche méthodologique suivant est mise en avant :

« L'identification de choix prioritaires et mesures à visée opérationnelle d'un plan d'actions en vue de l'application d'une stratégie de développement endogène à horizon de court terme. »

La philosophie sous-jacente est celle d'une approche innovante, s'appuyant d'un côté sur des fondements théoriques solides de la littérature scientifique, principalement économique, consistant de l'autre côté en l'identification d'un panel de mesures et la sélection de projets dont les processus de mise en œuvre, autrement dit les étapes successives depuis le lancement jusqu'à la livraison, devrait couvrir un calendrier de court terme, à échéance de quelques mois, jusqu'à un maximum de trois ans.

Première partie

Précisions sémantiques et cadrage méthodologique

I. Changer de modèle, nouveau paradigme, développement endogène : de quoi s'agit-il ?

Le ministre délégué chargé des Outre-mer, se plaçant dans la filiation des pensées exprimées par des membres du gouvernement depuis plus d'une décennie, a prononcé en début de l'année 2023 une opinion qui vient confirmer la vision désormais dominante du côté des pouvoirs publics de l'hexagone :

« Le modèle Outre-mer doit changer. Le logiciel centré sur une politique de rattrapage, d'octroi de subventions et de baisse de charges fiscales et sociales est à bout de souffle. »¹

De cette portrait brossé pour les économies des Outre-mer ressortent deux aspects dominants, la notion de modèle d'un côté et ses attributs de l'autre. Ce qui nous amène à rappeler quelques définitions sur ces points importants.

■ Quelques points de repères pour mieux saisir le périmètre sémantique d'un modèle de développement, ses logiques et enjeux

Le site web <https://lesdefinitions.fr/> propose la formulation suivante du PNUD qui met en lumière les objectifs, sa description globale et les acteurs qui en ont la responsabilité :

« Un modèle de développement est un schéma à suivre afin de promouvoir le progrès d'un peuple. Il s'agit d'un cadre de référence pour ceux à qui il appartient d'élaborer les politiques publiques d'un pays. »

Pour dépassant ces éclaircissements de portée générale, il faut garder à l'esprit qu'il existe pléthore de définitions dont beaucoup sont axées sur une direction découlant de la perception professionnelle des auteurs ou de l'usage qui en sont faits.

La résumé réalisé par Benoît Lévesque² permet de comprendre qu'un modèle doit être appréhendé « dans le sens d'une configuration réunissant divers éléments dont la cohérence résulte d'une construction théorique *a posteriori*. S'appuyant sur la méthode du type idéal de Weber (1965), il retient cinq éléments pour caractériser les modèles de développement :

«

¹ Déclaration dans l'interview accordé au magazine KaruMag Janvier/Février 2023, N° 173.

² Benoît Lévesque, "Le modèle québécois : un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société ?", Revue Interventions économiques [Online], 29 | 2002, Online since 01 October 2002, connection on 09 February 2024. URL: <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1012>; DOI: <https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1012>

- "les acteurs sociaux (force, vision et stratégie), leurs alliances pour former un bloc social et le paradigme sociétal qui leur donne sens ;
- le mode de régulation et les formes de gouvernance, entre autres la place respective du marché, de l'État et de la société civile ;
- le système de production (les formes de l'organisation du travail, les rapports entre les entreprises, les politiques industrielles et économiques) ;
- le système des services publics, la redistribution et l'organisation des services, et finalement,
- les politiques d'insertion dans l'économie mondiale.

»

Clairement, il y a convergence de vue dans la littérature pour valider l'analyse identifiant les premières décennies de la départementalisation comme la période d'application de mesures économiques relevant d'une stratégie de développement par la rente au moyen des fameux transferts financiers publics. Comme une constante dans la vision des gouvernements successifs, d'obédiences diverses, c'est le schéma à suivre qui a été imposé afin de sortir les populations et sociétés dominiées de leurs réalités de pauvreté, précarité et sous-équipement. En Guadeloupe et dans les autres Outre-mer, même si la liste des lois dédiées au développement économique et sociale est bien longue et diversifiée³, il importe de noter que leur fondement n'a pas évolué pour demeurer celui de la stratégie de progrès amplement détachée de la production comme processus de création de la valeur ajoutée totale.

Aujourd'hui encore, sur ces territoires, ce modèle octroie un niveau de vie issu d'un circuit économique presque totalement impulsé de l'extérieur et s'accommode d'une production marchande faible.

Mais, plus que par le passé, en regard des contraintes multiples et de plus en plus difficiles à surmonter, entre autres la raréfaction de l'argent public, l'obésité de la dette publique française qui s'élève fin 2021 à 2 800 milliards d'euros dont 2 200 milliards pour l'Etat, la mondialisation et ses impacts menaçants, la récurrence des désordres écologiques ou encore l'incertitude palpable au niveau de la sécurité internationale, les Antilles françaises doivent véritablement aborder l'avenir avec la volonté d'écrire un chapitre décisif de leur histoire contemporaine, celui de l'adoption de la vision d'une économie créatrice de ses propres richesses et de son appropriation comme fer de lance de la réussite de la stratégie d'aménagement du territoire et de progrès sociétal à l'horizon 2026-2030.

Dans cette optique, les politiques et les décideurs guadeloupéens ont l'obligation de prendre des décisions idoines en mettant en œuvre des politiques publiques pertinentes, en se fondant naturellement sur un portefeuille de moyens, au rang desquels figurent leurs ressources disponibles et potentielles.

Des gouvernements de pays insulaires ont assumé leur responsabilité et ont réussi à maintenir durablement leurs économies sur des sentiers de croissance. Juste deux exemples. L'Ile Maurice qui a gagné son indépendance en 1968, a réussi en cinq décennies seulement à moderniser leur économie à dominante agricole et à faibles revenus et la hisser dans la catégorie d'économie

³ En remontant à la décennie 1980, on recense les principaux rapports suivants : Jarnac (1987), Ripert(1990), Belorgey(1993), Mossé (1993), Lise-Tamaya (1999).

diversifiée à forte valeur ajoutée. Singapour qui est parti en 1965, année de son indépendance, de son état de territoire sous-développé, pour atteindre en quelques décennies le niveau d'un pays riche, avec un modèle économique frisant la perfection.

Focalisant les regards sur les îles anglophones voisines, il faut voir qu'elles ont connu plusieurs phases dans leurs évolutions économiques et différentes stratégies de développement depuis les années 1960 de leur accès à l'indépendance, en passant des modèles tiers-mondistes jusqu'au plus orthodoxes, en expérimentant des politiques d'industrialisation, la stratégie d'import-substitution, des programmes d'ajustements structurels, le processus de l'intégration économique, etc.

Globalement, les résultats obtenus en matière de performances macroéconomiques et de niveau d'équipement collectif placent les pays caribéens derrière les îles françaises. Toutefois, il faut souligner que les fondements de leurs économies sont moins artificiels et que ces pays affichent des bilans macroéconomiques qui les classent comme des pays à revenu intermédiaire ou élevé. Dans la publication récente de l'OCDE dont les travaux font autorité, une évaluation de la stratégie de développement des pays de la Caraïbe orientale⁴ fournit des éléments de diagnostic teintés de couleurs positives. On peut ainsi lire :

«

Les pays des Caraïbes orientales bénéficient d'une riche dotation naturelle et ont atteint un développement économique significatif. Au cours des dernières décennies, ils ont également été confrontés à un certain nombre de défis économiques, sociaux et environnementaux de plus en plus importants. Pour les aider à les relever et à accélérer leur développement, l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECS) et l'OCDE ont conçu conjointement un tableau de bord des stratégies régionales, qui est au cœur de l'évaluation de la stratégie de développement des Caraïbes orientales. Ce tableau de bord aidera les décideurs politiques à fixer des priorités pour la mise en œuvre de la stratégie de développement de l'OECS. Le renforcement de la résilience et des capacités est la clé de voûte de la croissance économique et du progrès social. La région peut exploiter davantage son potentiel écologique, la production d'électricité arrivant en tête de liste. L'amélioration de la réglementation et la réduction des formalités administratives peuvent favoriser un nouveau dynamisme économique local. Le tourisme, les services numériques et l'économie durable des océans offrent également un potentiel inexploité. Il est essentiel de combler le déficit de compétences, d'améliorer la qualité de l'éducation et de renforcer la protection sociale. Enfin, comme fil rouge, une intégration régionale plus poussée permettrait aux pays de l'OECS de mettre plus facilement leurs ressources en commun dans toute une série de domaines, ce qui augmenterait radicalement le potentiel de la région en matière de gouvernance efficace et accélérerait le développement de ses ressources humaines.

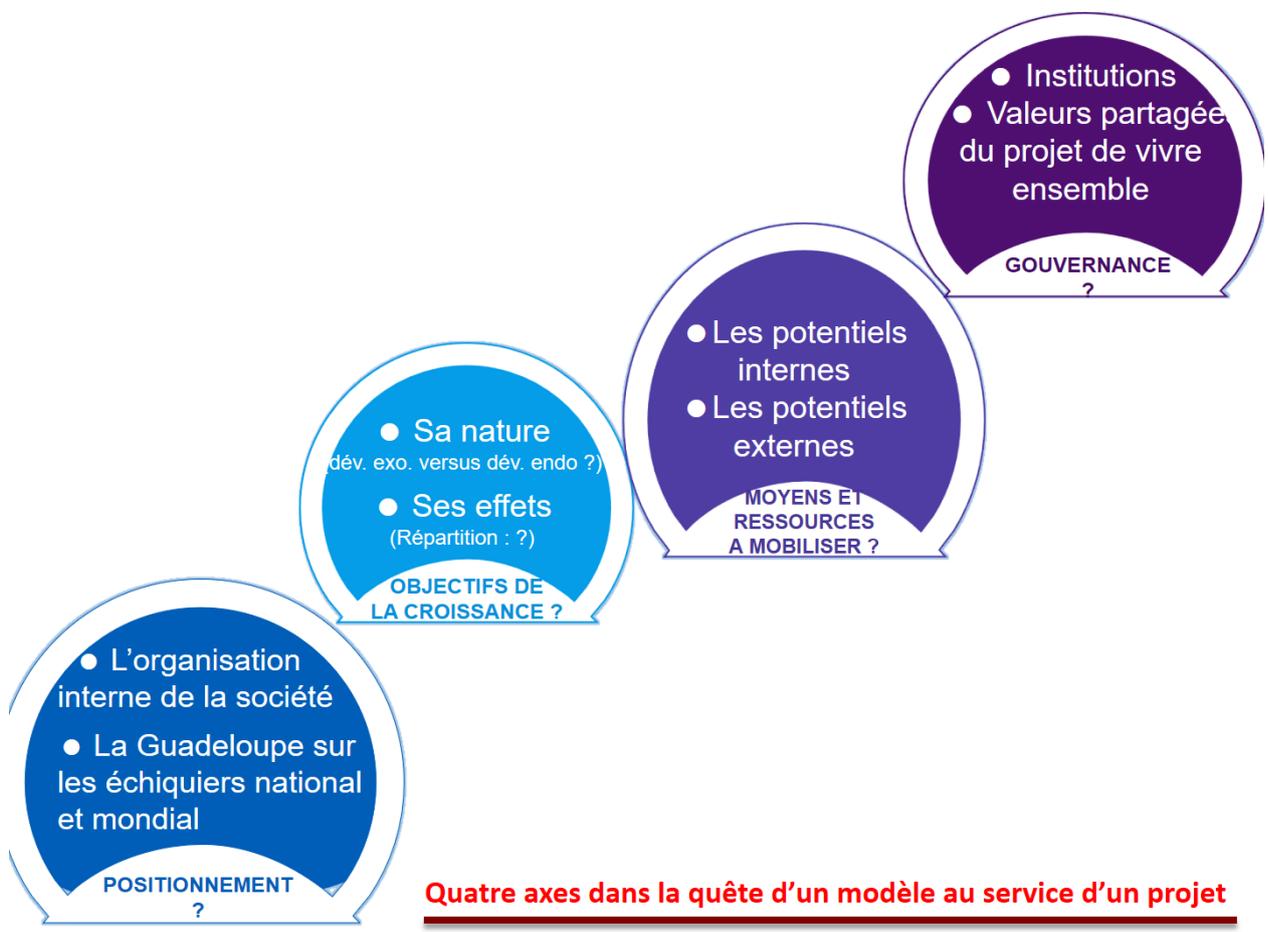
»

⁴ OCDE (2022), Development Strategy Assessment of the Eastern Caribbean, OECD Development Pathways, 07 Oct 2022.

■ La Guadeloupe face aux défis de l'adoption d'un nouveau modèle de croissance et de développement

Dans cette période de début du troisième millénaire, post pandémie Covid 19, d'interrogations quant au recul de l'influence de la France sur la scène internationale et de complexification de la géopolitique, la Guadeloupe a besoin d'une vision collective de son avenir. Sur la base de ses spécificités culturelles et historiques, elle a l'obligation de fortifier son projet de société. Eu égard à la meilleure connaissance de ses ressources disponibles et la prise de conscience de ses potentialités, elle doit bâtir une économie plus apte à se développer par elle-même, plus en interaction avec son voisinage géographique et aussi, en reflet de son identité plurielle.

Figure 1. Défis du choix et de l'adoption d'un modèle de croissance et de développement



Source : élaboré par l'auteur

Mais alors, **comment procéder pour concrétiser un rêve guadeloupéen, cette quête d'une transformation du système économique et social actuel en modèle de développement endogène et en réalités de demain ?**

Notre approche pour cheminer vers cette Guadeloupe rêvée et cet archipel de demain :

- PUISER dans le corpus des stratégies et mesures fondamentales de la croissance endogène pour sélectionner et appliquer les remèdes ayant fait le succès de petites économies insulaires*
- DÉFINIR et appliquer des politiques publiques idoines qui misent sur son identité plurielle et son insularité caribéenne*
- DÉPLOYER un volontarisme pour capitaliser sur l'immensité de ses atouts et ressources archipélagiques sui generis*
- METTRE en œuvre des mesures aptes à produire des résultats à très court-terme et des impacts significatifs et représentatifs d'une nouvelle dynamique économique et sociale*
- RECONFIGURER l'appareil de gouvernance pour aboutir à des institutions gages d'efficacité et d'efficience de l'action publique*

II. Méthodologie proposée

Dans cette période contemporaine qui a vu progresser la demande et l'envie d'exercice de plus d'autonomie, il importe de souligner que le modus operandi exposé dans cette note fournit des clés et éléments de réponses face aux craintes et attentes populaires vis-à-vis des bilans des élus.

■ Ne pas oublier le préalable des attentes et doutes de la population

Ce que veulent les guadeloupéens c'est d'être en situation d'accoler des qualificatifs de satisfaction en face de l'évaluation des services effectués par les élus auxquels ils ont confié des mandats aux différentes échelles des pouvoirs locaux.

Sur la base des opinions exprimés régulièrement dans les sondages ou encore lors d'émissions de radios et télévisions, les guadeloupéens sont demandeurs de plus d'efficacité dans l'action des décideurs politiques assurant le pilotage des institutions locales. En urgence, leurs préoccupations concernent l'insécurité, la distribution et la gestion de l'eau potable, la propreté de l'archipel, le pouvoir d'achat, l'insertion des jeunes sur les emplois, l'accompagnement de la jeunesse, la visibilité des guadeloupéens dans les postes d'encadrement, la considération à la culture guadeloupéenne, etc.

De l'avis des contribuables, qui ne rechignent pas en général à s'acquitter de l'impôt, d'une commune à l'autre, les attendus suite aux missions confiés aux élus se situent clairement dans la démonstration de ces derniers à faire preuve d'une gestion saine des deniers publics.

■ Mettre alors en exergue la logique sous-jacente d'un plan d'intervention destiné à accélérer les transformations économiques, sociales, urbaines et écologiques de l'archipel Guadeloupe

Dans le but de tirer des enseignements du passé, intégrant la mutation de la relation qu'entretiennent les figures du gouvernement avec l'Outre-mer, tenant compte de l'opinion de la

population sur l'échelle graduée de la confiance à la défiance, nous déduisons le premier principe suivant :

l'objectif de gouverner en jouissant de plus d'autonomie invite à se préparer

Dans l'optique de passer de cette proposition à sa traduction en actes sur le terrain, quoi de plus naturel que d' :

appréhender l'intervalle 2024-2026 comme une période d'entraînement, de démonstration par l'action et de preuve par des réalisations pertinentes.

Deuxième partie

Sélection de choix stratégiques pour un « Plan Guadeloupe 2026-2030 » et des fiches actions

Dans la quête de ce monde d'après qui fera place à des mutations sociétales et des reconfigurations professionnelles certaines, face à cette nécessité de s'échapper de l'enfermement dans les constats et débats contreproductifs, une approche d'action publique visant à répondre aux besoins et aux requêtes des habitants proposée ici est la suivante :

- Identification de secteurs et filières clés ;
- Sélection d'un bouquet de choix et mesures aptes à produire des effets immédiats ou de très court terme sur la transformation de l'existant.

Sur quels terrains et avec quels joueurs la Guadeloupe pourrait-elle trouver la réussite et espérer s'y abonner ?

Dans le but d'aborder de façon concrète la faisabilité des actions à mettre en œuvre sur le territoire guadeloupéen, il n'est pas vain de rappeler ici les pouvoirs des collectivités majeures.

D'un côté, le conseil régional :

« Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement de son territoire, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

D'un autre côté, le conseil départemental :

« Il a compétence pour promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »

<https://www.legifrance.gouv.fr/>

I. De nouvelles étincelles économiques dans le champ des ICC

Le choc sanitaire mondial a permis à chacune et chacun dans tous les pays à jauger la fragilité de la vie, se faire une idée juste sur l'ordre dans lequel devraient se retrouver les priorités de l'économie pré Covid-19, découvrir les paradoxes du classement des filières selon leur utilité sociale, etc.

Cette fameuse période de pandémie a ainsi mis en lumière qu'à côté du numérique qui s'est imposé comme maillon indispensable de l'économie et de la facilitation de la vie, d'autres secteurs sont appelés à jouer un rôle clé. Y figurent les industries culturelles et créatives (ICC)

qui n'ont pas cessé d'être au centre de moult stratégies de croissance dans nombre de pays, régions et villes et, parallèlement, d'une considération en berne s'agissant de sa structuration en Guadeloupe.

■ De manière transversale aux différentes filières

① Mise en place d'un dispositif d'exception culturelle

Propositions P1-1 :

Partant de la stratégie mise en place par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), nous recommandons une déclinaison en Guadeloupe de leurs modalités d'application de la règle de l' « exception culturelle » qui est présentée sur leur site Web comme

« l'instauration d'un statut spécial pour les œuvres et la production audiovisuelles visant à les protéger des règles commerciales de libre-échange. Cette mesure repose sur l'idée que la création culturelle ne constitue pas un bien marchand comme les autres.

Actuellement, le système de soutien mis en place par l'État à la création culturelle et artistique française prévoit un **ensemble de dispositifs législatifs et réglementaires** qui touchent tous les domaines culturels dont les secteurs de l'audiovisuel, du cinéma et de la musique. D'autres dispositifs d'aide et de co-financement existent également dans le secteur du livre ou encore celui du théâtre.

»

① **S'agissant de la faisabilité d'une règle de l' « exception culturelle guadeloupéenne », la démarche de construction d'un cadre juridique devrait être de mise. Elle devrait explorer les différentes voies telles que l'élaboration d'une loi spécifique et l'obtention de l'habilitation⁵ à légiférer et réglementer dans la sphère de la culture.**

② **Au plan des mesures pratiques, la « guadeloupéanisation » de cette règle de l' « exception culturelle » pourrait être énoncée sous plusieurs formes, principalement les suivantes :**

Radio

Les radios guadeloupéennes doivent proposer, parmi les morceaux de musique qu'elles diffusent, au moins 1/3 de chansons issues du répertoire local (c'est-à-dire des œuvres créées ou interprétées par des guadeloupéens), dont la moitié de nouveaux talents.

Télévision

Les chaînes de télévision doivent diffuser un minimum d'œuvres issues de la production locale, et une partie doit être tournée en langue créole. Les chaînes de télévision sont, sous certaines conditions, tenues de financer une partie de la production cinématographique et d'effectuer des dépenses en faveur du développement du secteur de la production.

Financement

Des taxes sont affectées au financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) : pourcentage sur les billets de cinéma ; pourcentage sur chiffres d'affaires des chaînes de télévision, etc. Le CNC redistribue ces sommes pour apporter des aides à l'écriture, à la production, à la diffusion ou à l'exportation d'œuvres issues de la production cinématographique locale.

⁵ Est-il nécessaire d'évoquer le souvenir du 27 mai 2009 de promulgation de la Loi n° 2009-594 LODÉOM et du recours à son article 69, érigeant la Guadeloupe en première région française à avoir réclamé et obtenu une habilitation pour légiférer et réglementer dans le domaine particulier de l'environnement et de l'énergie.

② Construire une grande ambition à mettre en phase du MACTe et de ses potentiels

Propositions P1-2 :

Une meilleure ambition pour le Mémorial ACTe.

① Prise de conscience du potentiel de MACTe

Avec ses preuves du passé et sa baie, facette des éclats de couleurs du Petit Cul-de-Sac Marin, ce large périmètre qui place le MACTe en point central possède des atouts solides pour une renaissance économique et culturelle nettement plus élevée que ce qu'elle offre aujourd'hui, à l'image d'une régénération autour de la Renaissance, d'une esthétisation de la Darse de type Bayside-Miami, d'une mise en enchantement comme les spectacles d'aménagement des bords de mer de Port-of-Spain à Trinidad-et-Tobago et de Castries à Sainte-Lucie, de nouveaux costumes du front de mer en pôles d'attraction comme le Boulevard Euroméditerranée qui a ressuscité un important pan de la ville de Marseille...

② De l'impossibilité de refaire le passé de 2015 à aujourd'hui... Mais de l'existence des marges de manœuvre pour transformer l'avenir du MACTe et ceux de ses alentours

Utiliser la main de l'homme, le savoir-faire de l'architecte urbaniste, la maîtrise d'ouvrage du décideur politique et l'approbation du citoyen constituent des éléments du jeu à lancer en grande nature pour offrir à la Sortie Sud-Est de la ville de Pointe-à-Pitre et à la Guadeloupe des opportunités de *remodeler son environnement, de tisser du beau et de s'approprier ses espaces et ses territoires*

③ Faire prendre à l'Archipel scène nationale le virage d'un rayonnement culturel nouveau

Propositions P1-3 :

Les quelques recommandations qui suivent s'inscrivent dans des objectifs de changement à horizon immédiat et du court terme.

① Concevoir le programme d'activités de l'Archipel avec le souci de tirer vers le haut les pratiques artistiques, sociales et économiques de la Guadeloupe, de la Basse-Terre en particulier.

② Instaurer des changements conduisant à une consolidation immédiate du plan de communication autour des événements.

③ Conduire une série d'études, basées entre autres, sur des enquêtes et la mise en place de base de données appropriées dans le but de documenter les connaissances sur les publics de l'Archipel, leurs attentes, leurs suggestions, etc.

④ Réaliser une étude comparative des caractéristiques et indicateurs de performances des scènes nationales de France, afin de positionner l'établissement de Guadeloupe dans l'ensemble français.

⑤ Mener une étude comparative de la programmation de l'Archipel avec celles des autres scènes nationales.

⑥ Mobiliser les compétences d'un cabinet d'architecture et « dispositif de chantier école » du Conseil départemental dans le but de hisser vers le haut l'esthétique extérieure de l'Archipel.

■ Dans la filière musique

① L'urgence d'une nouvelle impulsion pour la musique populaire

Cf. aussi la figure 1 en annexe.

Propositions P1-4 :

Elaborer un plan de relance de l'industrie musicale guadeloupéenne et consolider les rôles moteurs des musiques populaires

Une exploration du terrain de l'archipel donne à voir la présence significative des pratiques axées autour de la musique, incorporant les traditions et instrumentations du terroir mais aussi les esthétiques musicales récentes sensibles aux souffles sonores du monde, d'abord celles du voisinage géographique. Dans les 32 communes, de janvier à décembre, en lien avec la quadrille, le gwoka et la biguine pour divers publics, également le zouk, le hip hop, le dancehall, le reggae, le jazz, ..., jusqu'au kako, la Trap et le Bouyon, il y a un bouillonnement d'activités de production et de consommation de biens et services culturels, de détente, de formation, d'événementiels touristiques, ..., mettant en interaction une myriade d'acteurs, faisant vivre un essaim de filières économiques.

La quête du développement endogène passe par plus de ICC et, de facto, par l'urgence d'une meilleure prise de conscience de ces pratiques et écosystèmes par les responsables de l'action publique.

- ① Réaliser une monographie de musiques actuelles et de l'industrie musicale en Guadeloupe.
- ② Proposer un ensemble d'accompagnements en faveur des résidences et la création de spectacles.
- ③ Promouvoir une stratégie de l'excellence des clips vidéo en confectionnant un système d'aides efficace.
- ④ Organiser avec l'Association des maires et l'ensemble des communes de Guadeloupe une table ronde et des travaux de réflexion sur la question des marchés publics dédiés aux prestations musicales dans les programmations des fêtes patronales.
- ⑤ Mettre en place des incitants à la diffusion du spectacle vivant dans les salles de l'archipel.
- ⑥ Accompagner les artistes à accroître leur déplacement à l'international dans le cadre de spectacles vivant.
- ⑦ Tirer des enseignements du « traumatisme L'Express des îles » en créant une cellule au sein des collectivités, sans création de nouveau poste, apte à animer des activités de veille, de prospection et négociation dans la reprise d'entreprises porteuses (club de jazz, café-concert, piano-bar, ...) au sein de l'écosystème des ICC.
- ⑧ En parallèle, voire en amont des activités de veille évoquées en ⑦ ci-dessus, il faut souligner que la recherche de renouveau des modes de financement de l'exploitation d'équipements culturels fait partie des urgences de l'action publique en Guadeloupe. Dans le cas de ces activités porteuses, dont les infrastructures de tailles réduites renvoient à des coûts bornés, la recherche de partenariat public-privé (PPP) paraît appropriée.

Propositions P1-5 :

Elaborer un plan de professionnalisation et structuration de long terme de la musique populaire de Guadeloupe

- ① Mettre en œuvre une stratégie de professionnalisation des artistes de la sphère musicale en les insérant dans des actions et programmes de professionnalisation (coaching, compétences numériques, communication, expertise technique...)
- ② Agir pour la structuration d'une offre de groupes dans les musiques populaires de Guadeloupe aptes à revêtir les costumes de la stature internationale.
- ③ Réalisation d'une cartographie des pays favorables aux musiques populaires de Guadeloupe et élaboration d'une réflexion visant le retour des groupes guadeloupéens sur leurs marchés.
- ④ Expérimenter la faisabilité d'une stratégie de diffusion des musiques populaires guadeloupéennes en différentes langues, singulièrement l'anglais et l'espagnol.

Propositions P1-6 :

- ① Concevoir un produit et un ensemble de réponses idoines (économique, juridique, ...) dans la sphère de l'entrepreneuriat du show-biz et de l'audiovisuel autour de la revisite des œuvres du patrimoine de la musique populaire de Guadeloupe.
- ② Concevoir un produit et un ensemble de réponses idoines destinés à faire revivre les œuvres des groupes emblématiques de l'histoire de la musique guadeloupéenne.

Propositions P1-7 :

Construction d'un dispositif d'observation statistique de la filière musicale

- ① Construire les bases de données de suivi statistiques du tissu des établissements regroupant les activités d'exploitation marchande de la musique.
- ② Réaliser une monographie des artistes représentatifs des scènes des musiques populaires de Guadeloupe
- ③ Organiser le suivi statistique de la diffusion musicale sur les radios
- ④ Organiser le suivi statistique de la diffusion musicale sur les télévisions
- ⑤ Organiser le suivi statistique de la diffusion musicale sur les supports numériques.
- ⑥ Mise en place d'un système de suivi de la production musicale guadeloupéenne
- ⑦ Etude de la demande musicale en Guadeloupe

② Mise en place d'un dispositif et d'un cadre législatif visant à stimuler la pérennité du répertoire des œuvres musicales de la Guadeloupe

Propositions P1-8 :

Elaborer une offre de résidence d'artiste qui, comme définie sur le site du Ministère de la culture (<https://www.culture.gouv.fr>), est « un mode de soutien privilégié à la production artistique dans sa diversité, comme à la professionnalisation des artistes ». Elles apportent « un cadre de travail original permettant la rencontre entre des artistes – notamment les plus émergents – avec les populations les plus diverses, et cela au plus près du processus de création artistique »

Dans le rapport coordonné par Chevretil Desbiolles (2019) pour le compte du Ministère de la culture, des solutions composantes d'un Plan de résidence peuvent être empruntées et adaptées au cas de la Guadeloupe :

① IMPULSER UNE POLITIQUE DYNAMIQUE, NATIONALE ET TERRITORIALE PRENANT APPUI SUR LES RESIDENCES

① Stimuler les coopérations entre le monde de l'entreprise et celui du spectacle vivant, en relation avec le service des arts plastiques déjà actif en la matière ;

② Créer des complémentarités entre les aides à la résidence et les aides à la création, afin d'accompagner au plus juste les besoins des artistes : développer les résidences-tremplins destinées à l'émergence artistique ;

③ Encourager la mobilité, la circulation et les croisements par les résidences entre la métropole et les outre-mer.

② SOUTENIR D'AVANTAGE L'ECONOMIE DES RESIDENCES

① Financer des programmes d'investissement pour l'aménagement des espaces de travail mutualisés et les lieux d'hébergement des résidents, à partir d'un diagnostic co-élaboré avec les collectivités territoriales.

③ METTRE EN PLACE DES OUTILS D'ACCOMPAGNEMENT, D'OBSERVATION, D'EVALUATION ET DE VALORISATION DES RESIDENCES

① Repérer et documenter les pratiques d'accueil en résidence dans toute leur diversité par la mise en place au sein de la DGCA d'une procédure harmonisée pour la remontée d'informations relatives aux résidences financées par le MC / DRAC ;

② Définir avec les DRAC quelques indicateurs communs aux différentes typologies de résidences (nombre d'artistes, journées de travail, rémunération, nuitées, ...) ;

③ Valoriser les résidences par une communication renforcée, notamment par les réseaux labellisés à travers leurs sites internet ;

④ Contribuer à la bonne définition des programmes des appels à projets (attendus du programme, modalités d'exécution, outils d'évaluation) et bien vérifier que toute résidence s'appuie sur l'expertise et le suivi d'une structure professionnelle ;

Propositions P1-9 :

Organiser un concours annuel se fixant comme objet premier le renouvellement de la musique au moyen de l'incitation à l'enrichissement qualitatif du répertoire et patrimoine des musiques de Guadeloupe.

Un tel dispositif existe déjà pour la biguine, depuis très longtemps puisque le Concours de la Plus Belle Biguine a fêté sa quarante-troisième édition en 2006. De même, les Trophées de la Biguine ont proposé leur 5^{ième} édition le 28 Mars 2023.

① Dans le but de généraliser cette dynamique spécifique à la biguine pour l'instant, il serait la bienvenue d'instaurer un concours annuel de création de nouvelles compositions dans les principaux genres musicaux de Guadeloupe, ouvert aux musiciens installés en Guadeloupe, quelque que soit leurs nationalités.

② Visant des objectifs multiples tels que la redécouverte des trésors cachés du patrimoine musical guadeloupéen, l'incitation à la pratique de la musique live, la mise au goût du jour, ..., instaurer un concours dans une sélection de genre (zouk, gwoka, biguine et hip hop), de la plus belle reprise de chansons considérées comme des classiques.

Propositions P1-10 :

Créer un produit culturel axé sur la musique et répondant à la l'idée logique d'un brasier économique qui ne pourra prendre que là où les allumettes sont immédiatement opérationnelles.

Un tel brasier, reproductible dans d'autres espaces musicaux, peut constituer l'une des conditions propices à l'éruption d'une révolution musicale guadeloupéenne de la décennie 2020.

① Créer un produit musical marchand de type « Swaré a Mizik Gwadeloup - Tradisyon », englobant une succession d'étapes entre le choix du répertoire et du patrimoine humain à célébrer, jusqu'à la livraison de concerts live et des prestations associées (enregistrement, ...).

Dans le cercle des musiques traditionnelles, le cahier des charges devrait comprendre évidemment les répertoires des sommités telles que Marcel Lollia dit Vélo, Robert Loyson, Gérard Lockel, Germain Calixte dit Chabin, Guy Conquette, Eric Cosaque et les Voltages 8, ..., des formations musicales regroupant des « tueurs » aptes à sublimer les œuvres, initiales, voire les dépasser et surtout, les livrer au Monde et faire la démonstration que la Guadeloupe est une « Terre Championne de musiciens et de musique ».

② Créer un produit musical marchand de type « Swaré a Mizik Gwadeloup – Zouk et urbain », englobant une succession d'étapes entre le choix des répertoires des groupes mythiques de la musique populaire, jusqu'à la livraison de concerts live et des prestations associées (enregistrement, ...).

Dans le champ des musiques urbaines actuelles –zouk, hip hop, dancehall, ... -, le cahier des charges devrait comprendre évidemment les répertoires des artistes référents et leaders des scènes de leurs époques tels que Les Aiglons, Les Vikings, Les Maxel's, Georges Plonquette, Typical combo, Henri Debs, Expérience 7, Tabou N° 2, Energy, Kassav', Pierre Edouard Décimus, Georges Décimus, Jacob Desvarieux, Patrick Saint-Eloi, Jean-Michel Rotin, Dominique Coco, Dominique Bernier, Pascal Vallot, Tania Saint-Val, Zouk Machine, Willy Salzedo, Joëlle Ursulle, Admiral T, Soft, Fred Deshayes, Florence Naprix, etc.

Propositions P1-11 :

① Défendre une stratégie de promotion de la qualité des œuvres diffusées sur les médias radios et télévisions. Rappelons que Mario d'Angelo⁶ les qualifie de consommateurs intermédiaires puissants car, en regard de leurs audiences très larges et de leur grand pouvoir d'impact auprès de publics diversifiés, ces médias tiennent certainement une place centrale dans la formation et l'évolution de la demande de produits musicaux. Et surtout, ils peuvent faire et défaire le cheminement commercial d'un album, d'un artiste.

② On a vu outre Atlantique les logo « Explicit Lyrics » et « Parental Advisory : Explicit Content » imposés sur les albums de musique dont les paroles pouvaient avoir des influences négatives sur les enfants. Bien sûr, en s'inscrivant dans la liberté d'expression, il s'agit d'ouvrir le débat sur la thématique délicate de la protection des jeunes publics aux Antilles via la mise en place d'actions d'information sur les œuvres contenant des paroles explicites ne convenant pas à leurs âges.

Propositions P1-12 :

Durant le début de la décennie 2010, des grandes figures de la scène mondiale du jazz ont manifesté leur vif intérêt pour la musique de Gérard Lockel. Kenny Garrett, David Murray, ont eu l'opportunité de se rendre plusieurs fois en Guadeloupe pour s'imprégner de la musique gwoka, tenter de naviguer dans le gwoka modèn et plonger dans l'interprétation avec des guides comme Christian Lavisio et Klod Kiuavé.

Les opportunités d'aller plus loin dans la conduite de projets avec ces grandes figures internationales n'ont pas été complètement saisies, elles se sont limitées à des collaborations individuelles avec les artistes guadeloupéens cités ci-dessus et quelques rares autres. Plus d'une décennie plus tard, aujourd'hui, les prises de conscience sur la nécessité de jeter les bases d'un plan de développement des ICC, la quête de l'excellence et l'urgence du retour des revenus gagnés via l'exportation, ont fait beaucoup de chemin.

Clairement, il y a lieu d'apporter des réponses aux appels à projets de Gérard Lockel, Kenny Garrett et David Murray exprimés durant ces années 2010⁷.

Clairement, les collaborations avec ces musiciens américains ont déjà abouti à des albums et concerts live qui se sont inscrits dans l'excellence, dans des créations annonciatrices de nouveaux possibles pour la musique guadeloupéenne.

① Soutenir en faveur de musiciens leaders de la sphère gwoka la réalisation de projets de création ambitieux basés sur leurs rencontres et collaborations avec des musiciens reconnus sur la scène mondiale.

② Soutenir auprès de jeunes musiciens la pratique musicale ancrée sur les racines du gwoka. Les exemples de Arnaud Dolmen, Sonny Troupé, Samuel Lavisio, ..., fournissent un enseignement trivial : leurs jeux, groove, sonorité... transpirant les tambours roots du gwoka les dotent d'un avantage comparatif... une singularité dans la fourmilière des batteurs en plusieurs centaines issus des grandes institutions spécialisées dans le monde.

La mesure pourrait reposer sur une approche proposant le suivi de la progression dans l'interprétation des œuvres emblématiques du répertoire, le travail d'apprentissage collectif, l'expérimentation de la scène.

⁶ Mario d'Angelo, Socio-économie de la musique en France. Diagnostic d'un système vulnérable, La Documentation française, 1997.

⁷ Voir l'article de Alain Maurin dans la revue en ligne Madinin-Art, Mai 2012.

③ S'appuyer sur les guadeloupéens déjà exportateurs de leurs talents professionnels dans les métiers du son pour faciliter les contacts avec les grands noms de la scène internationale en vue de définir et mettre en œuvre des projets de création artistique et diffusion autour de la musique guadeloupéenne.

L'exemple de l'ingénieur du son Thierry Girard est éloquent.

Propositions P1-13 :

La médiathèque Bétino Lara en moteur de la préservation et transmission des patrimoines culturels

Inaugurée en octobre 1997, La Médiathèque Caraïbe Bettino Lara (Lameca) est la seule entièrement dédiée au monde caribéen, l'une des plus importantes en matière de conservation du patrimoine littéraire et aussi elle est l'une des bibliothèques musicales de la Caraïbe francophone les plus étoffées.

Sur le sujet « Les enjeux de la conservation du patrimoine sonore enregistré », Pascal Cordereix (2012) rappelle que « S'il s'agit bien de pérenniser physiquement et/ou numériquement des collections sur le très long terme, et ce quelles que soient les évolutions technologiques, il s'agit aussi de les décrire dans des catalogues, de pouvoir les communiquer au public, là aussi sur le long terme, nonobstant les sauts ou les ruptures technologiques, et de les valoriser. »

En Guadeloupe, ces objectifs sont plus qu'à l'ordre du jour puisque des alertes ont déjà été lancées pour agir contre l'insuffisante valorisation du patrimoine culturel immatériel, en particulier le champ de la musique, la transmission, la formation des instrumentistes, etc. Sur ces derniers points, il y a en corollaire la question des partitions des œuvres musicales qui, à elle seule, met en lumière le besoin d'un plan urgent. Quid de leur écriture lorsqu'elles n'existent pas pour certaines œuvres, de leur conservation, de la protection des droits de propriété intellectuelle, etc.

① Organiser la montée en puissance de La médiathèque Bétino Lara pour l'équiper, la conduire à bonifier ses missions actuelles et élargir son champ d'intervention dans le but de répondre aux besoins décrits plus haut.

② Renforcer les moyens matériels et financiers de Laméca pour mieux asseoir son positionnement comme centre de ressources et, étendre ses interactions avec les réseaux des professionnels des filières littéraires et musicales.

③ Lancer la commande d'une prestation intellectuelle dans le but de : réaliser du benchmarking sur les structures françaises aux activités les plus proches de celles de Lameca ; établir un cahier des charges traduisant les besoins évoqués dans le ① ci-dessus.

③ Oser le retour et la montée en puissance d'un événement de type « Guadeloupe Award Music »

Proposition P1-14 :

La mesure de politique publique, couvrant aussi bien la dimension culturelle qu'économique, pouvant émaner des pouvoirs locaux dans le champ de la musique et de l'industrie musicale, consiste à **ré-allumer dès 2024 et en périodicité annuelle, la flamme de la célébration des**

réalisations des grands noms de l'industrie musicale et de la mise à l'honneur des personnalités qui se sont distinguées durant l'année.

Le feu musical associé à cette soirée de prestige devrait faire l'objet d'une reconfiguration des catégories retenues, avec l'objectif de garantir une visibilité complète des styles musicaux pratiqués significativement en Guadeloupe.

Sur la base des modèles de financement et d'organisation des « événements Music Award » rencontrant le plus de succès en France⁸ et ailleurs, évitant le réflexe de la dépendance totale aux subventions des conseils régional et départemental, il est recommandé ici l'organisation d'une grande manifestation sur la base d'un projet piloté par un chef de file et coréalisé par des partenaires pouvant être des personnes morales publiques (Collectivités, établissements publics des Collectivités, etc.) ou des personnes morales privées (entreprises, startups, associations, fondations, etc.).

④ Mettre en place une collection de type Masterpiece de la musique guadeloupéenne

Proposition P1-15 :

Lancer le chantier du processus de concertation, de benchmarking, d'expertise et de sélection débouchant, dans un calendrier court, sur le contenu de cette offre de Chef-d'œuvres de la musique guadeloupéenne.

⑤ Création d'un orchestre régional

Propositions P1-16 :

① En amont de la création de l'orchestre Orchestre national de la Guadeloupe, faire réaliser le cahier des charges qui viendra fixer la mission et les objectifs de cet orchestre : l'offre musicale, la gouvernance, le fonctionnement, le financement, les livrables annuels, etc.

② Lancer le chantier du processus de concertation, de benchmarking, d'expertise et de sélection des musiciens, débouchant, dans un calendrier court, sur la création d'un Orchestre national de la Guadeloupe.

③ Prévoir parmi les missions deux défis à sanctuariser afin de s'assurer que les bilans annuels de l'orchestre comptabiliseront bien les réalisations suivantes indispensables à la préservation du patrimoine musical, composante forte du patrimoine culturel immatériel de la Guadeloupe :

- la formation de musiciens pour les amener à l'acquisition des sciences et talents des instrumentistes ténors cités ci-dessus ;

-le renouvellement du répertoire musical de l'archipel en instaurant la pratique de l'innovation consistant en l'orchestration différente des chansons emblématiques du patrimoine musical, notamment les œuvres de Marcel Lollia dit Vélo, Gérard Lockel, Robert Loyson, Guy Conquette, Kristèn Aigle, Antoine Sopta, Taret Turgot, Lin Canfrin, René Perrin, François Moléon Jernidier dit Carno, Gaston Germain Calixte dit Chaben, Edouard Ignol dit Kafé, Robert Oumaou, Georges Troupé, Gwakassonné, Horizon, Krey, Milfè, Poukoutan'n, *Van Lévé*, Pierrot

⁸ La 24ème édition des NRJ Music Awards qui s'est tenue le vendredi 18 novembre 2022 au Palais des Festivals et des Congrès de Cannes a été portée par Huit partenaires : Crédit Mutuel, NRJ Mobile, Samsung Galaxy, Alain Afflelou, Toyota, Amazon Music, Sephora et SAM.

Narouman, Fritz Naffer, Simen Kontra, Kan'nida, Daniel Losio, Toumblack, Gérard Pomer, Marcel Magnat, Jean-Fred Castry, Alza Bordin, Camille Sopran' Hildevert, etc.

④ Se rappeler des expériences innovantes de grandes formations qui ont bénéficié d'une résidence artistique et se sont même produits en concert...

Le collectif Nouvo Lokans s'est réuni et les idées de ses membres se sont fécondées pour offrir un répertoire inédit, touchant l'âme de l'auditeur, Or, hors des murs du Centre Sonis, loin de ce 14 juin 2019, ces trésors sonores ont été proposés que de manière anecdotique.

Rappelons le casting de cet événement : Sylvain Joseph (saxophone), Mano Falla (basse), Christian Lavisio (guitare), Arnaud Dolmen (batterie, ka et chacha), Jean Pierre Coquerel (voix), Sonny Troupé (batterie, ka et chacha) et Zagalo (voix).

Plus tôt, les 4 et 5 juillet 2014, après une résidence d'artiste dans la salle Bwa fouyé du centre Sonis, Christian Lavisio (guitariste, compositeur) a piloté un projet de création qui a débouché sur des compositions de toute beauté, sonnante l'authenticité guadeloupéenne. Les acteurs de cette beau voyage :

Luther François (sax ténor & flute), Gérard Gros (sax baryton & clarinette basse), Rony Élien (trompette), Sylvain Joseph (sax alto), Philippe Pierre Marie (basse), Véronique Vaïtilingon (chant), Sonny Troupé (batterie), Aldo Middleton (percussions).

Oui, la Guadeloupe a cette capacité d'être le terreau de champions et d'œuvres flirtant avec le génie et, dans le même temps, user du mode zapping pour les mettre relativement vite de côté !

Comme mesure et action de politique publique, il importe de réparer les coupures dans la chaîne « création – validation – enregistrement - diffusion interne – diffusion externe » observées autrefois en proposant aux porteurs de projets musicaux du passé de revivre leur expérience dans des conditions optimales. Ainsi, sur la base de ces expériences porteuses, pourvoir la Guadeloupe de formations musicales aptes à tenir la comparaison sur des scènes des grandes villes du monde...

⑦ Le retour d'un événement majeur pour ressusciter le Gwadeloup Festival

Propositions P1-17 :

① Lancer le chantier d'une prestation intellectuelle sur la faisabilité d'un festival de musique pour la Guadeloupe, tenant compte des enseignements à tirer du bilan des éditions précédentes du Gwadeloup festival

② Lancer la structuration de l'observation statistique et macro-économique de l'écosystème des festivals au sein de l'archipel.

⑧ Confectionner un bouquet de projets offrant considération et espoir à la jeunesse la plus nécessiteuse en Guadeloupe

Proposition P1-18 :

Dans le cas des mineurs âgés de 12 à 17 ans, mobiliser le Conseil départemental qui est en charge des politiques publiques en faveur de l'enfance, la famille et la jeunesse et qui a exprimé⁹ sa volonté de déployer ses interventions sur

- Renforcer l'aller-vers et les dispositifs d'aide à la parentalité, en particulier au domicile, pour prévenir les situations de danger ;
- Valoriser et soutenir l'accueil familial ;
- La diversification de l'offre des services et établissements d'accueil de la protection de l'enfance pour l'adaptation aux besoins de la société ;
- Offrir aux enfants et jeunes placés un accompagnement continu pour éviter les ruptures de parcours, en développant les aides destinées aux jeunes majeurs ainsi que leurs réseaux sociaux ;
- Redynamiser les réseaux de partenariats et coordonner les actions de protection de l'enfance.

① Passer de cette vision et volonté d'accompagnement matériel, éducatif et psychologique des jeunes en construisant une nouvelle ambition et des actions inscrites dans une logique de
« Laboratoire territorialisé de projets inclusifs à caractère artistique, créatif et sportif ».

② S'appuyer sur des consultants appropriés et les solliciter pour élaborer des initiatives et actions nouvelles en matière de politiques publiques pour amplifier et élargir le spectre des possibles dans le domaine de la danse.

Propositions P1-19 :

La musique urbaine sous des diverses sonorités (RAP, Hip-Hop, Trap, Dancehall, ...) a indubitablement trouvé des échos et des retours chez les jeunes guadeloupéens qui peuvent être peints par les vocables de fan, passionné, addict, etc.

① Prenant acte que ces courants musicaux occupent une place importante dans les journées ou semaines de nombreux jeunes et qu'ils sont souvent leur unique champ d'expression, constituer une offre de découverte et approfondissement des codes de ces pratiques musicales.

② Prenant acte de cette approche de la captation des jeunes par le biais d'un levier qu'ils affectionnent, la coupler avec une offre complémentaire visant à les inclure dans un processus de valorisation, de révélation de leur potentiel, d'estime de soi : se présenter en public, partager les scènes avec des musiciens connus, etc.

⁹ Lors de la septième assemblée plénière du mardi 28 novembre 2023 consacrée à l'examen des Grandes orientations budgétaires pour l'année 2024.

⑨ Oser concrétiser une aventure Guadeloupe-Guyane-Martinique de compétition musicale de type « The Voice »

Proposition P1-20 :

Lancer un processus de rencontres préparatoires entre les décideurs et autres acteurs idoines du monde de la culture dans les trois pays, Guadeloupe, Guyane et Martinique, pour discuter de la faisabilité d'une coopération sectorielle au sein des filières musique et télévision en vue de créer un grand concours musical antillo-guyanais.

■ Dans l'univers de la danse

① Elaboration d'un projet pertinent pour le déploiement du Centre Rèpriz, Centre régional des musiques et danses traditionnelles et populaires de la Guadeloupe

Proposition P1-21 :

Traduire en actes les missions de la FAMDT en recourant au centre Rèpriz comme locomotive. Il devrait ainsi endosser le rôle de cheville ouvrière, afin de mettre en interaction acteurs des MDT, associations, groupes, organisateurs, amateurs et professionnels, collectivités locales et décideurs publics et privés.

② Réalisation d'une étude pour cerner le poids économique de la filière MDT

Propositions P1-22 :

① Lancer la commande d'une prestation intellectuelle dans le but de décrire et analyser l'écosystème des MDT au sein de l'archipel, de mesurer son poids et ses impacts économiques et de formuler des recommandations pour assurer sa croissance.

③ Mise en place d'un bouquet de projets pilotes autour de valorisation des filières DMT, notamment par les outils de la loi ESS

Propositions P1-23 :

① Organiser la montée en puissance de la professionnalisation des acteurs de la filière danse
Mise à disposition de « programme de formation à destination des chorégraphes, artistes et porteurs de projets artistiques qui souhaitent acquérir les savoir-faire et outils pour financer des projets artistiques ». Source : La Fabrique de la Danse, <https://www.lafabriquedeladanse.fr/>

② Donner corps à la filière DMT en rassemblant les acteurs et en s'équipant d'outils idoines (tels que fédération, observatoire, ...).

③ Renforcer les moyens de soutien à la création et à la production de spectacles chorégraphiques

④ Impulser un plan de facilitation de la circulation des créateurs et de la diffusion de leurs productions dans les DROM, en France hexagonale et ailleurs dans le monde.

➤ Relancer la filière de la comédie musicale

Cf. aussi le tableau 1 de l'annexe.

Propositions P1-24 :

Provoquer un électrochoc dans la sphère musique et danse des ICC en relançant la filière des comédies musicales, en faisant montre d'une volonté de structuration et en affichant une ambition de mise en œuvre de projets à long terme.

- ① Organiser la concertation des acteurs pilotes et les mettre en synergie pour aboutir à la mise en place d'une feuille de route à exécution pluriannuelle.
- ② Mobiliser le monde socioéconomique et les décideurs politiques de l'opportunité de s'appuyer sur la « Filière des comédies musicales » peut permettre à la Guadeloupe de prendre des airs de Broadway, pour fournir à sa jeunesse une activité tremplin génératrice de cash et surtout exportatrice.
- ③ Compter sur la confection d'un plan d'information et de communication correctement dimensionné pour accompagner l'adhésion des publics.
- ④ Mobiliser l'ingénierie appropriée pour organiser l'observation macroéconomique et statistique des activités de la filière.

■ Doter la Guadeloupe d'une offre de services de loisirs basée sur un bouquet d'établissements commerciaux de valorisation culturelle et économique (ECVCE) du patrimoine et des ressources de l'archipel

① Création d'un ECVCE des musiques de Guadeloupe

Propositions P1-25 :

Lancer le déroulement du processus de réalisation du projet de création d'un ECVCE des musiques de Guadeloupe

Partant de zéro, un tel projet devrait voir sa livraison physique s'effectuer plusieurs années après son adoption par les instances des pouvoirs publics concernés et le traitement administratif en amont (Débat public, Etudes préliminaires, Enquête publique, Etudes de projet, Aménagement foncier, acquisitions foncières, ...).

Cette approche doit être bannie pour ce projet et, à l'inverse, ce dernier devrait se concrétiser dans des délais courts si l'on applique le principe « Transformer un échec ou un problème en une solution ».

Dans cette optique, actant le fait que d'une commune à l'autre, les quartiers de l'archipel Guadeloupe rivalisent dans la compétition de la « localisation d'édifices abandonnés ou en situation de sous valorisation », le but d'un ECVCE dans un horizon de 2026 pourra être atteint dès lors que le volume de travail en concertation, ingénierie et montage de dossiers sera au rendez-vous.

- ① Evaluer, sur la base d'une étude à confier à un cabinet de consultants, l'adhésion des acteurs à la solution de la transformation du VIKTS (Village international du Ka et des tambours du Sud) installé sur le site de Duval à Petit-Canal en ECVCE des musiques de Guadeloupe.

- ② Organiser une vaste campagne d'information et de pédagogie sur le projet ECVCE des musiques de Guadeloupe et l'objectif de l'inscrire dans la finalité d'un Grand établissement générateur de dynamiques économiques, sociales et culturelles pour la Guadeloupe.
- ③ Conduire les travaux d'analyse relatifs aux utilisateurs finaux de l'ECVCE et élaborer les contenus de l'offre appropriée.
- ④ Réaliser les travaux analytiques et les recommandations en vue de l'inscription de l'ECVCE dans le circuit touristique de la Guadeloupe.
- ⑤ Mener les travaux d'études dédiés à la rédaction des documents contractuels pour le fonctionnement de l'ECVCE des musiques de Guadeloupe (cahiers des charges, benchmarking, projet culturel, projet économique et business plan, etc.).

② Création d'un ECVCE du carnaval

Propositions P1-26 :

Lancer le déroulement du processus de réalisation du projet de création d'un ECVCE du carnaval de Guadeloupe

Partant d'un état des lieux offrant les images éblouissantes des créations du carnaval accumulées sur plusieurs décennies dans les 32 communes de l'archipel, mais désolantes du point de vue de sous-exploitation marchande, voire leur gaspillage, appeler à la création d'un ECVCE du carnaval dans un horizon de 2026.

- ① Evaluer, sur la base d'une étude à confier à un cabinet de consultants, l'adhésion des acteurs à la solution de la création d'un ECVCE du carnaval de Guadeloupe.
- ② Organiser une vaste campagne d'information et de pédagogie sur le projet ECVCE du carnaval et l'objectif de l'inscrire dans la finalité d'un Grand établissement générateur de dynamiques économiques, sociales et culturelles pour toute la Guadeloupe.
- ③ Effectuer le processus crucial de concertation et négociation avec l'ensemble des acteurs de l'écosystème du carnaval en vue du choix d'implantation de l'ECVCE d'une part, et des relations entre l'ECVCE vis-à-vis des groupes et instances de gouvernance de carnaval d'autre part.
- ④ Conduire les travaux d'analyse relatifs aux utilisateurs finaux de l'ECVCE et élaborer les contenus de l'offre appropriée.
- ⑤ Réaliser les travaux analytiques et les recommandations en vue de l'inscription de l'ECVCE du carnaval dans le circuit touristique de la Guadeloupe.
- ⑥ Décider, sous contrainte de la prise en compte de l'ensemble des paramètres, du lieu d'implantation de l'ECVCE.
- ⑦ Mener les travaux d'études dédiés à la rédaction des documents contractuels pour le fonctionnement de l'ECVCE du carnaval (cahiers des charges, benchmarking, projet culturel, projet économique et business plan, etc.).

■ Les ICC guadeloupéennes en voie d'édification du quartet « cinéma, télévision, radio, autres audiovisuels » en secteur économique moteur

① Mise en place d'une offre de séries télévisées humoristiques dans les Antilles-Guyane

Propositions P1-27 :

Des actes pour solidifier l'audiovisuelle à l'échelle du marché domestique

- ① Organiser la montée en puissance d'une offre de séries télévisées humoristiques à confectionner, à proposer au public local, à mettre dans les circuits de diffusion de l'archipel.
- ② Mobiliser des auteurs idoines pour la production de scénarios intelligents, en miroir de la société guadeloupéenne, destinés à des petits films de détente et de divertissement, aptes à relever le défi de mettre fidèlement à l'écran les caractéristiques de la société guadeloupéenne.
- ② Insérer les parties prenantes de l'offre de formation spécifique à l'audiovisuel dans le circuit (les circuits) de production d'œuvres.
- ③ Structurer une organisation administrative, notamment sur la base d'une réorganisation des ressources administratives existantes dans les collectivités majeures, pour actionner un dispositif de financement des productions issues de l'archipel.
- ④ Elargir le spectre de l'offre cinématographique en matière de genre et thématique. Faisant la part belle aux films documentaires et rattachés à l'histoire, l'éventail des sujets et des catégories de films gagnerait à s'étoffer en proposant des contenus conformes aux attentes des publics, attentes exprimées par leur engouement pour les offres des plateformes telles que Netflix, Paramount, etc.

② Pour une nouvelle effervescence de l'audiovisuel guadeloupéen et une éruption du cinéma Antilles-Guyane

Propositions P1-28 :

Des actes pour définir la politique culturelle de la Guadeloupe et pour solidifier l'audiovisuel à l'échelle inter-régionale

- ① Organiser la montée en puissance d'une offre de séries télévisées humoristiques à confectionner, à mettre en diffusion dans les Antilles-Guyane et également au centre d'une stratégie d'exportation hors des Antilles-Guyane.
- ② S'appuyer sur la sélection des meilleurs auteurs pour la production de scénarios intelligents, aptes à relever le défi de mettre fidèlement à l'écran les caractéristiques des sociétés, des cellules familiales et des tissus économiques de Guadeloupe, Martinique et Guyane.
- ③ Insérer les parties prenantes de l'offre de formation spécifique à l'audiovisuel dans le circuit (les circuits) de production d'œuvres.

- ④ Structurer une organisation administrative, notamment sur la base d'une réorganisation des ressources administratives existantes dans les collectivités majeures, pour actionner un dispositif de financement des productions issues des trois territoires.
- ⑤ Conduire sur un calendrier défini des travaux d'analyse du marché des séries télévisées dans les DROM.
- ⑥ Elaboration une stratégie d'insertion de la production locale de séries télévisées dans les paysages audiovisuels des DROM.

■ Constituer le panier des exportations de produits culturels de la Guadeloupe

Propositions P1-29 :

Construire une ambition pour l'exportation des musiciens et autres artistes de Guadeloupe, les accompagner à se hisser sur les scènes prestigieuses, pour renouer avec l'effervescence des années antérieures

- ① Instaurer un dispositif d'aide régionale dédiés aux artistes, pour les conduire à renforcer leur structuration, améliorer leurs capacités de production et de diffusion, les conseiller dans leur parcours et améliorer leur employabilité.
- ② Croire en cette utopie réalisable d'une Guadeloupe dotée d'un panel de groupes de stature internationale, pouvant tenir la comparaison face aux groupes de grande renommée dans la catégorie élargie englobant les courants des musiques urbaines et des musiques du monde.
- ③ Oser le défi de la réalisation de quelques aventures inspirées du phénomène « Buena vista social club » qui a vu « Nick Gold le producteur du projet et patron du label World Circuit réunir avec l'aide de Ry Cooder un casting improbable et ériger en stars mondiales de vieux musiciens tombés dans l'oubli » (<https://www.musiqxxl.fr/buena-vista-social-club/>) :

«

Le chanteur Ibrahim Ferrer débarque au studio, non sans avoir laissé en plan son activité de cireur de chaussures ; le pianiste Rubén Gonzalez qui va sur ses 77 ans sans avoir joué la moindre note depuis une décennie.

Ry Cooder insiste pour faire venir Compay Segundo, la star du son, alors âgé de 89 ans, et la chanteuse Omara Portuondo.

...

» <https://www.musiqxxl.fr/buena-vista-social-club/>

Il y a certainement une foule d'idées de combinaisons d'individualités à former à partir de ces illustres personnalités ci-dessous pour offrir à la Guadeloupe mais surtout à des publics hors archipel une

Gérard Nerplat, Jomimi, Yvan Juraver, Michel Laurent, Yvon Anzala, Erick Cosaque, Esnard Boisdur, Évelyne Zénon dite Cécé, Jaklin Etienne, André Broussillon, Yves Thole, Aldo Middleton, Fritz Naffer, Pierre Narouman, Gérard Pomère, Armand Achéron, Jean-Pierre Phipps, Joby Julienne, Alain Candela Delos, Christian Lavisso, Olivier Vamur, etc.

④ Instauration d'un dispositif autour de l'idée suivante : « Imaginons un instant que des jeunes musiciens virtuoses se penchent sans retenue sur les musiques racines de l'archipel et relèvent le défi de se les approprier, de les « déconstruire » puis de les « reconstruire » avec leur langage sonore du vingt et unième siècle.

Il ne fait pas de doute que l'on pourrait voir émerger des génies avec toute l'authenticité et l'originalité qui caractériseraient leurs œuvres.

Le défi est de taille : il s'agit d'égaliser et voire de dépasser des instrumentistes ténors que sont :

Yves Thole, Aldo Middleton, Fritz Naffer, Pierre Narouman, Gérard Pomère, Armand Achéron, Jean-Pierre Phipps, Joby Julienne, Alain Candela Delos, Alex Jabot, André Condouant, Charly Chomereau-Lamotte, Christian Lavisio, Philippe D'Huy, Raymond D'Huy, Michel Sylvestre, Olivier Vamur, Franck Nicolas, Jacques Schwarz-Bart, etc.

Propositions P1-30 :

Construire une ambition pour l'exportation du cinéma et autres produits audiovisuels guadeloupéens, les accompagner à trouver une visibilité dans les paysages audiovisuels du monde

① Identifier les marchés extérieurs favorables à la production issue de la Guadeloupe et déployer les efforts pour la signature de contrats de diffusion.

② Miser sur le réseau de la diaspora antillo-guyanaise pour construire avec elle des relais de consommation et diffusion de la production venant de leurs territoires.

③ Elaborer une stratégie de diffusion des productions cinématographiques de Guadeloupe, Guyane et Martinique dans les pays aux marchés susceptibles de les accueillir : les pays africains dont les productions sont justement diffusées aux Antilles-Guyanes, les pays francophones, les territoires des RUP, etc.

Propositions P1-31 :

Concrétiser un rêve antillo-guyanais d'un festival des arts de la Guadeloupe, Guyane et Martinique qui se produirait dans un trio de ville du monde, là où le terrain de leur présence et visibilité est facilitateur.

L'Haitian compas festival se déroule chaque année dans la ville de Miami depuis déjà plus de 20 ans.

Le Vybe Festival qui est un événement kompa dont la première édition a eu lieu à Bordeaux en 2023 et dont la prochaine est programmée pour le 20 décembre 2024 à l'Accor Arena à Paris.

Le Montreal International Reggae Festival Inc., se déroulant habituellement à la mi-juillet et comptabilisant déjà près de 25 éditions.

Le Festival Salsa de Croatie, créé en 2005, proposé chaque année à Rovinj, est aujourd'hui l'un des plus grands festivals Salsa d'Europe

Après avoir inventé le zouk et accompagné ses années d'adolescence puis d'adulte, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique ont le défi d'apporter des réponses aux problèmes qu'elles ont laissés en suspens.

- ① Œuvrer pour hisser le zouk dans le liste des genres musicaux à part entière et solliciter sa présence dans la liste des catégories de musiques dans les concours internationaux.
- ② Evaluer la faisabilité de la candidature du zouk de Guadeloupe-Martinique-Guyane pour son inscription sur la Liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité.
- ③ Tenir une rencontre des collectivités majeures de Guadeloupe, Martinique et Guyane sur la thématique de la coopération sectorielle dans le secteur des ICC en vue d'élaborer une feuille de route visant la reconquête de la visibilité mondiale de leurs arts et artistes. Après l'âge d'or du zouk –années 1990- impulsé par le phénomène Kassav', relancer l'union des pays pour un nouveau cycle.
- ④ Elaborer et mettre en œuvre conjointement, Guyane, Martinique et Guadeloupe, un projet d'une offre de festivals du zouk et de leurs musiques urbaines dans une sélection de ville du monde.
A titre d'exemples, ne faudrait-il pas envisager les destinations suivantes : Canada (Montréal), Etats-Unis (New-York, Miami), Afrique (Bénin, Sénégal, Cameroun, Côte d'Ivoire), etc. ?

Propositions P1-32 :

Utiliser les ICC pour dépasser le mythe de l'insertion de la Guadeloupe, Guyane et Martinique dans la Caraïbe pour aller vers la significativité de leurs relations d'échanges et le co-construction de projets avec leurs voisins géographiques.

- ① Etre force de proposition, Martinique et Guadeloupe, au sein de l'OECS, pour promouvoir et piloter l'idée d'un approfondissement du projet d'intégration régionale de l'OECS via les ICC comme locomotive, via la musique en tant que moteur principal.
- ② Etre force de proposition, Guadeloupe, Martinique et Guyane au sein de la CARICOM, pour promouvoir et piloter l'idée d'un approfondissement du processus d'intégration régionale de la CARICOM via les ICC comme locomotive, via la musique, le cinéma, la danse, la peinture, ..., en tant que moteurs.

La période actuelle semble particulièrement adéquate en raison la préparation de la 15^{ème} édition du Festival des arts des Caraïbes (CARIFESTA) - le festival des Caraïbes pour la promotion de la culture, de la diversité et de la créativité – prévue en août 2025 à la Barbade.

En effet, au-delà d'une présence aux festivités dans la continuité de ses précédentes participations, cette période juin 2024- juin 2025 est suffisante pour permettre à la Guadeloupe de mener des stratégies et actions propices à l'approfondissement de son insertion économique et sociale dans l'espace CARICOM.

II. Le Secteur social et solidaire (SSS) comme locomotive des dynamiques endogènes du développement soutenable et durable

L'ESS peut simplement être définie en référence aux statuts juridiques des structures qui la composent. Dans ce sens, c'est la branche économique qui fédère les activités des entreprises coopératives, des associations, des mutuelles et des fondations.

Derrière le concept de l'ESS, il faut aussi souligner qu'il y a une philosophie. Ce n'est plus celle de la logique libérale qui met en avant le profit comme critère essentiel de la gestion et de l'existence d'une entreprise. Au contraire, avec l'ESS, le souci de l'équité sociale est au centre du projet : participer à la mise en place de conditions de vie justes et équitables pour tous les hommes et femmes, leur offrir des prestations pour faciliter leur accès aux besoins fondamentaux : se nourrir, être logé, se soigner, travailler, aller à l'école...

C'est avec l'arrivée de la Loi initiée par Benoît Hamon, la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, que l'ESS s'est pourvu d'un cadre juridique qui lui faisait défaut. En particulier, elle a mis en place :

- de nouveaux dispositifs de financements pour toutes les structures de l'ESS ;
- des innovations importantes telles que les PTCE -Pôles Territoriaux de Coopération économique- qui offrent concrètement l'opportunité de redynamiser des filières et de contribuer pleinement à revitaliser des territoires défavorisés.

Selon Le labo de l'ess (<http://www.lelabo-ess.org/?-Les-Poles-territoriaux-de,36->), on a une définition assez complète :

« Un PTCE se définit comme un groupement d'acteurs sur un territoire – initiatives, entreprises et réseaux de l'économie sociale et solidaire, petites et moyennes entreprises, collectivités locales, centres de recherche et organismes de formation – qui met en œuvre une stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets économiques innovants de développement local durable. »

Ces pôles ont pour vocation première de rassembler sur un territoire les acteurs éclectiques qui gravitent autour d'une activité et de les mettre en synergie pour porter un projet commun de développement économique. Aussi, le PTCE est un véritable pendant du Pôle de compétitivité dans le domaine industriel.

En 2014, il y avait en Guadeloupe Synergîles qui regroupait une cinquantaine de structures dont EDF, Lafarges Ciments Antillais, BRGM, Géomat, Université des Antilles, etc. Une telle fédération a évidemment fortifié les dynamiques créatrices dans le secteur de l'énergie, spécialisé dans la transition énergétique et écologique. Créé en 2007, ce pôle d'innovation a pu étendre ses activités puisqu'il comporte aujourd'hui 75 adhérents, emploie 10 salariés et est structuré en 6 départements (INNOV -Ingénierie de l'innovation-, EIT -Ecologie Industrielle et Territoriale-, GMD -Guadeloupe Mobilité Durable-, ORDEC -Observatoire Régional des Déchets et l'Économie Circulaire-, OREC -Observatoire Régional de l'Énergie et du Climat-, RBD -Réseau Bâtiment Durable-).

Jusqu'à la fin 2020, la Guadeloupe est demeurée comme l'une des rares régions françaises qui n'avaient pas encore enregistrée la création d'un PTCE sur ses territoires. En effet, elle est absente dans le bilan ci-dessous établi par Le labo de l'ess en décembre 2020 :

« Grâce à une évaluation menée dans le cadre de ce travail de diagnostic, le Labo de l'ESS estime le nombre de PTCE créés en France à ce jour à 74, dont 56 sont aujourd'hui actifs. »

En mai 2021, l'archipel guadeloupéen a eu le privilège de voir le projet Les A.M.I.S du Bien Vieillir (voir <https://www.lelabo-ess.org>) obtenir sa validation par le Secrétariat d'État chargée de l'Économie sociale, solidaire et responsable.

« Le PTCE a pour objet de regrouper les compétences pour la structuration de la filière Silver Économie en Guadeloupe, en préparation de la transition démographique qui s'opère sur le territoire. Sa gouvernance aura pour objectif principal de représenter et de porter la parole des acteurs de la filière Silver Économie de Guadeloupe auprès des pouvoirs publics locaux et nationaux et des autres instances de travail liée à la Silver Économie. »

Sur la base des projets de PTCE labellisés par le gouvernement ces dernières années, à la lecture des contenus des objets mis en avant par les associations, des coopérations imaginées entre les diverses parties prenantes, des échanges de services et de biens qui apparaissent dans leurs relations, il ne devrait pas subsister de doutes sur les capacités de nombreuses structures ESS guadeloupéennes à imiter leurs homologues de l'hexagone.

En regard de l'importance du tissu associatif et des autres types d'entreprises sociales et solidaires dans les 32 communes, nous sommes d'avis qu'il y a de place pour créer des PTCE. La condition ultime de réussite est celle de voir les Guadeloupéens s'unir pour travailler ensemble.

■ Prendre conscience des opportunités de l'outil PTCE

Propositions P2-1 :

Placer la Chambre régionale de l'ESS en pilote d'une campagne de rencontres dans les communes

- ① Discussion autour du tissu associatif de la commune
- ② Echanges avec les associations pour la présentation des outils de l'ESS

Propositions P2-2 :

Capitaliser sur les réussites et les échecs déjà enregistrés

- ① Rencontre avec les porteurs de projets lauréats des anciens appels à projet PTCE
- ② Revisiter les projets déjà proposés au plan local et n'ayant pas connus de suite

■ Doter la Guadeloupe d'un bouquet de PTCE

① Un ensemble de PTCE pour faciliter la structuration d'une filière du carnaval et la progression de son poids économique

Propositions P2-3 :

Des actes pour préserver l'identité et les caractéristiques du carnaval guadeloupéen tout en bâtissant un modèle de valorisation économique et d'inclusion sociale

- ① Organiser la concertation avec les associations et autres acteurs du carnaval pour mener le débat sur le volet économique du carnaval : les acteurs, la gouvernance, les produits, les échanges, les caractéristiques de l'offre et de la demande.
- ② Conduire une campagne pédagogique autour de l'écosystème du carnaval des îles de Guadeloupe : comment le positionner dans l'offre caribéenne de carnaval, dans l'offre mondiale de carnaval ?
- ③ Réaliser un exercice de benchmarking visant à situer l'économie carnavalesque guadeloupéenne dans le concert des modèles économiques des carnivals du monde.
- ④ Lancer des travaux de macroéconomie appliquée en vue de l'élaboration des CS du carnaval du Guadeloupe.
- ⑤ Conduire une concertation autour de l'avenir du carnaval guadeloupéen : la gouvernance, le modèle économique, l'existence d'un ECVEC, la mise en place de PTCE.

Propositions P2-4 :

Une vision, une réflexion et des actions pour construire un avenir à la musique du carnaval de Guadeloupe

- ① Lancer la commande d'une prestation intellectuelle ayant pour but la rédaction d'un document de présentation synthétique et de bilan de l'ensemble des musiques de carnaval de Guadeloupe.
- ② Elaborer un projet de préservation et d'élargissement des perspectives pour la musique du carnaval de Guadeloupe (concours de création de nouvelles œuvres, valorisation du patrimoine musical accumulé, etc.).

② Un PTCE Gwoka pour faire jaillir des étincelles dans les musiques guadeloupéennes et rallumer les flammes économiques

Propositions P2-5 :

Agir pour accentuer la préservation du patrimoine gwoka tout en bâtissant un modèle de valorisation économique et d'inclusion sociale

- ① Organiser la concertation avec les associations et autres acteurs du gwoka pour mener le débat sur la croissance de son écosystème économique : les acteurs, les produits, les caractéristiques de l'offre et de la demande, etc.
- ② Conduire une campagne pédagogique autour de l'écosystème du gwoka : comment le positionner dans l'offre caribéenne de carnaval, dans l'offre mondiale de carnaval ?
- ③ Conduire une campagne pédagogique autour de l'écosystème du gwoka : comment le positionner dans l'offre caribéenne de carnaval, dans l'offre mondiale de carnaval ?

③ Un ensemble de PTCE « Gwaloup Terre de Champions » pour bonifier le sport et allumer les feux de l'économie du sport au sein de l'archipel guadeloupéen

Propositions P2-6 :

Agir pour accentuer la préservation du patrimoine sportif guadeloupéen tout en bâtissant un modèle de valorisation économique et d'inclusion sociale

- ① Organiser la concertation avec les associations et autres acteurs des disciplines sportives reines de l'archipel pour mener le débat sur la croissance de son écosystème économique : les acteurs, les produits, les caractéristiques de l'offre et de la demande, etc.
- ② Conduire une campagne pédagogique autour de l'écosystème du sport : comment le positionner comme moteur de l'inclusion sociale ? comme véhicule de l'emploi pour la jeunesse ? etc.
- ③ Conduire une campagne pédagogique autour de l'exportation du sport guadeloupéen : comment positionner les disciplines dans l'offre caribéenne ? dans l'offre internationale ?
- ④ Organiser l'observation statistique et économique des activités sportives
- ⑤ Oser explorer les voies de la professionnalisation dans certaines disciplines.

④ Désignation d'un « Haut-coordonnateur du développement du sport et de l'économie du sport »

Propositions P2-7 :

Agir pour accentuer la préservation du patrimoine gwoka tout en bâtissant un modèle de valorisation économique et d'inclusion sociale

- ① Organiser la
- ②

④ Désignation d'un « Haut-coordonnateur de la coopération économique régionale » pour endosser le rôle de chef d'orchestre

Propositions P2-8 :

Agir pour accentuer la préservation du patrimoine gwoka tout en bâtissant un modèle de valorisation économique et d'inclusion sociale

- ① Organiser la concertation avec les associations et autres acteurs du gwoka pour mener le débat sur la croissance de son écosystème économique : les acteurs, les produits, les caractéristiques de l'offre et de la demande, etc.

III. Un pot-pourri de mesures hauts en couleur et en socles d'une croissance et d'un développement durable

■ **Un trio d'audaces visant le dialogue avec les guadeloupéens dans le tout monde, l'action en faveur de leur retour et la stratégie face au vieillissement démographique**

① **Un guichet central pour piloter le dialogue avec les Guadeloupéens du tout monde**

Proposition P3-1:

En termes de mesure de politique publique, il s'agit de mettre en place une structure dédiée à l'accompagnement de cette immigration choisie et du retour des expatriés guadeloupéens. En pratique, une cellule administrative, issue par exemple avec des personnels déjà en poste, pour animer une véritable politique pluriannuelle comme ce qui existe ailleurs tels que le « Plan d'immigration du Québec » comportant une multitude de voies conduisant à l'installation au Canada, la politique migratoire Suisse ciblant une immigration à haute valeur ajoutée et la "Maison du Retour et de la Famille" en Martinique.

② **Une dispositif d'observation statistique des phénomènes de migration des jeunes guadeloupéens**

Proposition P3-2:

Elaborer un plan de gestion de données, qui partirait de la description du processus d'acquisition et de collecte des données, l'identification des points d'arrivée des données et leur assemblage en jeux de données, ..., jusqu'à la rédaction d'un document formalisant toute la chaîne de production des connaissances relatives aux migrations des jeunes. Interviewant chacune des parties prenantes, collectant leurs informations, ce plan est de nature à fournir de la visibilité sur le phénomène de la migration des jeunes et des éléments d'aide à la décision pour l'action publique.

③ **La désignation d'un élu « Haut-coordonnateur » pour endosser le rôle de chef d'orchestre**

Proposition P3-3 :

Il est aisé de défendre l'hypothèse d'un Haut-coordonnateur à la « mobilité alé é vini » pouvant exercer un panel de missions comprenant : élaboration de procédures de mise en relation des parties prenantes et collectes d'informations sur les mobilités des jeunes (lycées – université ; rectorat – université ; etc.) ; supervision des projets en matière de mobilité ; planification et animation de réseaux d'acteurs impliqués dans l'émigration ; observation statistique des flux migratoires des étudiants ; exploitation des données existantes en matière d'émigration pour études (plateforme Parcoursup, Trouver Mon Master, etc.) ; adoption et mise en œuvre d'un programme d'immigration désirée ; exploitation des données existantes en matière d'émigration pour études (plateforme Études en France, ...) ; promouvoir le recours aux dispositifs de mobilité de type ERASMUS auprès des publics en études ; élaboration d'un dispositif d'ingénierie financière de projets pour l'accompagnement des candidats au retour au pays (agir contre l'isolement des porteurs de projets, ...) ; etc.

■ Un panel d'audaces pour mettre l'entrepreneuriat, la création d'entreprise et la reprise d'entreprise en couleurs pétillantes

① Anthologie des grands entrepreneurs guadeloupéens

Proposition P3-4 :

Commander la rédaction d'une Anthologie des grands entrepreneurs guadeloupéens, ouvrage qui devrait se révéler éclairant pour tous ceux qui souhaitent connaître et comprendre l'univers des entreprises locales et de ceux qui les ont fait sortir de terre.

Dans la forme, un ouvrage composé de déambulations littéraires, mêlant des iconographies, donnant à découvrir le parcours et l'environnement des entrepreneurs guadeloupéens qui ont marqué l'économie et la société guadeloupéenne.

Les noms qui émergent immédiatement ou après-réflexion : Etzol, Bastaraud, Clairville, Chaulet, Lesueur, Renée, Luce, Jasor, Erlong, Blandin, Vial-Collet, Wachter, Moueza, Gaddarkhan, etc.

Une classification par domaine pourrait découler de la diversité des profils des personnalités mises à l'honneur : santé, commerce, livre, restauration/pâtisserie, agro-transformation.

② Le retour du concours de la création d'entreprise

Propositions P3-5 :

① Lancer la commande d'une prestation intellectuelle ayant pour finalité la rédaction d'un document synthétique et de bilan de l'ensemble des concours à la création d'entreprise ayant existés en Guadeloupe depuis 2000.

② Elaborer des livrables (document, site Internet, ...) synthétiques sur l'ensemble des concours à la création d'entreprise actuellement offerts en Guadeloupe.

③ Mener les concertations et négociations pour aboutir à l'adoption d'une la liste officielle de concours à la création d'entreprises dans les îles de Guadeloupe.

④ Mettre en place un dispositif pour inciter les lauréats de Guadeloupe à participer à des concours similaires organisés dans l'hexagone et ailleurs là où c'est possible.

③ Contribuer à la pérennité des concours « Entreprendre en Lycée » et « Entreprendre à l'Université »

Propositions P3-6 :

① Etablir la convention de partenariat entre les parties prenantes de l'organisation et du financement en vue de préserver durablement le concours « Entreprendre en Lycées ».

② Etablir la convention de partenariat entre les parties prenantes de l'organisation et du financement en vue de préserver durablement le concours « Entreprendre à l'Université ».

④ Elaboration et diffusion d'un calendrier des grandes figures de la société guadeloupéenne

Proposition P3-7 :

Lancer la commande d'une prestation intellectuelle dans le but de réaliser un calendrier des grandes figures de la société guadeloupéenne.

⑤ Accompagner des porteurs de projets pour un feu d'artifice entrepreneurial en s'appuyant sur des idées innovantes

Propositions : P3-8 :

① **Lancer une stratégie de veille sectorielle et de recherche approfondie en vue la faisabilité de franchises.**

② **Lancer une action de déverrouillage des opportunités de franchises, liées à certaines pratiques de groupes en position dominante plaçant des barrières à l'entrée.**

③ **Mettre en œuvre une procédure de suivi des entreprises lauréates des concours « Entreprendre au Lycée » et « Entreprendre à l'Université ».**

④ **Mettre en œuvre un dispositif de veille sectorielle en vue de favoriser la transmission/reprise des entreprises en faveur de la préservation du patrimoine économique guadeloupéen.**

■ Sortir la coopération régionale guadeloupéenne de sa maladie de carence de projets économiques

Proposition P3-9

Mobiliser les ICC comme locomotive de la coopération économique entre les RUP

① **Structurer les échanges d'artistes au sein des DROM-COM en vue d'optimiser la visibilité des marchés régionaux Antilles-Guyane, Réunion-Mayotte, RUP français et RUP.**

② **Consacrer une prochaine rencontre des collectivités d'Outremer à la thématique des « Echanges dans le secteur des ICC comme levier de renforcement de la coopération économique inter DROM-COM ».**

③ **Mutualiser les moyens pour accroître le prestige des concours existants dans le champ des ICC : Voix des Outre-mer, concours Music Challenge mis en place par les studios DEBS MUSIC et NRJ Antilles.**

④ **Accompagner au moyen de l'action publique des parlementaires et présidents des collectivités majeures de Guadeloupe, Martinique et Guyane le projet de la reconnaissance du zouk comme genre à part entière, au même titre que la salsa, le reggae, le rap ou encore l'afrobeat, né et ayant grandi dans ces territoires.**

⑤ **Couplé à l'objectif de la reconnaissance du zouk comme genre à part entière, défendre le projet de la création de la catégorie zouk ou « nouvelle pop des Antilles-Guyane » dans les**

grandes cérémonies music award telles que Victoires de la musique, NRJ music awards, Grammy Awards, Kora Awards.

Propositions P3-10

① Saisir dans les plus brefs délais les parties prenantes du transport maritime, en particulier les compagnies maritimes régionales dans le but de construire une offre de transport apte à irriguer la circulation des personnes et des marchandises entre les îles du voisinage géographique proche, singulièrement les îles de l'OECS.

② Prendre l'attache dans les plus brefs délais des parties prenantes politiques pour l'organisation de rencontres axées sur le sujet des échanges économiques, visant in fine à l'adoption d'une feuille de route autour d'une liste de livrables en termes des rotations maritimes éligibles : nombre, objet (tourisme, déplacements de groupes d'artistes, transport sanitaire, ...), contenu des bateaux (personnes, marchandises, ...).

③ En amont de la proposition ② ici, eu égard aux bilans des déjà dressés et obstacles connus dans ce domaine, mener des travaux de préparation des négociations en vue de défendre l'objet d'une coopération gagnant-gagnant entre les partenaires.

④ Organiser une campagne de concertation et d'appui auprès des entrepreneurs en vue de l'incitation à l'international dans le bassin caribéen.

⑤ Elaborer une concertation efficace pour aboutir à un plan stratégique de coopération sectorielle et organiser le suivi de son déploiement dans les disciplines concernées.
A titre d'exemple, les filières idoines pour une coopération à impact relativement rapide pourraient être la musique, le carnaval, la santé, l'énergie, etc.

Propositions P3-11 :

Une vision, une réflexion et des partenariats pour mettre en œuvre les échanges dans le bassin OECS autour des carnavals

① Organiser la concertation avec les acteurs idoines du carnaval dans les pays de l'OECS.

② Elaborer un projet INTEREG orienté sur le développement des échanges culturelles et économiques axés sur les carnavals dans le bassin des petites Antilles.

③ Promouvoir la coopération scientifique sur les thématiques autour du carnaval dans les pays de la sphère des petites Antilles.

Propositions P3-12 :

① Désignation d'un « Haut-coordonnateur de la coopération économique régionale » pour endosser le rôle de chef d'orchestre

■ Opération de pose de citations sur une sélection de lieux dans les îles de l'archipel

Propositions P3-13 :

- ① Effectuer la sélection de lieux emblématiques et de citations de grands auteurs guadeloupéens.
- ② Mettre en œuvre les prestations auprès des entreprises spécialisées pour la pose des citations.

■ Dénomination de l'aéroport Pole Caraïbe

Propositions P3-14 :

S'appuyer sur l'initiative du président du Conseil régional de Guadeloupe, suivie de la décision du président de la république Emmanuel Macron, pour voir aboutir le changement de nom « Aéroport Pôle Caraïbes » en "Aéroport Maryse Condé".

Les personnalités issues de l'archipel Guadeloupe et ayant pu accéder au graal de la renommée mondiale dans un domaine particulier, sont d'une rareté évidente. Générant des retombées en termes de notoriété dont le chiffrage est difficile à établir mais avec des réalités en forte visibilité, notamment une flopée d'ouvrages évoquant la Guadeloupe écrits dans de nombreuses langues et lus aux quatre coins du monde. Étudiés dans les univers des lycées et universités, les ouvrages de Maryse Condé constituent des véritables sas proposés aux lecteurs du monde pour des visites virtuelles de la Guadeloupe.

■ Une série d'études dédiés à des sujets offrant des pans d'éclairage sur des zones peu connues de l'économie guadeloupéenne

Propositions P3-15 :

Les recettes de l'exploitation des amendes des forces de l'ordre et des radars automatiques

- ① Commanditer une étude visant dans un premier temps à documenter pédagogiquement et quantitativement les flux financiers liés aux recettes enregistrées à partir des contraventions établies en Guadeloupe mais gérées dans l'hexagone. Ensuite, dans un second temps, à mettre en parallèle le produit des amendes et les sommes dépensées dans le cadre de la politique de sécurité routière.

Propositions P3-16 :

Les transferts d'argent (remittances).

- ① Commanditer une étude visant dans un premier temps à documenter à documenter pédagogiquement et quantitativement les flux financiers liés aux transferts d'argent arrivés et départs concernant les immigrés en Guadeloupe.

Propositions P3-17 :

Les recettes des jeux de paris : La Française des *Jeux* (FDJ), Le Pari mutuel urbain (PMU, Loto, etc.

- ① Commanditer une étude visant dans un premier temps à documenter à documenter pédagogiquement et quantitativement les flux financiers liés aux jeux et paris en Guadeloupe.

■ Une indispensable communication à visée informationnelle et pédagogique

Proposition P3-18 :

Déployer une stratégie de communication pédagogique sur les notions de « projet de société », « modèle de développement », « croissance endogène », « accumulation du capital », « institutions », « projet de société », « efficacité de l'action publique », à destination de tous les publics : élus, chefs d'entreprises, étudiants, lycéens, chômeurs, retraités, etc.

Il s'agirait de mobiliser les professionnels de la communication et les outils modernes pour s'assurer que les messages à visée informationnelle et éducative passeraient correctement de l'émetteur au destinataire.

Proposition P3-19:

Mener des travaux de concertation destinés à confectionner la sélection des contenus devant faire l'objet de la campagne de communication.

■ Une nécessaire restructuration de l'existant pour identifier des ressources humaines et les affecter à ce plan d'actions pour le développement endogène

Propositions P3-20 :

Déployer une stratégie de mutualisation des personnels inter-collectivités et de redistribution des tâches intra-collectivités pour la mise en œuvre de l'ingénierie et de l'instruction administrative.

① Au plan sectoriel (ICC, sport, ESS, ...) ou disciplinaire (musique, cinéma, humour, football, cyclisme, protection de l'enfance, environnement, ...), établir des synergies entre services administratifs et agents des collectivités territoriales pour construire des feuilles de route véritables plan d'accélération du développement des activités économiques, sociales et culturelles.

A titre d'exemples, il est trivial que :

- la modernisation de l'industrie du cinéma nécessite la mise en commun des diverses catégories de moyens éparpillés entre les structures de gouvernances publiques ;
- la mise sur orbite du secteur de la musique a besoin des compétences et ressources des conseils régional et départemental, EPCI, INSEE, Université, etc. ;
- la filière des comédies musicales pourrait renaître en rythme plus accéléré avec les efforts conjoints des deux locomotives territoriales que sont le CR et le CD mais aussi, ceux des EPCI et villes telles que Cap Excellence, Basse-Terre, le Moule pour y implanter des espaces Broadway.

② Mettre en commun des ressources budgétaires pour le financement des mesures et actions listées dans le plan de développement évoqué ci-dessus.

Ces démarches sont déjà visibles régulièrement dans les projets mis en œuvre en Guadeloupe où sont affichés les co-financements apportés par les acteurs.

■ Une obligation d'optimiser les moyens de financement pour la mise en œuvre de projets porteurs de développement endogène

❶ Les fonds financiers détenus par certains guadeloupéens

Propositions P3-21 :

Un faisceau d'actions pour changer le statut de l'épargne des guadeloupéens, de leur état d'argent en sommeil vers celui de fonds financeurs des PTE, PME et des dynamiques de modernisation de l'économie locale

- ❶ Une campagne d'information et de pédagogie vers le public des particuliers, sur l'utilité d'une diversification de leur choix d'épargne, en optant également pour le financement de l'économie locale.
- ❷ Mise en place d'une cellule d'expertise des projets pouvant faire l'objet de financements à risques réduits pour les épargnants. Elle devrait regrouper à minima des experts de l'IEDOM, de la finance, etc.
- ❸ Organiser la production d'informations garantissant la transparence autour de l'avancement des projets financés, des résultats à destinations des épargnants, etc.

❷ L'octroi de mer en véhicules d'industrialisation des secteurs culturel et sportif et de nouvelles niches d'emploi

Propositions P3-22 :

Transformer le dispositif de l'OdM en instrument vertueux de politique publique locale

- ❶ Négocier avec le gouvernement pour défendre le maintien de l'OdM dans les DROM, en particulier la préservation de toute la chaîne administrative et législative de gouvernance locale de la fiscalité indirecte.
- ❷ Proposer comme mesure phare du dispositif la refonte de l'affectation des recettes de l'octroi de mer, en rééquilibrant les montants dédiés aux sections de fonctionnement et d'investissement des communes, en mettant fin aux parts marginales des recettes d'investissement.
- ❸ Proposer l'affectation des recettes de l'OdM à l'investissement dans les ICC et le sport, à côté d'autres secteurs emblématiques et porteurs de développement endogène (certaines productions locales, produits de première nécessité, ...), dans le but d'accompagner la transformation du tissu économique des communes.
- ❹ Instauration d'une cellule dédiée à l'observation de l'utilisation des fonds de l'OdM sur l'ensemble de l'archipel, en particulier le suivi des investissements dévolus à la transformation des tissus économiques des communes guadeloupéennes.
- ❺ La Guadeloupe fait partie des départements français où la dynamique de création et d'événementiel culturelle est la plus intense, notamment dans le secteur musical. Il convient de maintenir cet état de fait.

Dans cette optique, il y a lieu de transformer les dépenses actuelles des communes liées aux ICC en déployant plus de dépenses d'investissement pour la professionnalisation et la pérennisation de leurs filières.

③ Les opportunités particulières du côté des guadeloupéens rayonnant à l'extérieur

Propositions P3-23 :

① Désignation d'un « Chargé de mission dossiers sensibles » de pilotage d'une diplomatie visant la mise en réseau des grandes célébrités guadeloupéennes dans but d'accompagner l'émergence d'une Guadeloupe d'excellence

Idées de personnes ressources : Jocelyn Angloma, Corine Coman,

Propositions P3-24 :

Construire une ambition pour l'exportation des musiciens et autres artistes de Guadeloupe, les accompagner à se hisser sur les scènes prestigieuses, pour renouer avec l'effervescence des années antérieures

① Instaurer un dispositif d'aide régionale dédiés aux artistes, pour les conduire à renforcer leur structuration, améliorer leurs capacités de production et de diffusion, les conseiller dans leur parcours et améliorer leur employabilité.

② Croire en cette utopie réalisable d'une Guadeloupe dotée d'un panel de groupes de stature internationale, pouvant tenir la comparaison face aux groupes de grande renommée dans la catégorie élargie englobant les courants des musiques urbaines et des musiques du monde.

③ Agir dans l'ingénierie du showbiz pour s'assurer d'avoir la Guadeloupe sur les scènes des musiques urbaines et des musiques du monde qui comptent à travers le monde.

Pour les musiques urbaines : Le Festival des Musiques Urbaines d'Anoumabo, en abrégé FEMUA (Côte d'Ivoire), L'OpenAir Frauenfeld en Suisse, Les Ardentes (Belgique), L'Appelsap Fresh Music Festival aux Pays-Bas, Festival Couleurs Urbaines, etc.

Pour les musiques du monde : WOMAD, Sunfest, Festival banlieues bleues (Seine-Saint-Denis en France), Nuits d'Afrique (Montréal), , Festival Villes des musiques du monde, Providence World Music, etc.

④ Agir pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique culturelle afin de rendre factuel la présence de la Guadeloupe dans les grands rendez-vous de l'industrie musicale : Le Marché international du disque et de l'édition musicale (MIDEM+), Les JIRAFE des Musiques Actuelles – Journées de l'Innovation, la Répétition, l'Accompagnement, la Formation et l'Environnement, Womex, etc.

③ Les programmes de l'UE

Cf. aussi les figures 3 et 4 ainsi que le tableau 2 de l'annexe.

Proposition P3-25 :

Appliquer une stratégie volontariste d'ingénierie de projets orientée sur la captation de financements auprès de l'UE, l'Etat et des organismes internationaux

① Bâtir une sélection de chargés de mission pour aller à la conquête des financements sur :

- les programmes européens en gestion directe et indirecte ;
- l'appui à la constitution des dossiers des porteurs de projets sur le programme INTEREG
- les fonds européens classiques.

② Bâtir des pôles d'ingénieries pour prendre part à une révolution en matière de montage de projets et de participation aux compétitions nationales et internationales que représentent les appels à projets :

- les dispositifs nationaux issus des diverses lois impliquant les ministères du gouvernement français : la loi Hamon et le secteur de l'ESS ; le réseau d'information international On the Move afin d'amplifier la mobilité internationale des artistes et professionnel(le)s de la culture ; les opportunités à saisir auprès des trois grandes institutions des ICC : Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), le Centre national du livre (CNL) et le Centre national de la musique (CNM) (voir le rapport du sénateur Julien Bargeton consacré à la stratégie de financement de la filière musicale en France).

③ Concevoir une véritable compétition mettant sur le terrain des jeunes expérimentés, lancés dans une course de fonds mais de distance moindre que le semi-marathon, ayant en ligne de mire le franchissement de la ligne d'arrivée que représente la signature d'un contrat entre la Guadeloupe et un de ses grands champions, portant sur un projet à hautes retombées économiques, sociales et environnementales.

Cette compétition est à définir soigneusement, en impliquant un cercle de décideurs et de conseillers du prince.

④ Concevoir une véritable compétition mettant en confrontation des jeunes diplômés, des adeptes de l'entrepreneuriat, ..., axée sur la production de projets dans le domaine de la biodiversité.

Conclusion

Soyons réalistes, soyons lucides ! Nous sommes terriblement petit, poussières de pays, simples quartiers de villes d'ailleurs.

Dans cette navigation à entreprendre dans le monde de demain, 2024-2030, avec toutes nos vulnérabilités, physiques, mais surtout humaines (principalement notre faiblesse à faire ensemble ?), que pouvons-nous oser pour réussir au plan économique, sociétal, culturel ?

Les lots de réponses sont sous nos yeux :

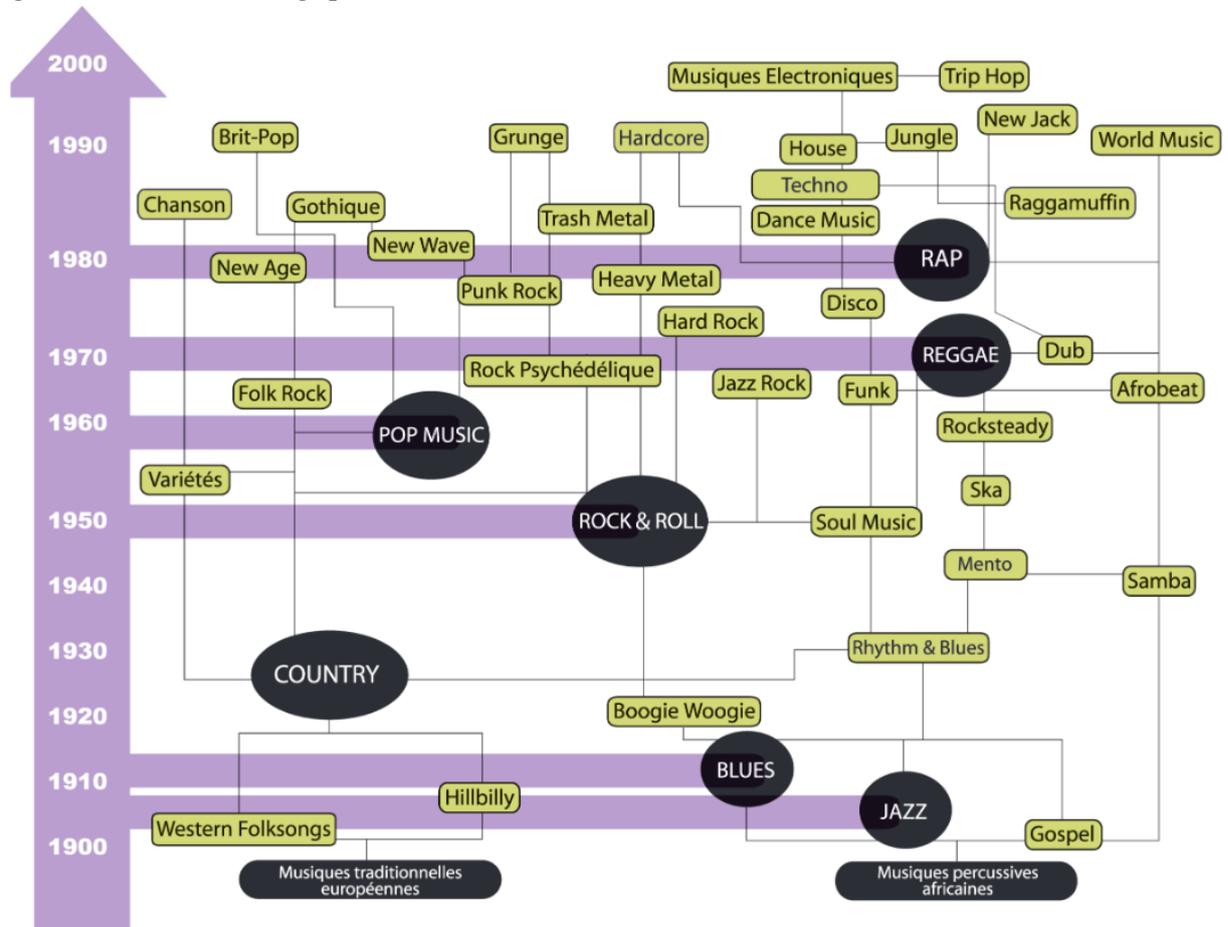
- Les ICC avec les feux d'artifices commerciaux et inclusifs à allumer dans la musique, les comédies musicales, la danse, le cinéma et les autres segments de l'audiovisuel, l'humour, la littérature, le carnaval ou encore les festivals, pour élaborer des bouquets de projets générateurs de dynamiques territoriales, d'accumulation du capital là où c'est nettement plus compliqué avec d'autres filières classiques.
- Le patrimoine gastronomique qui fait des étincelles au sein des familles mais qui n'a pas encore réussi à allumer de la braise se transformant en feu de retombées économiques et de bénéfice monétaire dans la restauration et l'hôtellerie domestique. Ce capital culinaire qui est mis en exergue sous moult produits dans les villes du monde par des ressortissants de nombreux pays, est trop faiblement exporté par des talents guadeloupéens.
- Le sport guadeloupéen en perspectives réduites liées à l'insuffisante dynamique de son économie du sport. Oui, le slogan « Guadeloupe Terre de champions » est trivial et, inversement, le secteur économique du sport est si pauvre en emploi, valeur ajoutée et impact territorial.
- L'optimisation de la beauté des espaces urbains qui passent par une course vers l'embellissement des centres bourgs en recourant aux moyens existants et sous exploités (ceux offerts par la nature –pour le fleurissement, la végétalisation de bâtiments soigneusement choisis, ...-, ceux des ressources humaines pour le nettoyage des espaces extérieurs dans les communes, etc.) mais également des zones intérieures de forte exposition (les routes, les sites d'intérêt touristiques, etc.).
- La production locale où se retrouve une batterie de filières professionnelles, aussi bien des entrepreneurs que des scientifiques et d'autres investisseurs, artisans ou industriels, qui ont su faire preuve de grandes capacités d'innovation. Sur les hauteurs de Petit-Bourg par exemple, à l'Inra, des inventions comme le procédé de stabilisation du jus de canne, le procédé d'obtention de produits dérivés de bananes dont le pur-jus de banane, la pomme-patate, ailleurs la filière pharmaceutique au sein de laquelle on recense des produits de types compléments alimentaires, des tisanes, des thés, des produits de beauté et des cosmétiques, ..., la Guadeloupe a de quoi s'enorgueillir de la qualité de son tissu producteur.

- Le tourisme qui a progressé significativement depuis sa période de déclin de 2001 à 2005, pour renaître sur les années récentes. Mais, alors qu'elle soit détentrice d'immenses potentialités, la Guadeloupe ne capte qu'une part encore trop modeste des flux de touristes visitant la Caraïbe. Pour faire face aux défis de l'attractivité des centres bourgs, d'une meilleure valorisation du patrimoine, ..., elle doit mobiliser des énergies afin de saisir les opportunités qui s'offrent à elle et se muer ainsi en destination attractive et génératrice de richesses pour le plus grand nombre.

Sans se perdre dans des discussions baignant dans les lamentations, allons tous dans des élans de saisissement collectif pour faire sur le terrain. Mettons-nous ensemble, en positions complémentaires d'un acteur à l'autre, pour lancer des actes, mettre en œuvre des mesures, appliquer des stratégies, dans le but de faire avancer une filière, une en parallèle ou après l'autre, en agissant pour atteindre l'objectif de la transformation positive d'un quartier, d'une commune à l'autre, le tout pour pousser l'archipel Guadeloupe vers l'avant, l'embellissement, la modernité, une collection de cités idéales, ..., bref vers le progrès collectif.

Annexes

Figure 1. Frise chronologique des courants musicaux



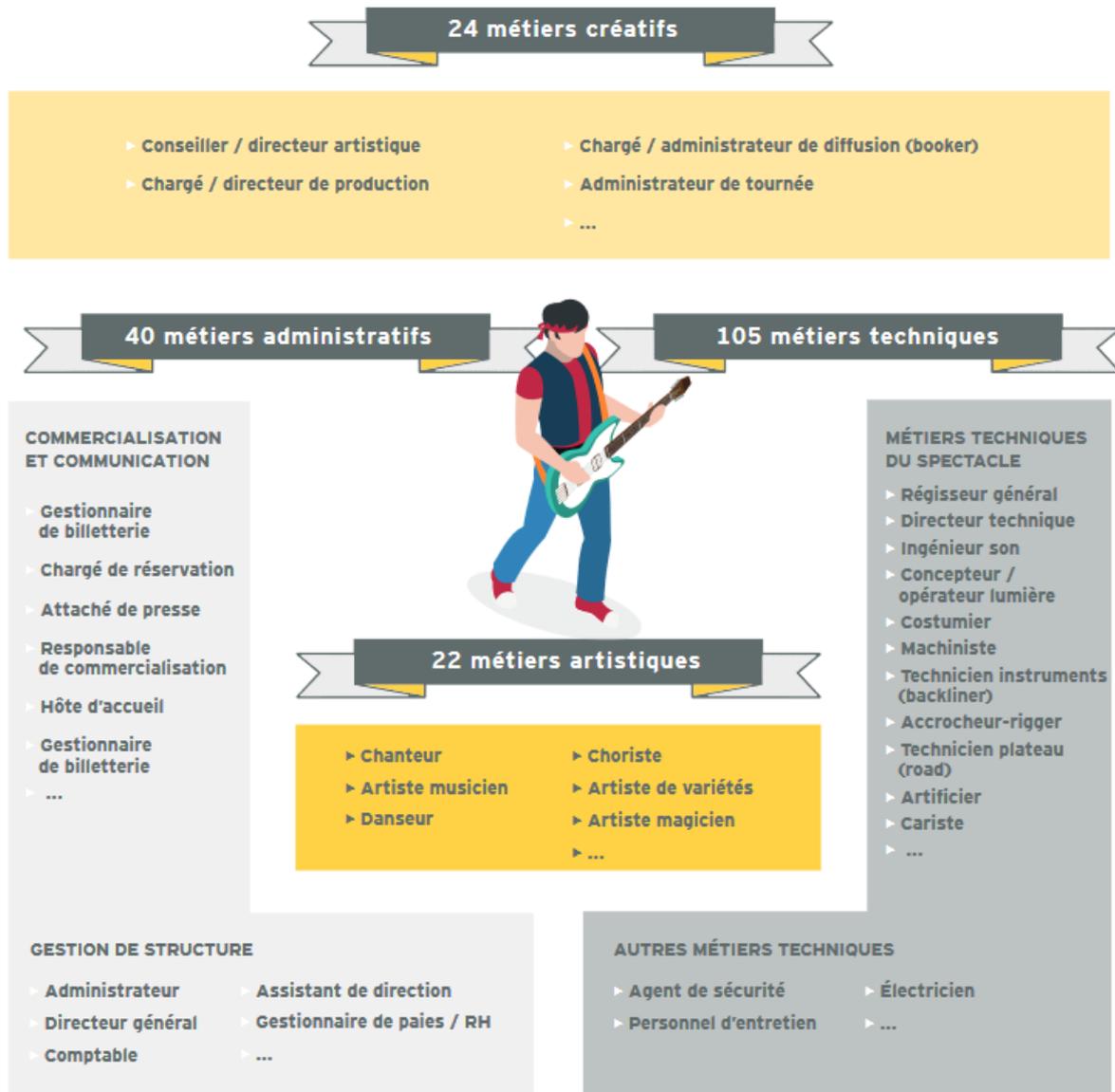
Source : <https://www.musiquem.fr/college/wp-content/uploads/2020/06/Histoire-des-musiques-actuelles.pdf>

Tableau 1.

"Robin des bois"	Exemples de comédies à l'affiche
<ul style="list-style-type: none"> • Coût total du spectacle (1) : 26 millions d'euros • Recettes brutes attendues (2) : 42 millions d'euros <p><i>Décor</i> : 1,8 million d'euros Représentant la forêt de Sherwood, ce décor modulable a nécessité six mois de travail.</p> <p><i>Équipement vidéo</i> : 650 000 euros C'est le montant de la location des projecteurs et des écrans pour les effets visuels.</p> <p><i>Promotion</i> : 700 000 euros Elle comprend l'affichage, les spots télé et radio et les pubs presse et Web.</p> <p><i>Son et éclairage</i> : 175 000 euros Ce poste inclut la location de 150 projecteurs et de 80 enceintes.</p> <p><i>Effets spéciaux</i> : 470 000 euros Outre la pyrotechnie, il s'agit des costumes équipés de diodes fluorescentes.</p> <p><i>Chanteurs</i> : 300 euros par jour* C'est le cachet moyen perçu par chacun des six chanteurs entourant M Pokora.</p> <p><i>M pokora</i> : 2 000 euros par jour* Cette somme est le minimum garanti pour son cachet et son intéressement.</p> <p><i>Danseurs</i> : 300 euros par jour* La troupe comprend 32 danseurs et 10 acrobates, dont 4 aériens.</p> <p><i>Costumes</i> : 552 000 euros Stéphane Rolland et Jean-Daniel Vuillermoz ont créé les 320 costumes.</p>	<p>"La belle et la bête" Cette comédie musicale à l'affiche du théâtre Mogador devrait attirer 350 000 spectateurs.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coût de création (1) : 4 millions d'euros • Recettes brutes (2) : 21 millions d'euros <p>"Disco" Le groupe Lagardère a lancé ce spectacle aux Folies Bergère, qu'il a rachetées pour 9 millions d'euros en 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coût de création (1) : 3 millions d'euros • Recettes brutes (2) : 10 millions d'euros <p>"Les amants de la Bastille" Entre le Palais des Sports et la tournée en province, ce show a été présenté 211 fois.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coût de création (1) : 6 millions d'euros • Recettes brutes : 35 millions d'euros <p>"Mistinguett" Cette comédie musicale se jouera au Casino de Paris du 18 septembre au 30 novembre 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coût de création (1) : 3 millions d'euros • Recettes brutes (2) : 6 millions d'euros <p>(1) Dépenses de préproduction (décors, costumes, équipements, casting, promotion, etc.), hors salaires et frais d'exploitation. (2) Produit prévisionnel de la vente des tickets.</p>

(1) 6 millions d'euros de préproduction (décors, costumes, éclairages, etc.), 7 millions de frais - d'exploitation à Paris (location du Palais des Congrès, cachets des artistes, salaires des techniciens...) et 13 millions pour la tournée en province. (2) 800 000 tickets vendus au prix moyen de 52 euros. * Estimations Capital

Figure 2. Une schématisation de la répartition des 191 métiers du spectacle musical et de variété



Source : EY (2017)

Figure 3. La gestion des fonds européens en un clin d'œil

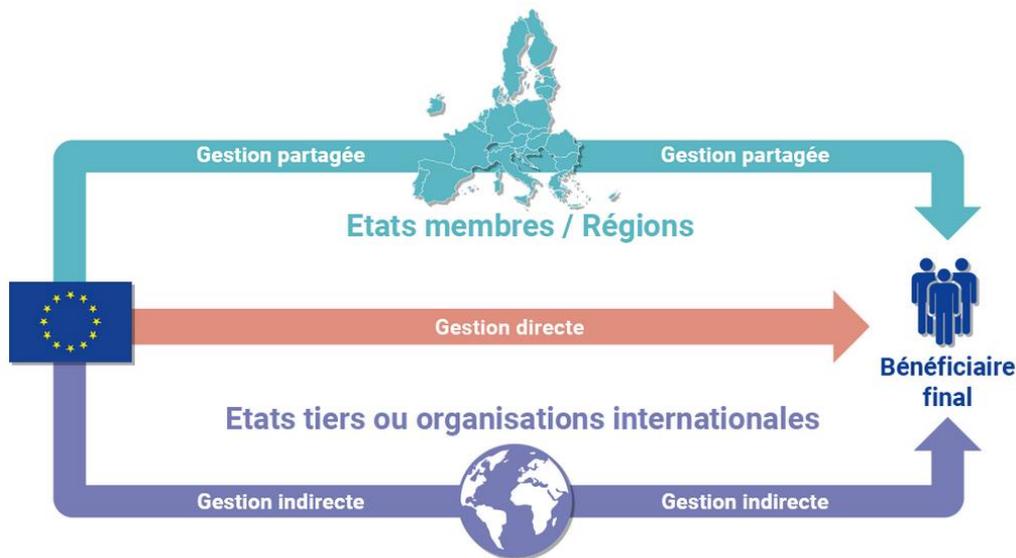
LA GESTION DES FONDS EUROPÉENS EN UN CLIN D'ŒIL

L'Union européenne a un budget 2021-2027 de **1 074,3 milliards d'euros**. S'y ajoute un plan de relance, Next Generation EU, de **750 milliards d'euros**.

Dans ce cadre, l'Union européenne octroie des financements à un large éventail de projets.

Comment sont gérés les fonds européens ?

Les financements européens émanent tous de l'UE mais peuvent être gérés par trois catégories d'acteurs.



Gestion partagée

La Commission européenne confie la gestion de certains programmes aux États membres qui peuvent ensuite la déléguer à des acteurs locaux

En France, les Régions gèrent le Fonds européen de développement régional (FEDER).

Elles ont aussi la charge d'une partie du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), du Fonds social européen plus (FSE+) et du nouveau Fonds pour une transition juste (FTJ).

Gestion directe

La Commission européenne (ou ses agences) octroie elle-même la subvention

Par exemple, le programme LIFE, qui soutient les projets liés à l'environnement et au climat, est directement géré par la Commission.

C'est aussi le cas du programme pour la culture Europe créative, via l'Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA).

Gestion indirecte

La Commission européenne (ou ses agences) confie la gestion à des pays tiers ou à des organisations internationales

C'est souvent le cas de l'aide humanitaire de l'Union européenne.

Digital Europe, le programme pour le numérique, est aussi en partie géré dans le cadre d'un partenariat public/privé.

Source : <https://www.touteurope.eu/l-europe-en-region/infographie-la-gestion-des-fonds-europeens-en-un-clin-d-oeil/>

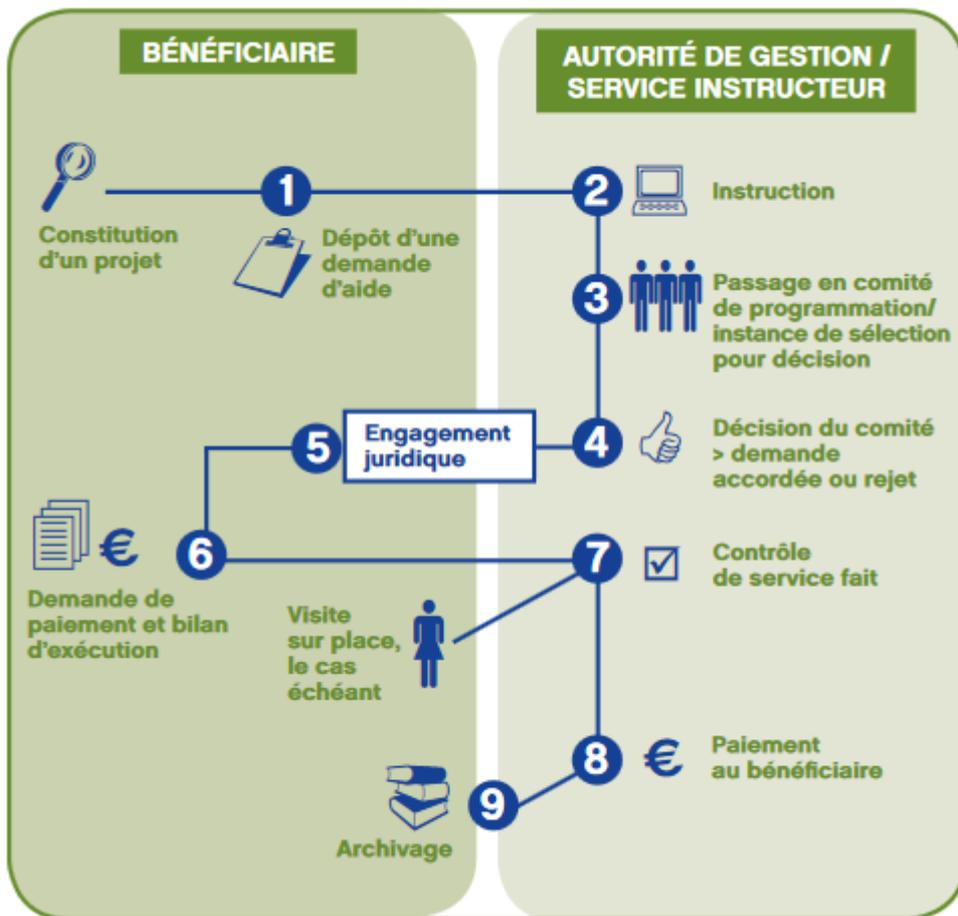
Tableau 2. Programmes de financement de projets proposés par l'Union européenne

Acronyme	Nom du programme	Pertinence pour les RUP
AGRIP	<i>Promotion of Agricultural Products</i> (Promotion des produits agricoles de l'Union)	
CEF	<i>Connecting Europe Facility</i> (Mécanisme pour l'interconnexion en Europe)	Oui
CERV	<i>Citizens, Equality, Rights and Values</i> (Citoyens, égalité, droits et valeurs)	
COSME	<i>Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises</i> (Compétitivité des PME)	
CREA	<i>Creative Europe</i> (Europe créative)	Oui
DIGITAL	<i>Digital Europe</i> (Europe numérique)	
EDF	<i>European Defense Fund</i> (Fonds européen de la défense)	
Erasmus +	Le programme de l'Union pour l'éducation et la formation, la jeunesse et le sport	Oui
ESC	<i>European Solidarity Corps</i> (Corps européen de solidarité)	Oui
ESIF	(FEDER, FSE, FEADER, FEAMPA) — Les Fonds structurels et d'investissement européens	Oui
EU4Health	L'UE pour la santé	Oui
INNOVFUND	Innovation Fund (Fonds pour l'innovation)	
Interreg	European territorial cooperation goal (objectif "Coopération territoriale européenne")	Oui
InvestEU	Le programme de soutien à l'investissement et à la création d'emplois	Oui
JUST	Justice	
LIFE	<i>Programme for Environment and Climate Action</i> (programme pour l'environnement et l'action pour le climat)	Oui
RFCS	<i>Research Fund for Coal and Steel</i> (Fonds de recherche sur le charbon et l'acier)	
SMP	<i>Single Market Programme</i> (programme du marché unique)	Oui
EIB	<i>European Investment Bank</i> (Banque européenne d'investissement)	
RELEX	<i>EU Foreign Relation</i> (Action extérieure de l'UE)	
SOLVIT	<i>the Internal Market Problem Solving Network</i> (réseau de résolution des problèmes dans le marché intérieur)	
Your Europe		
EMFAF	<i>Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund</i> (EMFAF) (Fonds Européen pour les affaires maritimes, la Pêche et l'Aquaculture)	Oui

Source :

<https://www.horizon-europe.gouv.fr/programmes-europeens-de-financement-de-projets-hors-horizon-europe-29927>
<https://webgate.ec.europa.eu/funding-tenders-opportunities/pages/viewpage.action?pageId=1867921>

Figure 4. Circuit d'une demande de financement



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires.

Références

Baron, M. & Perret, C. (2008). Comportements migratoires des étudiants et des jeunes diplômés : Ce que révèle le niveau régional. *Géographie, économie, société*, 10, 223-242. <https://doi.org/10.3166/ges.10.223-242>

Chevrefils Desbiolles Annie (2019), La résidence d'artiste, un outil inventif au service des politiques publiques, Ministère de la culture, DGCA/SICA, Mai 2019.

Cordereix, P. (2012). Les enjeux de la conservation du patrimoine sonore enregistré. Dans : Gilles Pierret éd., *Musique en bibliothèque* (pp. 273-295). Paris: Éditions du Cercle de la Librairie. <https://doi.org/10.3917/elec.alix.2012.02.0273>

COUR DES COMPTES (2024) L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins, Rapport d'évaluation d'une politique publique, publié le 05 mars 2024, Cour des comptes, www.ccomptes.fr.

Olivier Drouin (2014), Comédies musicales, une machinerie très rentable, *Capital*, Publié le 13/03/2014.
URL : <https://www.capital.fr/economie-politique/comedies-musicales-une-machinerie-tres-rentable-917416>

EY (2017), En scène ! La contribution du spectacle musical et de variété à l'économie française, Septembre 2017.

Le labo de l'ess (2020), RelanceR les PTCE. Diagnostic et propositions Pôles TeRRiToRiaux De cooPéRaTion économique, Décembre 2020. <https://www.lelabo-ess.org/system/>

Maurin A. (2022), Les danses et musiques traditionnelles de la Guadeloupe : opportunités pour le développement économique ?, in *Les cahiers créoles du patrimoine de la Caraïbe / Pawol maké asi mès é labitid an péyi karayib*, n°7, Tome 2, *Traditions musicales et dansées de la Caraïbe / Mizik é dansé tradisyonèl an péyi Karayib*, Réseau Canopé, janvier 2022.

Maurin A. (2021) "Planifier le développement du secteur de la culture et l'émergence de la ville intelligente en Guadeloupe : urgence et pistes d'action", pp. 179-200, **2021**, in Pierre-Yves Chicot et Pamela Obertan, Janvier 2021, 284 pages, Collection Grale, L'Harmattan.

Maurin A. (2021) Le régime de l'Octroi de mer dans les DROM au-delà du 1er juillet 2021 : différenciation en mode To Be or Not To Be ?, *La lettre du CREDDI #1*, pp. 3-13, Janvier 2021.

Maurin A. (2020) "Guadeloupe and Martinique in the Caribbean basin: A comparative analysis of models and trajectories", Chapter 26 in Robert Looney ed., *Handbook of Caribbean Economies*, pp. 370-392, London: Routledge, novembre **2020**, 504 pages, Avec Patrick Kent Watson.

Maurin A. (2019) "Quel rôle pour le mémoriel dans le futur touristique de la Guadeloupe ?", in *Tourisme mémoriel et développement territorial*, Décembre **2019**, pp. 155-182, Sous la direction de Pierre-Yves Chicot, 210 pages, Juin 2019, Collection Grale, L'Harmattan.

Maurin A. (2019) "La Guadeloupe face au défi des réformes institutionnelles : impératifs et nouveaux leviers pour fonder et relancer la croissance économique et le développement sociétal", *Etudes guadeloupéennes*, Numéro spécial : Le développement en question(s), **2019**, éditions l'Harmattan, Paris.

Maurin A. (2018) "Les lois RÉOM et Égalité réelle : que peuvent-elles changer pour mieux de démocratie dans les Économies des TFOM", pp. 105-122, in Doumeng V. et Pluen O., *La démocratie : entre exigences et faux-semblants*, Collections de la Fondation Varenne, décembre **2018**, Avec kindly Alexis.

Maurin A. (2018) "Le secteur culturel et créatif en Guadeloupe : entre défis et opportunités", in *Actes du Colloque des Conseils de la culture, de l'éducation et de l'environnement des DOM des 17-19 Octobre 2016*, pp. 40-54, **2018**, édité par le Conseil de la Culture, de l'Éducation et de l'Environnement de la Guadeloupe et le Conseil régional de la Guadeloupe.

Maurin A. (2014), *Merci Monsieur Daly*, <https://creoleways.com/>.

Maurin A. (2012), *Quelles réponses aux appels à projets de Gérard Lockel, David Murray et Kenny Garrett ?*, *Revue en ligne Madinin-Art*, Mai **2012**.

MÉLOT C. (2019), *Pour une mobilisation plus ambitieuse des fonds européens au service des territoires*, Rapport d'information n° 745 (2018-2019), Mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France, déposé le 25 septembre 2019. https://www.senat.fr/rap/r18-745/r18-745_mono.html

UNESCO (2021), *L'industrie du FILM en AFRIQUE : Tendances, défis et opportunités de croissance*, UNESCO.

Fred RÉNO & Julien MÉRION

Quelles nouvelles institutions ? Le projet d'architecture institutionnelle ?

QUELLES NOUVELLES INSTITUTIONS : LE PROJET D'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

INTRODUCTION

NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

La collectivité unique qui procède de la fusion du département et de la Région n'est pas une simple addition de structure et de personnels des deux collectivités. La fusion est donc une création, une des étapes ultimes du processus politique de changement de statut. Il ne s'agit donc pas d'une simple évolution institutionnelle. Celle-ci s'inscrit dans le cadre d'une modification du statut de la Guadeloupe. Ni département, ni région, à l'instar de la Guyane et de la Martinique, l'archipel guadeloupéen est appelé à minima à être une collectivité à statut particulier ou une collectivité d'outre-mer par référence à l'article 72 de la constitution. Autrement dit ce n'est pas le régime juridique qui sert de critère pour distinguer les notions d'évolution statutaire et d'évolution institutionnelle. L'exemple de la COM de Saint-Martin qui utilise indifféremment les deux régimes en est l'illustration depuis la révision de la constitution du 28 mars 2003. Une évolution institutionnelle sans changement de statut équivaut à un aménagement du statu quo.

Cet aménagement du statu quo pourrait notamment prendre la forme du maintien des deux collectivités départementale et régionale assorti d'une assemblée unique siégeant alternativement comme conseil départemental et conseil régional.

La volonté exprimée par les élus à l'occasion du 17^{ème} congrès des élus de Guadeloupe est de sortir du statu quo pour une collectivité unique dotée d'un pouvoir normatif dans des domaines de compétences qui restent à préciser.

C'est le sens de la première résolution du congrès. C'est elle qui devrait servir de boussole et de cadre aux analyses et préconisations politiques et juridiques.

Notre approche puise dans l'histoire récente de la revendication statutaire, l'analyse du discours politique et l'analyse sociologique. Elle s'appuie notamment sur un sondage commandé par le CAGI (centre d'analyse géopolitique et internationale) à Qualistat et par une enquête qualitative à partir d'entretiens. Notre volonté est de dépasser les intuitions, les impressions et les descriptions pour fonder notre propos sur une démarche empirique, gage de scientificité de la démarche.

Notre méthode se veut empirique parce qu'elle repose sur les résultats du sondage d'opinion et des entretiens avec des acteurs politiques et administratifs de Guyane et de Martinique ainsi que des maires, élus de proximité par excellence, meilleurs relais et meilleurs communicants sans lesquels les débats en direction de la population restent souvent inaudibles.

Les mêmes questions ont été posées aux personnes sondées et aux maires de Guadeloupe afin de vérifier les continuités et discontinuités dans les choix faits par les citoyens et les élus.

La nouvelle configuration statutaire est nécessaire parce que l'actuelle est inutilement complexe, source d'inefficacité et d'irresponsabilité. Parce que sa déclinaison institutionnelle favorise la concurrence et le braconnage entre collectivités.

Concurrence et braconnage

Les élus interrogés mettent en évidence la concurrence entre les deux assemblées au détriment du service public et donc des citoyens.

Plusieurs exemples tirés de l'expérience de ces élus révèlent à la fois l'insuffisance de la concertation et la récurrence des conflits latents ou manifestes entre les collectivités.

Un changement statutaire pour éviter l'inefficacité du modèle monodépartemental

En Guyane comme en Martinique le choix d'une collectivité unique s'explique par le constat empirique de l'inefficacité de l'ancien système encore en vigueur en Guadeloupe. Il nourrit la concurrence entre les collectivités départementale et régionale mais aussi ce que nous qualifierons de braconnage.

Cette dernière pratique correspond à l'intrusion d'une collectivité dans le « bloc de compétences » de l'autre. Preuve de la porosité de ces « blocs » qualifié d'impasse dans un rapport récent du sénat. Dans la région monodépartementale, ce braconnage entre collectivités est d'autant plus probable que, leur terrain de chasse est commun. Un terrain monodépartemental, « propriété » commune de deux collectivités concurrentes. Beaucoup a été dit et écrit sur le sujet. Le discours de l'État, des rapports et études mais aussi la majorité des maires de Guadeloupe que nous avons interrogés sont favorables à cette fusion des deux collectivités.

Sur les 32 maires que compte l'archipel guadeloupéen, nous en avons interrogés 22.

Sur les 22, 19 soit une majorité absolue des 32 maire souhaite la création d'une collectivité unique après fusion du département et de la région.

A propos de la fusion : « Cela me semble plus intéressant vu la taille de la Guadeloupe., pour éviter les doublons, pour éviter toutes ces superpositions d'instances » nous précise un des maires des îles dites du sud

Un autre maire développe un point de vue similaire, avec plus de détails.

« Je milite depuis le premier congrès pour que ces deux collectivités se regroupent parce qu'il y a une perte de temps dû à des confusions diverses et au fait qu'un si petit territoire ne peut avoir autant de niveaux de gouvernance. Pour appliquer certaines compétences, je prends l'exemple du sport, de la culture, du tourisme, même du transport aujourd'hui, il y a trop d'intervenants. Donc tout ce qui pourrait faciliter l'approche du service public à l'administré lambda, je pense que ça ne peut être qu'une bonne chose. Donc je suis pour la fusion des deux collectivités en une collectivité unique ».

D'après le commentaire qui d'un élu de la Basse-Terre

« ...la population, les administrés guadeloupéens se posaient déjà la question avant les attendus et les conclusions du congrès. Donc la réflexion, elle a eu le temps de murir et moi je fais partie de ces gens, de ces guadeloupéens qui pensent que nous gaspillons notre énergie, notre temps face à des administrations qui n'ont pas toujours la réponse adaptée, la bonne solution. Le concept de guichet unique s'applique là aussi.

Je prends un exemple en tant qu' élu. Lorsque nous faisons un dossier et qu'il faut faire la même démarche auprès des deux collectivités, c'est du temps perdu, c'est aussi de la paperasserie, c'est aussi des difficultés que l'on rencontre, une nécessité parfois que les deux collectivités harmonisent leurs interventions. Tout ceci m'a conduit, il y a un bon moment à me dire qu'il faut qu'on ait une seule collectivité à laquelle on s'adresse et qui accompagne les collectivités communales ».

A l'évidence il s'agit de simplifier l'architecture institutionnelle et les circuits administratifs
La concurrence est expliquée par un élu, sur la base de son expérience à l'aide de la notion de dualité

« ...j'ai pu observer en ayant des fonctions au département et même avant lorsque je regardais le fonctionnement des deux collectivités qu'il y avait sur certains sujets une vraie dualité entre les deux collectivités plutôt que des politiques publiques communes. Et même lorsque l'on considère que les exécutifs sont amis ou du même parti, il existe toujours une dualité pour qu'une collectivité soit plus en vue que l'autre. Mécaniquement des frictions se créent et d'ailleurs on en a l'exemple dans cette fameuse gestion commune, le pacte de gouvernance. C'est un échec total, en réalité quand on regarde comment ça se passe c'est une catastrophe. Moi je suis président d'une commission mixte, puisque je suis en charge des questions d'insertion. Nous sommes censés avoir une commission mixte avec la formation au niveau de la Région, cette commission ne s'est jamais réunie. Elle a été formée après les élections mais depuis, il n'y a strictement rien ».

L'idée d'une dualité inéluctable voire consubstantielle au modèle monodépartemental semble prévaloir pour cet élu par ailleurs, « totalement favorable » à la collectivité unique.

Si le discours de élus est très largement favorable à la collectivité deux maires sur les 22 interrogés manifestent leur opposition avec des arguments qui méritent d'être présentés.

Le premier est tout en nuance pour aboutir à un refus imputant une volonté conservatrice à ceux qui dirigent le département

« Ça n'a pas de sens qu'une région soit monodépartementale, parce que la région est un ensemble de départements...ceci étant dit, l'expérience montre qu'une répartition de compétences avec la région qui aurait des compétences générales et le département qui aurait à gérer l'humain, le social a pris du sens au fil du temps. Donc je ne vais pas donner une réponse aussi manichéiste ...il semble que d'expérience, ceux qui pratiquent le département ont trouvé un sens à son existence »

Le second est plus direct et veut tirer des avantages de la dualité voire de la concurrence des collectivités

Êtes-vous favorable à la fusion du département et de la région en une collectivité unique ?

Réponse « Non, non sans hésitation c'est non. Je l'ai toujours exprimé.

Pour plusieurs raisons. Personnellement je suis issu du monde associatif, donc j'ai connu par le passé aussi des collectivités qui ont refusé, d'autres qui ont accepté heureusement des demandes de subvention. C'est le quotidien de beaucoup d'association, de porteurs de projet. ...Il peut y avoir un porteur de projet qui n'est pas forcément entendu par la région et qui est entendu par la CARL et vice versa. Je veux tout simplement dire par ces propos, ne pas centraliser permet à tout un chacun d'avoir au moins une chance de pouvoir fleurir demain. J'ai pris l'exemple associatif, porteur de projet mais c'est valable aussi pour les collectivités. Il y a des collectivités qui sont plus soutenues par la région et d'autres moins par le département et inversement ça permet aussi de rééquilibrer les chances ...Je l'ai vécu et je peux vous assurer

qu'on a au moins une collectivité qui a les moyens financiers comme le département et la région qui sont des collectivités majeures qui soutiennent un projet. Ça fait plaisir puisqu'on peut avoir une porte claquée une semaine avant par l'autre collectivité majeure »

Cette collectivité unique évoquée et souhaitée dans les propos ci-dessus est également une demande majoritaire de l'opinion.

La collectivité territoriale unique répond aux attentes des maires mais aussi de l'opinion

Nous avons pu vérifier cette hypothèse à travers les résultats du sondage.

A la veille du 17^{ème} congrès des élus, les résultats du sondage ont révélé que, contrairement aux idées reçues, les électeurs ne craignaient pas un changement de statut.

A la question, « Êtes-vous favorable à la fusion des collectivités départementale et régionale en une collectivité territoriale unique » :

59% des personnes sondées répondent favorablement.

Cette tendance majoritaire s'accompagne d'une volonté de réduire le nombre d'élus et d'avoir un pouvoir normatif local renforcé dans les domaines de compétences de la collectivité unique.

Ce pouvoir normatif est étendu à d'autres domaines qui appellent une sortie du droit commun ou un partage avec l'État.

La responsabilisation par un pouvoir normatif dans des domaines élargis de compétences de la collectivité unique

D'après le sondage, l'urbanisme (65%), l'environnement (55%), la préférence locale en matière d'emploi (48%) sont les principaux domaines de compétences dans lesquels les citoyens sondés souhaitent que la collectivité unique ait un pouvoir normatif. 45% des sondés souhaitent que la nouvelle collectivité dispose également d'un pouvoir de décision dans la gestion du littoral pour fixer les règles d'occupation et d'utilisation des côtes et du rivage. Lorsque l'on pose la même question aux maires, les réponses favorables sont amplifiées.

Dans leur quasi-totalité ils souhaitent un pouvoir normatif également dans les domaines de la coopération, des énergies et de la culture. En matière de coopération, ils acceptent, là aussi à la quasi-unanimité, l'idée que la collectivité unique soit associée aux négociations et préparation de traités avec les pays voisins sur des questions concernant le territoire de Guadeloupe. Les questions de sécurité et d'immigration ont été évoquées par plusieurs d'entre eux pour illustrer leur propos.

Deux autres domaines de compétences ont été énoncés à plusieurs reprises. Il s'agit d'une part de l'éducation dans le sens d'une adaptation plus forte au contexte géopolitique et culturel caribéen. Il s'agit d'autre part de la santé. La dernière crise sanitaire causée par l'épidémie du covid a été rappelée. Un de nos interlocuteurs par ailleurs médecin a insisté sur l'intérêt qu'il y aurait pour la Guadeloupe que la collectivité soit représentée dans les instances déconcentrées de l'État comme l'Agence Régionale de Santé (ARS). L'objectif ne serait pas d'exercer la compétence santé mais de pouvoir peser sur la prise de décision selon des modalités qui restent à déterminer. En revanche un autre élu sensible aux difficultés des îles du sud, comparées à de vrais déserts médicaux, souhaite que la question relève de

l'aménagement du territoire et qu'une obligation de service public permette l'installation durable de médecin et de services médicaux sur ces territoires.

Mais c'est sans conteste, le statut fiscal et douanier qui est plébiscité par les guadeloupéens qu'ils soient simples citoyens ou élus.

A la question *Souhaitez-vous que la Guadeloupe dispose d'un statut fiscal et douanier particulier, notamment pour fixer des taxes et récupérer des taxes jusqu'alors prélevées par l'État (exemple les taxes sur les jeux de hasard ...) et protéger la production locale en taxant les importations ?*

Sept guadeloupéens sur dix (70%) se disent favorables à l'obtention de ce statut fiscal.

Nous avons posé la même question aux 22 maires interrogés. Tous avec quelques nuances et peu d'hésitation se disent favorables à ce statut.

Nous avons complété cette question aux maires par une autre sur le maintien ou pas de l'octroi de mer.

La réponse est sans surprise. Tous les maires y sont favorables parce que cette taxe alimente dans des proportions très importantes les budgets des communes.

Concernant les compétences, il est convenu tout de même de s'interroger sur le sens et les implications des réponses des citoyens et surtout des élus.

Les choix qui sont faits sortent inévitablement la Guadeloupe du droit commun et donc du régime de l'identité législative. En réalité, ils reposent sur l'identification, non exprimée, de ce que l'on pourrait qualifier « d'intérêts propres » de la Guadeloupe. Une expression contenue dans la rédaction de l'article 74 de la constitution avant la révision de mars 2003

Cette orientation majoritaire mérite d'être soulignée et prise en compte dans les réflexions du prochain congrès

Elle contredit le discours ambiant selon lequel nous devrions épuiser les compétences actuelles avant d'envisager un changement de statut. En réalité ce débat n'est pas et n'a jamais été vraiment celui du volume de compétences.

Responsabilité et efficacité des politiques publiques

Ce faux débat sur les compétences s'accompagne souvent de l'idée que nos élus n'ont pas fait la preuve de leur capacité à gérer leurs attributions et ne mériteraient donc pas d'en avoir d'autres.

La critique devient encore plus acerbe lorsqu'est introduite la faculté de dérogation et d'habilitation autre sésame que nos élus n'utiliseraient pas assez, sans que l'on précise même de manière hypothétique les raisons de cette utilisation limitée de ces « moyens de faire la loi ».

Avant tout autre développement une question préalable s'impose.

Comment expliquer que depuis 1946, la Guadeloupe comme la Martinique voit se succéder des hommes politiques à la tête de nos institutions dont on reconnaît le mérite et les qualités, le plus souvent après leur mort, mais qui seraient incapables de faire progresser leur pays ?

Ils peuvent pourtant obtenir depuis quelques années des habilitations leur permettant de se substituer provisoirement au législateur pour faire des lois sur mesure. Ils n'ont réussi à obtenir que deux habilitations en Guadeloupe, une sur la formation et une sur l'énergie. Trois en

Martinique, le transport, l'interdiction d'installation de fermes photovoltaïque sur les terres agricoles et une sur la formation professionnelle.

Les raisons et la volonté de faire la loi semblent donc réelle, on l'a fait exceptionnellement dans les domaines signalés plus haut Pourquoi pas plus d'habilitations et plus régulièrement ? Est-ce une nouvelle fois l'illustration de l'incompétence supposée des élus ?

En réalité la volonté politique locale se heurte à la complexité des procédures qui empêche la prise de décision des élus et du coup les rend coupable d'incompétence. Il y a des analyses éclairantes de juristes remarquables sur la difficulté à prendre des habilitations et à mettre en œuvre la faculté de dérogation. On pense notamment à Stéphane Diemertz, vice-président de la cour d'appel administrative de Paris, à l'origine de plusieurs statuts et lois organiques pour l'outre-mer.

On pense aussi à l'étude récente et pertinente du professeur guadeloupéen de droit public, Dominique Blanchet, vraisemblablement le meilleur juristes antillais sur ces questions et sur le foncier. On regrette de ne pas voir figurer son nom dans la liste des experts

PROPOSITIONS D'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

Description du modèle proposé pour la fusion région/département

L'architecture institutionnelle est nécessairement le produit d'un choix politique fondé sur la recherche de simplification, d'efficacité, de cohérence et de responsabilisation des acteurs et finalement l'autonomisation de l'espace politique guadeloupéen. Cette architecture pourrait reposer sur deux institutions centrales : une assemblée délibérante et un conseil exécutif responsable devant l'assemblée. Inspiré du modèle parlementaire britannique, ce binôme institutionnel est déjà appliqué en Corse, à la Martinique et est désormais revendiqué par les élus guyanais. A la différence de la Martinique, la Guyane a dans un premier temps opté pour une collectivité unique réduite à une Assemblée unique dont l'exécutif est également l'exécutif de la collectivité. Ce choix a été remis en cause lors du dernier congrès des élus guyanais pour le modèle parlementaire.

En théorie, à l'instar des sociétés qui ont opté pour le schéma parlementaire, on reconnaît la légitimité et la préséance de l'Assemblée et l'idée qu'elle est la source du pouvoir exécutif. Cette construction est confirmée par le président du CE de la collectivité de Martinique « Le conseil exécutif est l'émanation de l'assemblée. On élit d'abord le président de l'assemblée territoriale. On élit ensuite le président de l'exécutif et son équipe, puisqu'il se présente avec son équipe. L'équipe, ce sont les 9 personnes issues de l'assemblée (qui comprend 51 membres), donc 8 conseillers exécutifs et un président de l'exécutif. »

La mise en œuvre de cette formule en Martinique a fait l'objet de quelques critiques.

La plus sévère et celle de madame Conconne, sénatrice et opposante à l'équipe actuelle de la CTM après avoir été membre de cette majorité. Bien que favorable à ce schéma, elle considère qu'à l'usage les relations entre les deux structures et le fonctionnement général du système sont défectueux.

Mais au-delà du jeu normal des relations conflictuelles entre majorité et opposition, comme le reconnaît Jean-Guy Talamoni ancien président de l'Assemblée de Corse, que nous avons

interrogé, la gestion des institutions dépend aussi et dans une large mesure du caractère de ceux qui les dirigent. L'institution est souvent ce que l'on en fait.

Une des critiques de fond adressée au système porte sur le dysfonctionnement démocratique du conseil exécutif qui n'a pas d'opposition en son sein. Faut-il s'en plaindre ?

Cette institution est l'équivalent d'un conseil des ministres dans un régime parlementaire. Il ne s'agit pas d'une structure délibérante. Sa finalité est de définir les orientations de la majorité élue et prendre les décisions conformes à ces orientations.

A notre avis, la place de l'opposition est dans l'assemblée délibérante.

Comme nous le signalons plus haut et à la différence de l'architecture actuellement en place en Guyane, **nous préconisons un schéma inspiré du régime parlementaire pour la Guadeloupe.**

Une Assemblée dont émane un conseil exécutif. Les appellations sont ici indicatives

RÔLE ET COMPOSITION DE LA NOUVELLE ASSEMBLÉE

L'assemblée est élue par l'ensemble des électeurs du territoire.

C'est l'organe délibérant de ce territoire.

Elle délibère sur les affaires de la collectivité et adopte les politiques publiques.

Elle vote le budget

Une de ses missions importantes est le contrôle de l'action du conseil exécutif.

Le contrôle peut se traduire par des questions. Il peut se traduire aussi par la mise en jeu de la responsabilité du conseil exécutif en cas de désaccord et son renversement dans la tradition du fonctionnement des régimes parlementaires.

L'assemblée territoriale (AT) est présidée par un président élu parmi ses membres

Ce président dirige les débats et veille à l'application du règlement intérieur.

Il représente l'assemblée dans la vie publique.

Dans la configuration parlementaire que nous proposons, l'autre institution est un gouvernement local appelé conseil exécutif.

Le Conseil Exécutif (CE) est composé de membres issus de l'Assemblée.

Les membres de cette institution ne participent pas aux délibérations de l'assemblée territoriale.

Le Président de l'exécutif est élu par l'assemblée territoriale ainsi que les autres conseillers sur proposition du président du CE.

Le CE est chargé de la mise en œuvre des délibérations de l'AT et de la gestion de la Collectivité Territoriale (CT)

Il est notamment chargé de :

- La préparation et de l'exécution du budget
- La représentation de la collectivité dans les actes de la vie civile et en justice
- La coordination des politiques publiques

DÉFINITION DU NOMBRE D'ÉLUS ET DU MODE DE SCRUTIN

Réduire le nombre d'élus sans succomber à la tentation populiste

Comme signalé plus haut, en mai 2023, la société Qualistat a présenté un sondage commandé par le Centre d'Analyse Géopolitique et Internationale.

81% des personnes sondées souhaitent une réduction du nombre d'élus.

Plus précisément, 48 % d'entre eux souhaitent que la nouvelle collectivité soit composée de 43 élus, 33% optent pour une collectivité comprenant 53 élus

Autre rappel, une équipe du CAGI a interrogé 22 maires sur les 32 maires de Guadeloupe, soit une majorité à la fois en nombre de maires mais aussi en nombre de personnes représentées rapporté à la population totale du territoire.

Tous les maires interrogés sont favorables à cette réduction dans des proportions cependant moins élevées que la population.

La majorité des maires souhaitent une assemblée territoriale dont le nombre de membres se situerait entre.

Sans succomber à « la tentation populiste » et pour tenir compte des contraintes présentées par les représentants de Martinique et de Guyane qui peuvent tirer un bilan de près de dix ans de fusion **nous proposons que la nouvelle assemblée soit composée de 60 élus** (voir explication ci-dessous). L'élection des membres de l'assemblée est un enjeu important. Le mode de scrutin choisit doit favoriser à la fois la démocratie et le souci d'efficacité.

Le mode de scrutin vise avant tout au respect des principes démocratiques. Dès lors il doit être représentatif mais aussi efficace pour dégager des majorités de gouvernement et éviter par conséquent l'ingouvernabilité qui pourrait résulter d'une dissémination des forces politiques. Dans la situation qui nous concerne, l'archipel guadeloupéen, il convient d'être particulièrement vigilant sur la mise en œuvre du principe de représentation d'un double point de vue. Certes une représentation démocratique mais aussi une représentation dans sa configuration archipélique. Autrement dit toutes les parties du tout doivent participer de manière équitable à la gouvernance de l'archipel.

Un mode de scrutin pour une gouvernance archipélique

La gouvernance archipélique s'appuie sur un référentiel à la fois de différenciation et d'unité. La différenciation reconnaît les identités, l'unité implique le compromis nécessaire à la mise en œuvre du projet commun.

Si les différences démographique, territoriale et de développement entre les parties de l'archipel existent elles ne doivent pas conduire mécaniquement à l'adéquation entre puissance et représentation. C'est la problématique majeure des intercommunalités traitées dans un autre atelier. C'est aussi celle de la représentation démocratique des différentes parties du territoire guadeloupéen. Faire en sorte que l'inégalité objective des moyens dont bénéficient certaines parties du territoire ne justifie la disqualification définitive des territoires les plus démunis notamment sur le plan démographique. Cela signifie qu'au-delà de la représentativité, le mode de scrutin doit garantir l'équité

Refléter la volonté des électeurs sans exclure les minorités, viser la simplicité pour favoriser la participation, mais **assurer aussi la présence de toutes les parties et en particulier des îles dites du sud dans l'instance de délibération.**

Le souci de justice doit toutefois s'accompagner d'une volonté de stabilité des équipes dirigeantes. Autrement dit éviter, qu'au nom de la démocratie on aboutisse à la fragmentation de la représentation et à une impasse politique.

Dans le contexte d'un changement statutaire et sur la base des préconisations du dernier congrès, l'architecture institutionnelle doit favoriser la responsabilité des élus. Faire en sorte que les élus en charge de la prise de décision et de leur mise en œuvre soient politiquement sanctionnés s'il le mérite.

A l'évidence il n'y a pas de modes scrutins parfaits. Les critères évoqués plus hauts sont des horizons qu'il faut tenter d'atteindre.

Deux modes de scrutins sont communément adoptés avec chacun des atouts et des inconvénients.

Le mode de scrutin majoritaire à un ou deux tours est présenté comme le plus efficace mais le moins démocratique. Il favorise des majorités de gouvernement et réduit la représentation des minorités.

La proportionnelle est un scrutin de liste et serait plus démocratique mais moins efficace. La participation du plus grand nombre de liste au pouvoir délibérant peut aussi conduire à la paralysie du système par absence de majorités ou l'existence de compromis fragiles.

Le premier est appliqué pour l'élection des conseillers départementaux dans le cadre de circonscription cantonales.

Le second est utilisé pour désigner les conseillers régionaux sur l'ensemble du territoire.

Ces différentes tendances doivent être néanmoins relativiser. Les atouts excessifs des modes de scrutins comme leurs limites notamment sur le plan de la démocratie ou de l'efficacité sont compensés par des correctifs, des seuils de représentation et une prime majoritaire qu'il convient de prendre en compte. Cette dernière remarque prend toute son importance dans le cas d'un archipel auquel doit s'appliquer un mode de scrutin efficace mais respectueux aussi d'une double représentation évoquée plus haut, celle des électeurs et celle des territoires.

La perspective d'une collectivité unique donne un sens particulier à ce débat.

Doit-on avoir comme circonscription, l'ensemble du territoire compte tenu de la disparition du département et donc du canton ?

Si la représentation ne repose pas sur le canton, comment impliquer les parties de l'archipel ?
Sur la base territoriale des 6 îles (Basse-Terre, Grande Terre, Marie-Galante, la Désirade, Terre de haut et Terre de Bas) ?

Sur la base des communes dont les frontières coïncident parfois avec celles des cantons ?

Sur la base des circonscriptions législatives pour éviter une municipalisation de la composition de l'assemblée territoriale ?

Cette dernière idée est présentée par Daniel Marie-Sainte ex-vice-président de la région de Martinique dans les termes suivants : « Nous contestons les élections par canton, parce ce que ça faisait une série de personnalités juxtaposées, l'un à côté de l'autre. Je retrouvais un conseil départemental, où chacun venait défendre les intérêts de son canton. Toutes les forces politiques suffisamment représentatives, sont présentes dans l'assemblée. »

L'île sœur n'étant pas un archipel il paraissait plus aisé d'instaurer la proportionnelle plus précisément un scrutin de liste à deux tours avec prime majoritaire. L'élection ne se déroule

pas pour autant sur le territoire, circonscription unique. Ce territoire est divisé en quatre sections électorales dans lesquelles s'affrontent les différentes listes.

- Les sièges sont répartis entre les listes proportionnellement au nombre de voix obtenues dans chaque section.
- La liste arrivée en tête au premier tour ayant obtenu plus de 50% ou au second tour (si aucune liste n'obtient la majorité au premier tour, reçoit une prime majoritaire de 11 sièges. L'objectif de cette prime est de favoriser la stabilité de l'équipe gouvernante.
- En cas de second tour, les listes ayant obtenues au moins de 10% des suffrages exprimés peuvent se présenter.
- Au second tour, la liste qui obtient le plus grand nombre de voix est élue et bénéficie de la prime majoritaire.

Après attribution de la prime majoritaire, les sièges restants sont répartis entre listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.

Une liste doit avoir obtenue au moins 5% des voix pour être éligible à la répartition des sièges.

On pourrait retenir ce système est parce qu'il combine stabilité et proportionnalité. Il est d'autant plus intéressant que le découpage en sections rappelle l'archipel.

Pour une mode de scrutin associant proportionnalité et territorialité

En réalité les sections ne sont pas l'équivalent des îles dont la charge identitaire est plus forte que les sections. Il est difficile de ne pas garantir une représentation des îles dites du sud de Guadeloupe qui ont souvent le sentiment d'être des dépendances marginalisées.

Il convient donc de combiner proportionnalité et proximité.

Deux options ont été examinées

Première option

Sous réserve d'une levée d'obstacles juridiques en la matière, Notre proposition est un mode de scrutin hybride combinant le scrutin proportionnel et le scrutin majoritaire uninominal à deux tours garant d'une représentation archipélique.

- 42 sièges correspondant au principe de territorialité. Les sièges sont répartis dans des sections si on accepte de faire de chaque île du sud une section.
- 18 sièges correspondant au principe de proportionnalité. Les sièges sont répartis entre des listes sur le territoire de la Guadeloupe
- Soit 60 représentants siégeant dans l'Assemblée territoriale.

Les îles du sud disposeraient de 6 sièges : 3 sièges : pour Marie-Galante, 1 siège respectivement pour la Désirade, Terre de bas et terre de haut. Marie Galante pourrait contester cette distribution si on retenait le critère démographique pour désigner les représentants.

Au cours de la même élection, les électeurs auraient à désigner 18 autres représentants territoriaux à la proportionnelle.

Autrement dit l'électeur aurait à mettre deux bulletins dans l'urne. Un pour désigner un candidat de son choix dans sa circonscription, un autre pour une liste de son choix.

Cette option inspirée du modèle allemand a peu de chances d'être validée en l'état actuel du droit français.

Deuxième option

2/ Il paraît plus aisé d'instaurer la proportionnelle plus précisément un scrutin de liste à deux tours avec prime majoritaire dans le cadre de sections électorales. L'élection ne se déroule donc dans une circonscription unique. Ce territoire est divisé en sections électorales (nombre de sections et seuil démographique de représentation à déterminer pour la partie continentale de la Guadeloupe) dans lesquelles s'affrontent les différentes listes.

Chaque île du sud constituerait une section avec attribution obligatoire d'au moins un siège à chaque île.

- Les sièges sont répartis entre les listes proportionnellement au nombre de voix obtenues dans chaque section.
- La liste arrivée en tête au premier tour ayant obtenu plus de 50% ou au second tour (si aucune liste n'obtient la majorité au premier tour,) reçoit d'emblée la moitié des sièges (30) augmentée d'une prime majoritaire d'au moins 5 sièges. L'objectif de cette prime est de favoriser la stabilité de l'équipe gouvernante soit 35 sièges.
- En cas de second tour, les listes ayant obtenues au moins 10% des suffrages exprimés peuvent se présenter.
- Au second tour, la liste qui obtient le plus grand nombre de voix est élue et bénéficie de la prime majoritaire.

RÉFORME DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

Lors du Congrès du 20 décembre 2019, les élus de Guadeloupe ont adopté la résolution suivante dans laquelle la question de l'intercommunalité est explicitement posée.

« De proposer, dans l'objectif d'améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques pour les citoyens, de simplifier l'organisation territoriale et de redéfinir les modalités de coopération intercommunale, sur la base d'une concertation largement ouverte.

Une organisation territoriale spécifique sera à définir pour les Iles du Sud. »

Le Congrès du 07 juin 2023 poursuivra la réflexion en ces termes :

« De confier à la commission mixte ad hoc en charge de la préparation des travaux du Congrès le soin de poursuivre, sur les six prochains mois, les travaux conduisant à un projet d'organisation institutionnelle et un périmètre de compétences fondés sur une plus grande domiciliation locale du pouvoir de décision dans les domaines identifiés comme étant essentiels au développement de l'archipel:

- *La fusion de la Région et du Département en une collectivité unique ;*
- *Le pouvoir d'adaptation des normes aux réalités de notre archipel ;*
- *La fixation du nombre d'élus ;*
- *La refonte de la carte de l'intercommunalité «*

Ainsi la question intercommunale fait dorénavant partie des sujets à traiter dans la perspective d'une évolution du statut de la Guadeloupe.

En dépit de différences notables avec l'hexagone sur les motivations du regroupement communal, il s'est dégagé au fil du temps, un consensus relatif sur le sens de la coopération intercommunale outre-mer et singulièrement en Guadeloupe. La mutualisation des moyens

et la rationalisation des dépenses publiques semblent à la fois des nécessités et des réponses à l'évolution de l'action publique locale.

Sur le plan méthodologique ce rapport s'est appuyé en premier lieu sur la recherche documentaire afin de bien situer la problématique de l'intercommunalité. En second lieu nous avons souhaité partir des réalités avec des entretiens réalisés en visioconférence auprès de 21 maires, répartis sur tout le territoire. Ce choix a été dicté par le souci de proposer des pistes de solution émanant pour l'essentiel des élus de proximité que sont les maires.

Ce fut l'occasion de pointer du doigt bien des réalités territoriales qui échappent souvent à l'observation immédiate.

1°) Histoire de l'intercommunalité en Guadeloupe

La loi 22 mars 1890 créant les syndicats de communes est adoptée sans provoquer la moindre initiative de coopération intercommunale en Guadeloupe. Il va falloir attendre près de 50 ans pour que la 1^{ère} initiative soit prise.

Le temps des pionniers :

Le 8 décembre 1949 voit le jour le Syndicat des eaux et assainissement Basse-Terre/ St-Claude (à l'initiative de Rémy Nainsouta)

Le 1^{er} âge de l'intercommunalité (1963 à 1973) : Pour l'équipement en réseau primaire (eau, électricité, routes...), 10 SIVU (Syndicat à Vocation Unique) sont créés.

Le 2^{ème} âge de l'intercommunalité (1974 à 1994) : C'est le temps des SIVOM dans les bassins canniers en crise. Trois SIVOM (Marie-Galante, Nord Basse-Terre et Nord Grande-Terre) verront le jour.

Le 3^{ème} âge de l'intercommunalité (depuis 1994) : C'est le temps de l'intercommunalité de projet (Loi ATR du 6 février 1992) qui sera in fine imposée en 2014.

En Guadeloupe cette intercommunalité à fiscalité propre permet dans un premier temps de dépasser les SIVOM

- 1994 : Création de la Communauté de Communes de Marie-Galante sur les ruines du SIVOM (C'est la 1^{ère} Communauté de Communes des outre-mer)
- 1999 : Création de la Communauté de Communes du Nord Grande-Terre sur les ruines du SIVOM
- 2000 : Création de la Communauté de Communes du Nord Basse-Terre sur les ruines du SIVOM
- 2002 ; Création de la communauté de communes du Sud Basse-Terre

Pour rejoindre le mouvement de regroupement impulsé par l'Etat on voit apparaître 5 Communauté d'Agglomération

- 2008 : Création de Cap'Excellence
- 2010 : La CC du Nord Basse-Terre devient la Communauté d'Agglomération du Nord-Basse-Terre
- 2012 : La CC du Sud Basse-Terre se transforme en Communauté d'Agglomération Grand-Sud Caraïbe

- 2013 : CC du Nord-Grande-Terre devient la Communauté d'Agglomération du Nord Grande-Terre
- 2013 : Création de la Riviera du Levant

Cette histoire met en évidence deux éléments essentiels ;

- La culture de coopération institutionnelle entre commune est récente en Guadeloupe et n'est appropriée ni par les élus, ni par les administrés.
- La construction de l'intercommunalité part rarement d'une volonté des élus de se mettre ensemble et s'apparente, à bien des égards, à une figure imposée par l'Etat

Il en découle des incompréhensions et des insatisfactions

EPCI	Population
CAP'EXCELLENCE	97 962 (2020)
GRAND SUD CARAÏBE	78 480 (2018)
CANBT	77 587 (2020)
CARL	64 239 (2018)
CANGT	57 173 (2018)
CCMG	10 642 (2020)

(Chiffre INSEE)

Les EPCI suivent la courbe décroissante de la démographie. Le recul est plus net dans certaines Communauté comme Cap Excellence ou le Grand Sud Caraïbe.

Par ailleurs ces communautés n'échappent pas au vieillissement de la population comme le fait remarquer l'INSEE.

2°) Une carte intercommunale largement contestée

La très grande majorité des maires considère que l'intercommunalité a sa place dans la gestion territoriale et ne peut, de ce fait, être remise en cause.

Elle est rentrée dans les mœurs politiques.

Ils en attendent la mutualisation des moyens et la rationalisation des investissements à l'échelle de leur territoire.

Il existe cependant des nuances qu'il faut pouvoir comprendre.

- Deux Maires n'ont pas hésité à afficher clairement leur opposition à l'Intercommunalité.

Pour eux, elle n'est pas adaptée à la Guadeloupe et notamment pour l'un d'entre eux aux petites communes.

Il faudrait purement et simplement la supprimer.

- **La carte intercommunale actuelle est pour la très grande majorité des maires inefficace et inadaptée.**

Ils considèrent que le morcellement intercommunal avec cinq communautés d'agglomération et une communauté de communes (378 561 habitants sur 1628 km²) n'est pas pertinent et nuit à l'efficacité de l'action publique, notamment en comparaison avec ce qui a été fait dans les autres départements d'outre-mer comme en témoignent les chiffres suivants

- 3 EPCI en Martinique pour 376 00 habitants sur 1 128 km²,

- 4 EPCI en Guyane pour 337 habitants sur 84 000 km²
- 5 EPCI à la Réunion pour 859 959 habitants sur 2 512 km²

➤ ***La centralité de Cap Excellence souvent remise en cause.***

Si plusieurs maires estiment que le centre est nécessaire, ils sont opposés à la centralisation qui s'est construite dans la pratique.

Les maires interrogés la considèrent comme le fruit d'une volonté politique de constituer un pôle fort avec notamment le port, l'aéroport et des zones commerciales, industrielles et administratives.

Cette centralité, globalement acceptée, comme moteur du développement et aussi par son pouvoir attractif, a selon de nombreux élus des effets pervers.

La centralisation qu'elle a induite est largement contestée.

Pour la plupart des élus, Cap Excellence est devenue un mastodonte qui accapare tous les financements par son poids économique et dans une certaine mesure par sa démographie et la concentration des moyens.

➤ ***La place de Baie-Mahault en débat.***

Plusieurs maires considèrent que le choix d'intégrer Baie-Mahault à Cap Excellence est une forme d'injure à la géographie.

Cela a privé le Nord Basse-Terre d'un apport significatif.

C'est surtout la volonté de l'Etat de construire le pôle central.

➤ ***De nombreuses critiques ont été émises en ce qui concerne le fonctionnement des EPCI***

Il y a à ce niveau une insatisfaction assez générale.

Les dépenses de fonctionnement ont très vite pris le dessus. Alors que l'intercommunalité était censée améliorer la gestion des services publics, les Communautés d'Agglomération ont dû se doter d'un appareil administratif lourd qui a tôt fait de grever leur budget.

Les élus déplorent aussi l'absence de coopération entre les différents EPCI.

Il manque souvent d'équité dans la répartition des équipements et des financements.

On assiste à une forme de présidentialisation préjudiciable à l'esprit communautaire qui devrait régner.

➤ ***Cette étude a mis en évidence un phénomène qu'il est important de mentionner : la disparité territoriale.*** Cette disparité est reproduite au sein des intercommunalité qui, pour l'heure, n'ont pas réussi à construire une véritable équité territoriale. L'exemple le plus emblématique à cet égard est fourni par les îles du sud rattachées à une Communauté d'Agglomération « continentale ». Les Maires ont fait part de leur amertume et de l'obligation qui leur est faite de se battre matin, midi et soir pour, ne serait-ce que faire reconnaître leur commune. Elles souffrent de la double, voire de la triple insularité et de la concurrence dans certains cas des voisines. Selon leurs dires, une intercommunalité efficiente est celle qui sera en mesure de réduire de façon significative ces handicaps.

3°) Pour une reconfiguration de l'Intercommunalité

D'une manière générale les Maires interrogés se sont montrés favorables à une refonte de la carte intercommunale, notamment dans la perspective d'une évolution statutaire.

Certains considèrent que cet échelon est nécessaire pour bien répartir les missions dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale.

Il faudrait donc repenser l'intercommunalité.

Au schéma imposé en grande partie par l'Etat, il faut, à l'épreuve du temps, une nouvelle architecture qui serait l'expression des besoins réels des communes et la traduction du projet porté par les élus de Guadeloupe.

Ainsi donc, on peut parler de l'existence d'un consensus sur la refonte pour sortir de l'imbroglio actuel (avec les 2 exceptions notées plus haut).

Les options diffèrent néanmoins quant aux transformations à apporter.

Les maires souhaitent corriger les défauts qui à leurs yeux sont apparus et recherchent une intercommunalité plus efficace.

➤ ***Maintenir la Communauté de Communes de Marie-Galante***

S'agissant de Marie-Galante, la très grande majorité des maires interrogés s'accorde à dire que la Communauté de Communes, la première des outre-mer, créée en 1994, s'impose et ne saurait être remise en question. Marie-Galante est un territoire insulaire avec une forte identité. Elle a une histoire et répond à une nécessité impérieuse dictée par la double insularité. Le Maire de Grand-Bourg renforce cette tendance en préconisant l'émergence d'une seule commune (pour éviter les concurrences) et la création d'une Collectivité Territoriale dont il resterait à définir les relations avec la Guadeloupe.

➤ ***Non à une Communauté des îles du sud.***

Plusieurs Maires ont évoqué l'hypothèse d'une Communauté de Communes des Îles du Sud regroupant La Désirade, Marie-Galante, Terre de Bas et Terre de Haut.

Cette idée a été rejetée par tous les élus des îles du sud qui considèrent, qu'en dépit des problèmes communs concernant les services publics, il n'y a pas grand-chose de commun entre ces 3 entités et que leur éloignement géographique rendrait la gestion compliquée et onéreuse. Chaque île a sa propre identité. Si certains préfèrent un regroupement des EPCI qui devrait permettre de prendre en compte les spécificités des territoires insulaires, d'autres considèrent que l'affiliation à un grand ensemble décuplerait leur difficulté et préconisent le maintien en l'état de la carte intercommunale.

➤ ***Deux maires ont explicitement souhaité maintenir l'actuel découpage*** au motif que celui-ci serait progressivement entraîné de rentrer dans les mœurs ou alors qu'il pourrait être plus favorable aux petites communes plutôt qu'un grand ensemble qui les noierait.

Il conviendrait dès lors, dans cette hypothèse de confier à chaque EPCI une finalité pour aboutir à une intercommunalité polycentrique.

Ils adhèrent à certaines conclusions de l'étude conduite par le CAGI sur la centralité de Cap Excellence. Ainsi le tourisme serait le ressort majeur de la CARL, le CANBT, un sanctuaire de biodiversité, la CANGT, la place forte de la production et la transformation agroalimentaire, tandis que Grand Sud Caraïbe s'appuierait sur le volcan et la géothermie.

➤ **Pour 2 grands EPCI : Basse-Terre et Grande-Terre**

La très grande majorité des maires interrogés s'est montrée favorable à une réduction du nombre des EPCI. Les maires optent généralement pour la création de 2 grandes Communautés d'Agglomération : Basse-Terre et Grande-Terre.

Cela permettrait des économies d'échelle et une meilleure cohérence dans l'organisation territoriale de l'archipel.

Cela correspondrait à la réalité géographique qui a fait de la Guadeloupe un archipel de 6 îles avec 2 plus grandes ayant chacune leur morphologie, leur sociologie et dans une certaine mesure leur marqueurs identitaires.

Le débat se situe sur la place du Centre et de Baie-Mahault dans cette recomposition. Pour les maires rattachés à la CANBT, Baie-Mahault doit retourner dans son « espace naturel » et faire bénéficier aux autres communes de ses atouts (notamment le Port et la zone économique de Jarry)

➤ **La centralité de Cap Excellence au cœur du débat.**

Cette centralité repose sur des ressorts historique, politique, géographique, démographique, économique et administratif.

Cap Excellence est, selon l'analyse faite dans l'étude du CAGI « d'abord un construit reposant sur des fondements les plus divers, parmi lesquels la viabilité économique du territoire, sa taille démographique, ses ressources techniques et administratives, sa capacité à influencer le développement du reste de la Guadeloupe, sa capacité à peser face aux collectivités régionale, départementale et à l'Etat »

La Maire des Abymes, président de Cap Excellence, défend cette centralité. Il est favorable au regroupement des autres EPCI (Grande-Terre et Basse-Terre) qui constituerait les deux ailes du papillon, tandis que le centre en serait selon son expression « le corps »

On pourrait même, toujours selon lui, envisager une extension à Morne-À-L'eau et à Petit-Bourg dans l'hypothèse du regroupement.

JUSTIFICATION DES CHOIX INSTITUTIONNELS

AVANTAGES DU MODÈLE PROPOSÉ

Les avantages ont été exposés plus haut, la simplification, la cohérence, la responsabilisation des acteurs politique, l'efficacité des politiques publiques et l'autonomisation de l'espace politique.

L'efficacité des politiques publiques

Plus que l'efficacité, il nous semble qu'il faut viser aussi et surtout l'efficacité des politiques publiques.

Ces avantages sont présentés et confirmés par les guyanais et les martiniquais qui reconnaissent toutefois que le processus suit encore son cours. Cette continuation du parcours est souvent mal interprétée par les opposants au changement statutaire ou ceux qui doutent de son intérêt. Ces deux territoires ne seraient pas plus avancés. Ils ont encore des problèmes

de délinquance, de chômage et d'eau pour ne citer que ces arguments. Comme s'il suffisaient de changer de statut pour régler en peu de temps des problèmes parfois antérieurs à l'avènement de la Région monodépartementale. La finalité du changement n'est pas institutionnelle, mais du système politico-administratif est de desserrer le verrou étatique et de créer les conditions d'un renouveau par une libération des capacités locales de décider et donc par l'obtention d'un pouvoir normatif.

Ces avantages sont exprimés par nos interlocuteurs à travers les besoins auxquels la collectivité unique répond pour une plus grande efficacité des politiques publiques. Leurs propositions présentent l'avantage d'être associées à des réalisations pratiques qui illustrent à la fois les contraintes du statu quo et l'intérêt de la collectivité unique pour mettre en œuvre des politiques publiques plus efficaces.

Pour Serge Letchimy, le changement répond à plusieurs besoins notamment, un « besoin de responsabilisation, un besoin d'harmonisation des politiques publiques, un besoin de performance et de modernisation des moyens de la politique publique...le sentiment du doublon était extrêmement présent ».

L'incohérence du modèle qui était appliqué en Martinique est démontrée à partir de l'exemple de la gestion des routes.

« Quand vous avez une route départementale qui touche une route nationale donc régionale, qui fait le carrefour ? » interroge le président de la CTM. La question ne pose pas dans les mêmes termes en Guadeloupe qui a réussi avant l'heure de fusionner la gestion des routes à travers « Routes de Guadeloupe ». Le succès de cette institution en Guadeloupe illustre bien les avantages de la fusion.

D'après l'élu martiniquais, on pourrait multiplier les exemples.

Il cite l'exemple du carrefour de la localité de Ravine vilaine à Fort de France qui n'a pas bougé pendant très longtemps à cause de cette dualité paralysante.

La question « qui fait le carrefour » ? n'est pas sans importance et surtout sans conséquence. Elle entraîne d'autres questions. « Qui paie les études, à qui revient la domanialité foncière etc. Il a fallu d'une fusion pour réaliser l'opération, c'est désormais un seul opérateur qui peut agir rapidement ».

L'efficacité est démontrée ici. Effet il ne s'agit pas seulement d'atteindre un objectif et prouver donc l'efficacité de la démarche. Il faut ajouter que celle-ci se déroule à un coût moindre en temps et vraisemblablement en argent.

On pourrait prendre aussi l'exemple du TCSP. « Il y avait une part de la réalisation qui était départementale et l'autre qui était régionale. Qui fait la jonction entre les deux voiries ? Comment on harmonise les financements ? Il a fallu créer un groupement d'entreprises, un groupement d'intérêt pour donner mandat à une collectivité pour réaliser les opérations. Pour être très concret la route Ernest Deproge était départementale et la route de Sainte Thérèse était nationale.

Sur les compétences dites sociales, c'est pareil. A quel moment on est dans le domaine social, à quel moment on est dans des activités économiques ? Les deux sont imbriquées. Même chose pour la politique de santé, la politique agricole

Dans le domaine de la gestion des infrastructures on a des résultats très satisfaisants. Des routes, des ponts. On ne peut pas dire y compris sous Marie-Jeanne que la Martinique ait failli sur ce point

Le TCSP est bondé. C'est spectaculaire ».

Rationaliser les politiques publiques

Madame Conconne très critique sur la mise en œuvre de la fusion la trouve néanmoins nécessaire parce qu'elle a permis de rationaliser les politiques publiques locales.

« J'étais conseillère générale, après je suis devenue conseillère régionale. J'ai exercé les deux mandats, je me rendais compte qu'il y avait énormément de doublons dans la mise en œuvre des politiques publiques. Si on disait que le conseil général était beaucoup plus axé sur les affaires sociales et le conseil régional sur les affaires économiques, les clauses de compétences générales font que chacun pouvait faire ce qu'il voulait, dans quelle que soit la matière. Il arrivait au conseil général de voter par exemple des subventions pour l'usine du Gallion ce qui est du développement économique et entendre qu'elles étaient votées également au conseil régional. Et en même temps au conseil régional on pouvait voter des aides aux différents CCAS des communes, ce qui se faisait aussi au conseil général. Si je prends l'exemple de la pêche, c'est l'exemple le plus caricatural. Tout ce qui était équipements à terre de pêche ... les quais, les machines à glace, qui sert au pêcheur une fois à terre était géré par le conseil général, mais dès que le pêcheur partait en mer et qu'il avait besoin de matériel de sécurité, qu'il avait besoin d'un nouveau bateau...hop là c'était la région. Quasiment dans toutes politiques publiques qui étaient développées, on se rendait compte qu'on avait affaire à ce genre de chose. Aucun collègue ne se gênait pour venir demander à la région pour un voyage d'étude, pour un équipement particulier, pour un certain nombre de sujet. Oui, je me disais qu'on n'est pas un pays immense avec une population bien inférieure à 400 000 habitants. Pour moi ça relevait d'une sorte de logique, d'un côté pragmatique, cohérent que les politiques publiques soient gérées par la même entité. Pour moi ça relève de la logique et j'y crois toujours. Même si usage aidant depuis 2015, j'ai quelques réserves. C'était logique, on avait déjà les EPCI qui venaient ajouter une couche dans les compétences, dans l'organisation, la gouvernance de nos collectivités et de notre pays et là en plus on avait deux plus en mode supra, ça commençait à faire beaucoup. Pourquoi pas une seule, jusqu'à présent je reste convaincu que c'est un bon choix ».

PLAN DE MISE EN ŒUVRE

ÉTAPES CLÉS POUR LA TRANSITION VERS LA NOUVELLE STRUCTURE

Ces étapes sont distinguées pour la commodité de la présentation, mais dans les faits, elles sont intimement interreliées.

Trois dimensions peuvent être mises en évidence : politique, technique et humaine

Une démarche éminemment politique

La production et l'énonciation d'un projet politique, indépendamment de la forme qu'il prend est une étape clé parce que c'est ce projet qui précise les orientations du processus. Dire qu'il faut réviser le rapport du territoire à l'État et à l'Union européenne, faire le choix d'une autonomie locale fondé sur un pouvoir normatif avec des compétences dont certaines ne relèvent pas du droit commun et dont la finalité est le développement productif et inclusif dans un contexte caribéen mondialisé, peut constituer la trame d'un projet. Sans être

explicitement articulés ces différents éléments audibles et non exhaustifs semblent constituer le fond de la démarche politique actuelle.

Cet aspect est clairement exprimé curieusement par deux DGS de la Martinique et de la Guyane. Dans le cas martiniquais par Jean-Guy Mercan, sous-préfet et ex-DGS de la CTM sous la mandature d'Alfred Marie-Jeanne : « ...ce n'est pas simplement le fait de simplifier le millefeuille administratif-dit-il. Ce qui était attendu de la collectivité, c'est une autre démarche, une autre vision, une rupture avec un modèle de développement, de manière à ce qu'on change les paradigmes en termes d'efficacité et d'efficience dans les collectivités »

Et d'ajouter, « On n'a pas fait la fusion pour simplement réduire les autorités administratives, mais parce qu'il fallait impulser de nouvelles dynamiques politiques et une nouvelle stratégie de développement pour la Martinique. C'est une demande de plus de responsabilités ; une demande des élus d'être au cœur, d'être des acteurs majeurs du développement de leur territoire. La notion importante est celle de la responsabilité des acteurs locaux. Puis la deuxième, celle de la transversalité des politiques publiques ».

Pour le DGS de Guyane « Il y a une volonté claire d'avoir plus d'autonomie locale... une volonté d'avoir un outil plus fort dans le dialogue avec l'État ». A l'évidence, la fusion des collectivités et des administrations départementale et régionale est d'abord une affaire politique.

Antoine Karam que nous avons également interrogé nous rappelle que « Le 26 mars 2023 nous avons eu un congrès où tous les élus ont voté à l'unanimité pour un changement statutaire et une inscription de la Guyane dans la constitution au même titre que la Calédonie et que la Corse ». Aujourd'hui, le débat guyanais a dépassé la fusion pour porter de manière consensuelle porte sur l'autonomie.

Les dimensions techniques du processus

Elle repose à la fois sur un pilotage rigoureux et une large concertation.

Si le principe du pilotage semble évident, sa conception et son contenu doivent prendre en compte la temporalité à un double niveau. Il s'agit d'une part de comprendre que nous avons affaire à des collectivités marquées par une histoire, des représentations et des pratiques différentes que l'on ne peut fondre rapidement dans un objet nouveau et unique. Il s'agit d'autre part d'accepter que le processus de création de cette nouvelle collectivité soit plus ou moins long compte tenu précisément des différences ancrées dans le temps mais néanmoins dépassables grâce notamment au temps.

La remarque vaut pour la conception du pilotage mais encore plus pour la fusion des administrations.

Le pilotage se traduit par la mise en place d'un comité, et par des choix politiques appropriés

Le comité de pilotage est à un organe à la fois politique et technique de conduite du changement.

Nos interlocuteurs guyanais ont insisté sur l'idée qu'il s'agit d'abord d'un organe politique qui doit néanmoins s'adjoindre un comité technique dont la composition ne doit souffrir d'aucune suspicion partisane.

La dimension politique du COPIL se traduit dans sa composition. Une représentation politique des deux collectivités, une présence de leurs « administratifs supérieurs », une implication des syndicats de personnels, la participation de l'État dans la phase préparatoire de la fusion. Sur ce niveau du processus notre interlocuteur martiniquais ajoute : « Dans le texte de loi on avait prévu une Commission tripartite préfet, président du département et président de Région ».

Le DGS de Guyane lui, nous a présenté les étapes qui d'après lui caractérisent l'expérience guyanaise après l'accord des élus sur un projet politique consensuel.

D'abord une feuille de route pour voir les avancées après s'être fixé des délais et s'être doté d'une méthode de planification.

Assigner les personnes compétentes à leurs tâches en privilégiant les considérations techniques. : c'est l'équipe projet.

Une instance d'arbitrage rationnel peut être nécessaire. Elle peut être composée de la manière suivante : un représentant de chaque collectivité, un représentant syndical de chaque collectivité, des personnes désignées sur une base consensuelle.

L'Étape de basculement de la fusion a pris du temps, au moins 6 mois. Étape de compromis, prémisses de construction d'une identité commune qui repose sur des mesures symboliques : des séminaires, de la cohésion, des primes d'harmonisation.

Au final, pour ce représentant de la Guyane, le bilan est positif et peut être vérifié à travers l'efficacité des politiques de constructions d'infrastructures et de la force de frappe que constitue désormais la CTG.

Il y aurait réellement une plus-value de la fusion « L'exemple du bâti scolaire, la création de cités scolaires, il y a un continuum entre le lycée et le collège, évitant la déperdition des moyens et de l'intelligence. Pour passer des achats au niveau des fournisseurs, il y a une force de frappe supplémentaire...Il y a une facilitation de la prise de décisions. Il y avait des musées qui étaient gérés par la région et d'autres par le département : là il est plus facile d'allouer des moyens. Il y a une rationalisation des choix.

En fait indépendamment des considérations techniques, l'action politique est au fondement du processus de fusion qui continue après dix ans. Ce sont les choix politiques qui orientent l'élaboration et la mise en œuvre de la démarche. Certains choix ont été heureux, d'autres moins comme en témoignent par exemple la décision de financement de certaines infrastructures.

« On n'a pas été très performant sur ce qu'on appelle la gouvernance technique, nous explique Serge Letchimy. Ça n'a pas été bon parce que, ce n'est lié, pas au fait qu'il y ait une collectivité unique mais aux orientations des élus... Quand on rajoute les deux financements pour le génie civil, le BTP, les routes et les travaux, ça donnait une manne très importante de l'ordre de 300 millions d'euros... Et ces 300 millions d'euros pour faire de l'investissement ou pour restaurer les bâtiments. Ça a été mis en régie. Et en mettant ça totalement en régie, le lycée Schœlcher a été construit en régie. Le pôle universitaire Santé a été construit en régie. Mais *Lè ou fè dé ou pé pa fè twa*...Bon, à mon avis, on n'a pas été performant là-dessus. C'est pour ça que nous avons changé les choses en 2021, en mettant à la fois régie, mais aussi en externalisation. »

« On a travaillé pendant deux ans parce qu'il faut harmoniser les outils » nous a déclaré l'élu martiniquais

Le travail d'harmonisation

« Harmoniser les outils informatiques »

« Harmoniser le statut du personnel », précise l'exécutif de la CTM

En réalité il semble que chaque collectivité avait son statut. La plus résistante semble le département qui en raison de son ancienneté laisse encore des traces de son statut dans la nouvelle configuration administrative.

« Organiser la logistique opérationnelle immobilière. C'est extrêmement important »

« Harmoniser les horaires d'entrée et de sortie : c'était un bataclan, on a énormément bossé sur ça entre 2014 et 2015 donc à la veille de décembre 2015 » (date de la fusion).

« Il fallait assurer une fusion d'équilibres budgétaires de très grande qualité parce que lorsque l'on fusionne deux budgets vous ne savez pas ce qui va sortir du chapeau. Déficit ou pas déficit. »

Notre interlocuteur profite pour nous alerter sur les ambiguïtés de l'État dans l'accompagnement du changement.

« On avait identifié le besoin d'équilibre financier que n'a jamais respecté l'État, de 40 à 50 millions d'euros. On avait délibéré, pour dire, que pour pouvoir mettre la nouvelle collectivité, parce qu'il faut financer l'accompagnement au changement, le gros travail numérique, informatique à faire, il fallait payer ça. Ce n'est pas n'importe quoi. L'État n'a jamais contribué, n'a pas respecté ses engagements, comme d'habitude, pour accompagner la fusion en efficacité ...

« Mais malgré tout ce boulot qu'on a fait, on n'a pas tout à fait réussi à créer une culture CTM qui se substitue à la culture départementale et régionale... c'est le problème le plus complexe-reconnait-il»

La dimension financière et budgétaire

Cette question revêt plusieurs aspects. La fusion a été le moyen de simplifier des situations, d'harmoniser des procédures et de répondre plus efficacement aux attentes des prestataires, comme le montre les propos suivant de Daniel Marie-Sainte.« C'est un progrès considérable par rapport à la période ancienne. J'avais vécu d'ailleurs la période d'avant la décentralisation où le préfet devait tout valider. C'était déjà un progrès la décentralisation. Mais c'est encore plus un progrès que les deux collectivités soient ensemble. On ne se demande pas qui est compétent ou pas, dès que ça rentre dans les champs de compétence et dans les moyens financiers de la CTM, on y va. On avait unifié les champs des fonds européens. Avant la fusion, c'était un trio (préfet, président du conseil général et régional) qui se réunissait, pour examiner les demandes de fonds, de subventions structurelles. Chacun avait une autorité de gestion dans certains domaines. Avec la CTM, il y a eut une gestion des fonds européens commune. On a créé une DFE (la direction des fonds européens), un service de la CTM. Un guichet unique des porteurs de projet . Il y a une plus grande efficacité. Avant, il y avait une commission d'appels d'offre au département et une à la région. Au fil des années, chacun avait sa philosophie, son mode d'élaboration des cahiers de charge. Les exigences n'étaient pas les mêmes. Avec la fusion, cela a été unifié. Et pour les prestataires éventuels, c'est une simplification »..

La question budgétaire a été aussi un défi relaté par Serge Letchimy « ... parce que vous aviez une comptabilité régionale et une comptabilité départementale avec un payeur et vous aviez une comptabilité Régionale avec un payeur, ...vous avez un ordonnateur et un payeur. Ça paraît banal, mais c'est très important. Quand on a fusionné les deux Collectivités au lieu d'avoir deux paieries, on a une paierie. Mais là où on a fusionné les deux, on fusionne les deux instances Département et Région, plus, les outils externes ... Donc la gestion budgétaire devient beaucoup plus lourde et beaucoup plus compliquée qu'on le veuille ou non, sans pour cela que la paierie en face ait augmenté son personnel. C'est ce qui nous est arrivé l'an dernier, avec la cyber-attaque, où on a dû faire face à une augmentation du personnel de la paierie par nous même. On a mis dix personnes à la disposition de la paierie ».

La dimension humaine du projet

C'est vraisemblablement l'étape la plus complexe. Elle entraîne des tensions plus ou moins vives et s'inscrit dans la durée.

Nos interlocuteurs ont lourdement insisté sur cette dimension humaine que l'on a parfois sous-estimée. De ce point de vue, la préparation de la fusion repose sur une anticipation active

Pour Jean-Guy Mercan :

« Il faut qu'on travaille déjà sur la cohésion des agents. Ce travail préparatoire, c'est aussi commencer à dessiner les contours de l'organigramme. Il y a une préparation des services à travers des ateliers ; un travail à faire avec les organisations syndicales; le personnel aussi dans des réunions de préparation.

C'est également important, il faut traiter l'aspect psychologique : cela amène forcément une anxiété ; une rigidité ; mais aussi des espoirs.

La fusion va susciter beaucoup d'espoir et réveiller beaucoup de problèmes qui n'ont pas été traités (des personnels mis à l'écart ; qui ont vécu des souffrances ; déçu du fonctionnement administratif au sein de leur collectivité). Tous ces problèmes vont ressurgir en même temps car il y a une attente et des espoirs, d'où la nécessité de se faire accompagner ».

Autre problème relaté par Serge Letchimy : « À partir du moment que vous avez fusionné, vous avez une rivalité qui s'est installée, entre les statutaires, bon. Et cette rivalité se nourrit de haine, de difficultés, de cancanes, d'histoires, etc. C'était extrêmement difficile

La place de l'État dans le processus

« On avait identifié le besoin d'équilibre financier que n'a jamais respecté l'État de 40 à 50 millions d'euros. On avait délibéré ... parce qu'il y avait un gros travail numérique à faire, il fallait payer ça. L'État n'a jamais contribué et n'a pas respecté ses engagements, comme d'habitude, pour accompagner la fusion.

L'appréhension portait sur l'accompagnement technique du fonctionnement de la collectivité. La crainte que nous avons, c'était de faire une fusion des collectivités par le droit et que l'on n'ait pas de fusion fonctionnelle, humaine, organisationnelle, que l'on n'ait pas de logique de fusion des personnels qui soit fiable. Ça a pris beaucoup de temps. Malgré tout le boulot que l'on a fait on n'a pas encore réussi à créer une culture CTM...C'est le problème le plus complexe et ça prend du temps, beaucoup, beaucoup de temps.

La région a une culture développement économique, la région a une méthode de travail avec des rapports de force

A partir du moment où vous fusionnez vous avez une rivalité entre statutaires qui se nourrit de haine, de cancans et d'histoire. C'était extrêmement difficile
La question de l'organisation financière de la collectivité montre qu'il y avait deux cultures de gestion complètement différentes.

La culture de la responsabilité par l'instauration d'un gouvernement local, d'un pouvoir normatif et d'un discours performatif

La responsabilisation serait la finalité première de la fusion. Le cas martiniquais tel qu'il présenté par le président du conseil exécutif de la CTM repose sur un référentiel qui mêle des dimensions matérielles et symbolique.

La séparation des pouvoirs, un gouvernement local, un pouvoir normatif et une démarche parfois ambivalente et transgressive alimente le discours de l' élu autonomiste.

« Un des apports essentiels de la fusion-dit-il, est la séparation des pouvoirs qui cultive une conscience démocratique... les modifications qui se présentent s'apparentent à des amendements. Cette culture de la responsabilité est fondamentale pour avancer.

Ce qui a avancé aussi c'est le débat pour sortir de la logique guichet pour la logique projet. Avec le département c'était deux guichets, c'est-à-dire la distribution de l'argent ».

Pour enclencher ce mode projet ajoute-t-il « la collectivité unique a joué un rôle essentiel , dimensions sociale, technique, financière, on est en mode projet qui n'efface pas toutefois le mode guichet.

Autre avantage très important, une synergie de l'ingénierie. Sans ingénierie tu n'es personne quand tu diriges une grande institution ».

La recherche d'un pouvoir normatif est vraisemblablement l'aspect le plus significatif d'un changement statutaire aujourd'hui.

« Compétences ne veut pas dire pouvoir ». précise Serge Letchimy.

« Une compétence octroyée à une collectivité c'est une compétence de droit d'agir. Ce sont des actes d'exécution que l'on fait le plus souvent dans l'intérêt de l'État. Vous délivrez un permis de construire mais vous ne faites pas du droit de l'urbanisme. Vous n'avez aucun pouvoir normatif, aucun puisque vous ne pouvez pas changer le texte, même pas une virgule, *pa an patat'*. »

Il cite l'exemple de ce maire martiniquais de droite dont la volonté de construire un hôpital est contesté par l'ARS mais qui obtient une décision favorable grâce à une intervention du premier ministre.

Réaction de Letchimy : « si en matière de santé on avait cette compétence partagée il ne serait pas nécessaire d'avoir la dérogation du premier ministre ».

Finalement d'après l' élu, « l'apport essentiel de la fusion c'est de nous introduire dans le débat préparatoire à l'obtention du pouvoir normatif. »

Contrairement à ceux qui par ignorance ou volonté de ne pas implanter ce système en Guadeloupe se méprennent sur la situation politique de son territoire, le président du conseil exécutif précise à propos de l'assemblée territoriale : « on a une institution qui débat et qui délibère et vous avez un conseil exécutif. Ce conseil est pratiquement un ministère en réalité un ensemble que l'on pourrait comparer à des ministres et un président qui gère, qui travaille à la préparation de documents qu'il fait voter.

Il y a un débat qui a lieu à l'assemblée. L'assemblée peut voter ou non.

Le président met le texte au débat il peut y avoir des amendements, des questions
Chaque plénière comprend une heure de « questions au gouvernement » ...même s'il s'agit d'un conseil exécutif. «

Insistant sur la dimension également symbolique de son approche, il déclare « Je suis en révolution sémantique ». Cette dernière dimension se vérifie surtout dans ce qu'il appelle des lois instituant.

Je fais également des lois instituant par exemple sur le créole *mwen déklaré ke sé an lang* officielle, au risque de me faire traduire devant les tribunaux. Les lois instituant marquent l'esprit des gens et créé le débat interne dans les foyers. Quand j'ai déclaré le créole langue officielle, il y a eu un débat qui dure huit mois Mais pendant que le débat se déroule les gens constatent que la langue n'est pas officielle »

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR LES INSTITUTIONS ET LES ACTEURS CONCERNÉS

Prise en compte de l'État dans le processus

Dès le début suggère le représentant de la Guyane.

Prend la forme d'une commission tripartite ou plus largement d'un comité de pilotage avec une présence de représentant de l'État dont le concours est nécessaire à plusieurs étapes du processus.

Ne pas négliger l'humain

La nécessité d'une prise en compte de l'humain se vérifie dans la description faite ci-dessus du désarroi de certains agents après la fusion. Le développement qui suit complète les remarques faites par l'ex DGS de Martinique. Cette fois c'est une élue, madame Conconne qui décrit l'état du personnel au moment de la fusion

« On sait que l'humain a ses habitudes dit-elle. On avait un chef, une direction, les choses étaient écrites étaient claires, j'avais mon DG, j'avais mon DGA, j'étais dans ma case, dans mon emploi. ne fois qu'on vient rajouter d'autres personnes qui sont sur le même champs de politique publique que moi, et qu'on me dise que finalement votre chef ne sera plus Dupont, ce sera Duran et même votre bureau va déménager. Il y a une espèce de bouleversement dans la tête des gens, des habitudes qui ont été rompues de manière violente... il n'y a pas eu un accompagnement au changement. Le plus gros réfractaire au changement avant, pendant et après la fusion, c'est le personnel. Il y a donc un *turn over* dommageable notamment dans la gestion des fonds européens ».

Il convient d'insister sur cette dimension humaine de la fusion. Ce qui suit montre qu'il est souhaitable d'anticiper.

Anticiper et prendre résolument en compte la dimension humaine de la fusion

La dimension humaine de la fusion est un aspect qui requiert une attention particulière. L'analyse des expérience martiniquais et guyanaise une nouvelle fois doivent être utilisée comme des alertes lorsqu'elle révèle des insuffisances voire des échecs.

Pour madame Conconne « il y a quelque chose que l'on a raté dans cette fusion, je crois qu'on la sous-estimée pas pour des raisons financières. On a fusionné une collectivité locale très ancienne et une autre qui relève des lois de décentralisation des années 80, assez neuve, assez

moderne, un personnel beaucoup plus jeune plus sur des politiques publiques dynamiques que de servir le RMI. Fusion de ces deux gouvernance, de ces deux entités humaines parce qu'on le veuille ou non, les personnels qui sont là, ce sont des personnes avec environ 4500 personnes réunies, pour moi a été un échec. On a sous-estimé la culture d'entreprise. L'organisation a laissé beaucoup de personnes sur le bord du trottoir. On a continué à faire vivre deux cultures différentes mais côte à côte sans travailler encore plus en amont à la fusion non pas technique, financière, budgétaire, c'est peut être ça le plus facile à faire, mais sur la fusion humaine et la fusion de deux cultures d'entreprises qui ne se ressemblaient pas...on a une sorte de cohabitation aigrie, frustrée et frustrante de deux cultures totalement différentes...**même au niveau des élus** la cohérence et la fusion n'ont pas été suffisamment travaillées. On a **additionné** conseil général et conseil régional et conseil général au lieu de faire taire tout ça pour faire naître quelque chose de nouveau. Une des grandes difficultés de la collectivité c'est un personnel dont la pyramide des âges est assez élevée et des nouveaux... avec une culture commune qui n'existe pas. Les gens sont dans une posture de frustration. Ils ont perdu leur chef, leur organisation. Il y a un deuil d'une organisation qui ne s'est pas fait...le papillon n'est pas né. On s'est beaucoup focalisé sur le système informatique. Il y en avait un en haut (La Région) un en bas (le département), ce sont les mots qui étaient employés (par référence à la position géographique des deux collectivités). On a beaucoup, beaucoup négligé l'humain... Faire travailler ensemble 6000 personnes, collectivités plus les satellites, c'est compliqué et ça grince énormément... »

LES CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES

LES CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES

Plusieurs partis ou mouvements politiques ont accepté d'enrichir la préparation du prochain Congrès à travers leurs contributions :

- ☞ Alyans Nasyonal Gwadeloup (ANG)
- ☞ Fos pou Konstwui Nasion Gwadeloup (FKNG)
- ☞ Guadeloupe Unie Solidaire et Responsable (GUSR)
- ☞ Mouvement International pour les Réparations (MIR)
- ☞ Parti communiste guadeloupéen (PCG)
- ☞ Parti progressiste démocratique guadeloupéen (PPDG)
- ☞ Parti socialiste guadeloupéen (PSG)
- ☞ Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (UPLG)

Leurs contributions figurent ci-après.

Alyans Nasyonal Gwadeloup (ANG)



COMMISSION MIXTE AD HOC CONTRIBUTION DE L'ANG

Afin de préparer la séance de travail du 04 avril sur la thématique « Compétences propres/ Compétences partagées/ Compétences exclusives de l'Etat », l'ANG précise sa position dans ce document.

Il est nécessaire de rappeler qu'un statut n'est qu'un outil au service d'un projet politique, un projet de société. Ce projet repose sur le constat de défaillance de notre organisation actuelle mais aussi sur la conviction que le peuple guadeloupéen existe, qu'il est légitime à définir une organisation en accord avec sa culture, son histoire, sa langue et sa volonté de préserver sa terre.

LE CONSTAT :

- > Une gouvernance impossible : le copier-coller institutionnel français sur notre territoire multiplie les exécutifs et rend compliquée la cohérence de l'action publique. Il n'existe aucune hiérarchie entre les collectivités. Les schémas stratégiques sont peu suivis ou évalués.
- > Les représentants élus par les Guadeloupéens ont peu de prise sur le vote de la loi, en particulier sur les arbitrages budgétaires. La procédure d'habilitation des collectivités prévue à l'article 73 de la constitution est à la discrétion du parlement. Par essence, elle est limitée dans son périmètre d'application et dans le temps.
- > 21 communes sur 32 sont dans une situation financière préoccupante. Les financements publics sont mal maîtrisés (niches fiscales non évaluées). La principale ressource, l'Octroi de Mer est une exception sans cesse remise en question.
- > La situation sociale est explosive : chômage record, délinquance en augmentation, précarité galopante... et un départ de plus en plus important menant à un déficit démographique alarmant.
- > Un système scolaire en panne : taux d'illettrisme alarmant largement supérieur à celui de la France, un nombre de jeunes qui sortent du système sans emploi et qualification très élevés, un déficit d'employabilité sur le marché guadeloupéen
- > Une population en mauvaise santé : des maladies chroniques récurrentes, des usagers qui indiquent avoir renoncé à des visites médicales. La Cour des comptes relève que la politique de prévention n'est pas adaptée, la dernière crise sanitaire avec les conséquences dramatiques que nous avons vécues, en est la preuve.
- > Un territoire sous pression : la spéculation foncière menace la cohésion du territoire, l'actualité récente le montre. Le changement climatique, l'érosion du littoral, une agriculture faisant la part belle aux monocultures subventionnées, tout cela n'offre pas les possibilités d'une souveraineté alimentaire.

La liste des indicateurs n'est pas exhaustive.





UNE VÉRITABLE AUTONOMIE :

Nous sommes convaincus que la démarche actuelle doit poser un principe politique fort plutôt qu'un débat technique ou une négociation au rabais.

Ce principe politique est celui de la décision. Pour tout ce qui touche à la vie quotidienne du peuple, la gouvernance des institutions, les stratégies économiques, les institutions et les représentants élus, les Guadeloupéens doivent pouvoir décider. **Morceler l'action publique en n'ayant à l'esprit qu'une vision financière ne serait qu'une gageure, la cohérence de l'action politique doit primer.** Il faut absolument sortir des régimes d'exception pour aller vers une vision propre, un statut sui generis.

Il nous semble que le processus en cours est un début qui doit conduire à négocier les modalités d'application de la Loi organique avec un calendrier de transfert de compétences, de moyens humains mais aussi de dotations.

Cette évolution doit se faire nécessairement avec un véritable statut d'autonomie politique assorti d'un pouvoir législatif dans le cadre des compétences dévolues. **Le principe est clair, toutes les compétences hors du champ régalien doivent être exercées ou mises en action par la Collectivité autonome de Guadeloupe qui définira son propre calendrier.**

COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITÉ AUTONOME DE GUADELOUPE (NON EXHAUSTIF) :

- Maîtrise fiscale et douanière complète : toutes les taxes et tous les impôts prélevés en Guadeloupe doivent être sous l'autorité de la collectivité.
- Compétence culture
- Organisation administrative
- Aménagement du territoire
- Eau, assainissement et réseaux.
- Education et formation, organisation du système scolaire et orientation des programmes
- Mesures préférentielles pour l'emploi
- Politique de santé publique et de solidarité
- Planification écologique
- Gestion des ressources naturelles : maritime, minier (géothermie), énergies
- Développement économique
- Protection du patrimoine foncier (sol et sous-sol)
- Transport maritime, aérien
- Diplomatie caribéenne et présence d'un représentant de la Guadeloupe dans toutes les instances où les relations internationales nous concernent
- Nomination des fonctionnaires sur le territoire
- Pouvoir de police locale

COMPÉTENCES DE L'ÉTAT FRANÇAIS

- Nationalité, droits civiques, droit électoral, état et capacité des personnes
- Justice et garantie des libertés publiques
- Politique étrangère et relations internationales



- Défense et forces armées.
- Sécurité et ordre public à l'exclusion de la police locale
- La monnaie.

Il nous semble évident que cette démarche nous conduira à négocier une évolution de la Constitution française et en Guadeloupe, à une nécessaire consultation de la population.

Ces compétences nous permettront (*):

- De proposer une gouvernance forte permettant une lisibilité de l'action publique pour la population.
- D'avoir des leviers efficaces pour porter des politiques publiques adaptées et les financer
- De définir les règles, les lois correspondant à nos usages, nos traditions mais aussi nos contraintes propres.
- De construire des politiques publiques prenant en compte notre culture
- De favoriser la cohésion sociale
- De définir nos propres mécanismes de solidarité et de les réguler
- De favoriser une économie partagée
- De favoriser l'accès aux marchés de l'emploi pour les Guadeloupéens
- De limiter la spéculation foncière
- De développer un mix énergétique moins dépendant des énergies fossile
- De nous intégrer dans notre espace caribéen
- De favoriser l'épanouissement des citoyens pour limiter les départs sans retour.

(*): Liste non exhaustive.

Fos pou Konstwui Nasion Gwadeloup (FKNG)



Pointe à Pitre le 1^{er} avril 2024

Notre pays, la Guadeloupe, statutairement est un département français si on se réfère à la loi de mars 46 mais en réalité elle a tous les attributs d'une colonie : une gouvernance majoritairement exogène, une économie exsangue, un envahissement de plus en plus palpable, un chômage endémique avec en première ligne la jeunesse sans perspective d'avenir, une précarité galopante....

Face à la situation actuelle, il devient urgent d'élaborer des réponses guadeloupéennes.

Le FKNGI, FOS POU KONSTWUI NASYON GWADLOUP, organisation indépendantiste, nous affirmons que l'heure est venue de changer de paradigme, de réunir toutes nos énergies et de forger notre propre destin

L'heure est venue de sortir de l'impasse coloniale, de se rassembler pour construire une Guadeloupe prospère et épanouissante pour tous ses enfants.

Un modèle de Société qui repose sur des piliers fondamentaux que sont :

- Une Guadeloupe guadeloupéenne, c'est-à-dire une gouvernance pour les guadeloupéens, par les guadeloupéens.
- Une Education, pilier central de notre identité et d'un modèle de développement endogène. Une Education qui prend en compte notre Histoire, notre géographie, notre langue, nos us et coutumes et qui soit en harmonie avec nos valeurs authentiques.
- Un système de santé basé sur nos particularismes et qui donne toute sa place à notre pharmacopée.
- Une politique économique autocentrée qui vise l'industrialisation de notre Pays, et qui remédie aux déséquilibres existants dans tous les domaines d'activité, ce qui passe par la protection de notre marché intérieur. Une vision économique qui intègre les évolutions du monde, et les indispensables mutations induites par les critères de rentabilité.
- Une maîtrise de notre fiscalité qui déterminera les ressources de notre territoire, et qui déterminera également notre politique douanière indispensable à la protection de nos productions.
- Une maîtrise de nos ressources naturelles, à commencer par notre foncier, une maîtrise de nos ressources maritimes et énergétiques (soleil, éolien, géothermie.) et maîtrise de notre biodiversité.
- Une diplomatie qui nous soit propre, en particulier en direction de la Caraïbe, de l'Afrique et aussi de l'Europe, puisque nous devons nous en exclure.

- Une Société qui privilégie le citoyen guadeloupéen dans tous les domaines afin qu'il soit réellement maître chez lui
- Enfin une affirmation philosophique de la démocratie qui stipule la révocabilité de tous les postes électifs, à quelque niveau qu'ils soient...

Ce cadre posé, nous proposons notre approche sur la question des compétences dans les tableaux ci-après qui donnent une vision globale, qui lors de nos échanges pourra être précisée.

Propositions de Compétences dans le cadre d'une autonomie large de la Guadeloupe.

Les INSTITUTIONS

- Un gouvernement avec 1 Chef de gouvernement
 - Ministère de l'Éducation,
 - Ministère de la santé,
 - Ministère de l'environnement,
 - Ministère des affaires caribéennes, américaines et africaines
 - Ministère du transport
 - Ministère du développement économique territorial
 - Ministère des finances et fiscalités territoriales
 - Ministère de l'économie et de la coopération régionale
 - Ministère des affaires maritimes
- 1 Assemblée délibérante ayant capacité d'élaborer des lois pays (majorité et opposition)
- 1 Conseil économique social culturel et environnemental (pour conseil, avis, rapports, expertises...)
- Le remplacement de la fonction préfectoral par un haut Haut-Commissariat
- Le remplacement du corps de gendarmerie par la Création d'une Police territoriale guadeloupéenne > couverture de l'ensemble du territoire

COMPETENCES PROPRES AMENAGEES

TITRES	GUADELOUPE	FRANCE
L'EDUCATION	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration des programmes scolaires et universitaires - Formations adaptées au territoire - Adaptation du temps scolaire aux réalités climatiques du territoire - Préférence d'emploi dans le primaire et secondaire à compétences égales - Constructions des établissements scolaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Système éducatif - Paiement des fonctionnaires d'Etat - Constructions des universités
LA SANTE	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement du territoire en matière de santé – modèle anciens dispensaires - Politique de santé lié aux maladies les plus importantes et enjeux épidémiologiques sur le territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction des hôpitaux - Paiement des fonctionnaires - Politique générale de santé - ...
LA CULTURE	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration d'une Politique culturelle et d'aménagement de territoire - Conservatoires – écoles, - Diplôme territorial de formateur. - Aide au développement d (une industrie culturelle (production, diffusion, création...)) 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction de conservatoire - Paiement des fonctionnaires - Politique générale culturelle - Diplômes d'Etat...
L'ENVIRONNEMENT	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration d'une politique environnementale – développement économique et durable - Parc National développé 	<ul style="list-style-type: none"> - Paiement des fonctionnaires - Grands travaux
DIPLOMATIE	<ul style="list-style-type: none"> - Recherche de consulats dans le cadre de nos espaces diplomatiques, Caraïbes Afrique, Europe... 	

COMPÉTENCES PROPRES

Toutes les compétences

Quelques exemples

FISCALITÉ – DOUANES – IMPOTS FONCIERS	<ul style="list-style-type: none">- Protection de la production archipélagique,- Taxes sur les produits importés,
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	<ul style="list-style-type: none">- Aide à la création d'entreprise,- Aide à l'emploi – préférence locale à compétence égale- Formation,- Recherche d'investisseurs,
TRANSPORTS PUBLIC ROUTIERS, MARITIME	<ul style="list-style-type: none">- Aménagement du transport public couvrant l'ensemble du territoire archipélagique- Continuité territoriale entre les îles de Guadeloupe- Transport scolaire public – délégation de service- Aménagement des routes secondaires, provinciales (hors nationales)
FONCIER	<ul style="list-style-type: none">- Protection du foncier – zone agricole – zone protégée – zone d'habitat –- Accession à la propriété protégée pour les citoyens guadeloupéens- Politique de souveraineté alimentaire- Politique d'aménagement filière agricole, agro-transformation, artisanale- Politique de l'achat et de la vente des terres
ENVIRONNEMENT	<ul style="list-style-type: none">- Politique de souveraineté énergétique – électricité, géothermie, biomasse, Déchets sur le territoire – valorisation des déchets-
SOCIAL	<ul style="list-style-type: none">- Soutien aux famille monoparentales- Aide à la scolarité –- Accès aux activités sportives et culturelles- Aide au logement – accession à la propriété des familles modestes- Régularisation des occupations de terres
MAITRISE DE NOTRE ESPACE MARITIME	<ul style="list-style-type: none">- Zone Exclusive Economique

COMPÉTENCES REGALIENNES DE LA FRANCE

SÉCURITÉ EXTERIEURE	<ul style="list-style-type: none">- Protection et Défense du territoire > armée- Diplomatie
SÉCURITÉ INTÉRIEURE	<ul style="list-style-type: none">- Police nationale > maintien de l'ordre public et protection des personnes et des biens
JUSTICE	<ul style="list-style-type: none">- Droit, tribunaux, ...,
FINANCES	<ul style="list-style-type: none">- Émission de la monnaie
POLITIQUE ETRANGERE	<ul style="list-style-type: none">- Diplomatie- Relations extérieures sur le territoire européen et international – hors caraïbe, Amérique, Afrique- Nationalité, passeports, visas

Pour Le FKNG le 1 avril 2024

La secrétaire nationale

Nita BROCHANT

Guadeloupe Unie Solidaire et Responsable (GUSR)



REFORMER LES INSTITUTIONS POUR PLUS D'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

GUADELOUPE UNIE



SOLIDAIRE ET RESPONSABLE

Contribution du GUSR aux travaux du congrès des élus départementaux, régionaux et des maires et des parlementaires



Avant-propos

L'ADN de notre parti et l'essence même de notre vision politique prend appui sur le constat des limites de l'exercice des politiques publiques au plan local après 77 ans de départementalisation.

Ce constat c'est celui d'une communauté de destins qui aspire à faire émerger un regard nouveau du pouvoir central sur notre archipel, mais avant tout un regard renouvelé de nous-mêmes sur nous-mêmes.

C'est le message fondateur d'un territoire qui en dépit de son exigüité, regorge de potentialités insuffisamment exploitées, et entend créer les conditions de l'épanouissement des hommes et des femmes qui le composent, et notamment d'une jeunesse qui oscille entre condamnation à l'exil et réclusion dans la précarité.

C'est l'aspiration fondamentale au renforcement du pouvoir d'action au plan local, qui justifie l'émergence d'une nouvelle organisation institutionnelle et qui ne signifie pas pour autant, disons-le d'emblée, vouloir faire sortir la Guadeloupe de la République Française.

Ce que défend notre parti, c'est l'évolution de la Guadeloupe vers une organisation institutionnelle qui lui soit propre, davantage en phase avec les réalités de notre archipel et des relations qu'il entretient -et entend renforcer- avec son environnement géographique, davantage en phase avec les aspirations de nos populations et les enjeux du développement durable.

DES AMENAGEMENTS INSTITUTIONNELS

Proposition 1 : La fusion de la Région et du Département

Proposition 2 : Une réorganisation de l'intercommunalité

Proposition 3 : Les modifications de la représentation locale

- 1 – La réduction du nombre d'élus en cas de fusion de la région et du département
- 2 – La revalorisation des maires

LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS LOCAUX

Proposition 1 : Les transferts des compétences usuelles

- 1) Urbanisme, construction, habitation
- 2) Le tourisme
- 3) La fiscalité écologique et agricole
- 4) La coopération régionale

Proposition 2 : L'institution d'un pouvoir d'auto-organisation administrative

Proposition 3 : La mise en place de dispositifs de protection et de promotion des intérêts de la GUADELOUPE

- 1) La promotion et la sauvegarde des pratiques et du patrimoine culturels
- 2) La participation à la régulation des flux migratoires
- 3) Le pouvoir local d'adopter des dispositions pour protéger la santé des guadeloupéens
- 4) L'intervention dans le domaine de l'éducation
- 5) La priorité à l'embauche locale
- 6) La lutte contre la vie chère

Ce document préparatoire est destiné aux organes de décision du parti. Il s'agit de propositions rédigées à l'issue de concertation et de réunion des membres du comité des experts du parti dans le cadre de l'appui technique fournit aux élus.

PROPOSITION POUR LA REFORME DES INSTITUTIONS

La réflexion sur l'évolution institutionnelle doit être une réponse à des problèmes concrets, actuels ou à venir, rencontrés par les guadeloupéens.

Le contexte constitutionnel est favorable à cette réflexion dans la mesure où le pouvoir constituant (celui de modifier la constitution) est appelé après les résultats du référendum de Nouvelle-Calédonie à réviser la constitution qui consacrait à ce territoire des « dispositions transitoires ». A l'occasion de cette séquence de révision, il peut apparaître opportun de discuter

Le contexte politique est marqué par une sollicitation gouvernementale à réfléchir sur l'évolution des institutions en relation notamment avec la déclaration de Fort-de-France.

Le parti GUSR veut apporter sa contribution à ce débat en proposant des solutions qui lui sont propres dans le droit fil de son histoire et de son analyse des questions actuelles.

Deux axes principaux peuvent être dégagés ; d'abord la Guadeloupe a besoin de quelques aménagements institutionnels, ensuite elle a besoin du renforcement des pouvoirs locaux.

Les aménagements consistent pour l'essentiel à simplifier l'administration locale et à améliorer quelques dispositifs.

Le renforcement des pouvoirs locaux envisage de permettre de prendre des décisions locales ayant la même portée que la loi (même rôle et même valeur) dans certaines matières et d'intervenir dans des domaines jusqu'alors réservés à l'État.

Toutes les propositions se placent dans le cadre du respect de la Constitution et des exigences européennes.

DES AMENAGEMENTS INSTITUTIONNELS

Les institutions existantes doivent évoluer dans le sens de la simplification de l'administration et d'un renforcement de la démocratie locale.

Proposition 1 : La fusion de la Région et du Département

La fusion de la Région et du Département est mesure de simplification administrative préalable aux évolutions ultérieures. Bien qu'elle apparaisse comme un immense chantier administratif, cette modification était prévue de longue date dans l'agenda politique des départements d'outremer. La GUADELOUPE est d'ailleurs le seul Département Français d'Amérique puisque la MARTINIQUE et la GUYANE mis fin à l'existence de cette structure administrative. La modification de la constitution de 2003 avait notamment pour objet de préparer cette évolution en introduisant cette option dans l'article 73 de la Constitution.

A l'origine cette proposition tendait à faire disparaître les chevauchements directs et indirects qui pouvaient constituer des blocages ou des contraintes préjudiciables dans l'exercice des compétences régionales et départementales. L'évolution législative a depuis clarifié davantage les domaines d'intervention des deux collectivités sans pour autant faire disparaître la solidarité de fait qui existe entre les actions menées par chacune des collectivités sur leur territoire commun.

Aujourd'hui, envisager cette vision est un allègement indispensable au développement de la GUADELOUPE. Si aucune utilité évidente ne justifie la coexistence de deux collectivités ayant exactement la même assise territoriale, il est clair que le corps social économisera à long terme à simplifier ses institutions en confiant à une seule collectivité l'exercice de la totalité des compétences dévolues aux deux structures administratives. L'économie administrative, l'économie de gestion financière, l'économie de l'effort électoral ajoutées à une garantie sérieuse de cohérence dans les actions publiques locales (puisque un conseil unique gérant une collectivité unique sera naturellement appelé à la préparation et à l'exécution de programmes cohérents et à tout le moins exempts de contradiction) sont des gains profitables et préalables à toute modification sérieuse et durable des institutions de la GUADELOUPE.

Cette proposition de fusion est considérée comme l'ADN même du GUSR qui renouvelle son attachement à une simplification des institutions comme élément nécessaire au renforcement de la responsabilité locale.

Proposition 2 : Une réorganisation de l'intercommunalité

La question de l'aménagement institutionnel est devenue plus complexe depuis que la loi du 16 décembre 2010 de réforme territoriale a conduit à regrouper toutes les communes au sein d'établissements publics intercommunaux à fiscalité propre (établissements publics créés en regroupant des collectivités territoriales et dont le financement n'est pas assuré par la contribution ces membres mais par des ressources propres). Dans ce petit espace d'archipel de 1660 km², moins de 400 000 habitants pour 32 communes, soit une moyenne de 12000 résidents par commune. Plus de la moitié, d'entre elles, 19 précisément, ont moins de 10 000 habitants, huit ont moins de 5000 et 4 moins de 2000.

En Guadeloupe il y a 5 communautés d'agglomération et une communauté des communes et 6 syndicats intercommunaux. Pour toute la FRANCE, les regroupements intercommunaux ont été pensés à partir d'une analyse de l'émiettement communal. En 2022, dans l'hexagone il y avait en moyenne 1869 habitants par commune. Dès lors, l'existence de plus de 30 000 communes demeure problématique, et leurs regroupements voire leurs fusions paraissent appropriés pour augmenter l'efficacité de l'action publique. En comparaison en GUADELOUPE, la moyenne est de 12 007 par commune. Même si en affinant la présentation on s'aperçoit que plusieurs communes de plus de 20 000 côtoient des plus petites, la réalité démographique par commune est extrêmement différente d'autant que le territoire guadeloupéen est petit.

L'institution des communautés d'agglomération dans un tel contexte, accompagnée par les importants transferts de compétences des communes vers ces établissements, n'a pas porté les fruits escomptés et surtout elle a conduit davantage à la naissance de pratiques de « supra-communalité » qui rend possible la domination de la représentation d'une ou de deux communes sur l'ensemble du regroupement au lieu de privilégier la pratique de la coopération.

A l'évidence, elle n'a pas davantage conduit à une réduction des coûts de gestion des politiques publiques.

Le plus important c'est qu'une autre vision politique de l'archipel est possible et souhaitable. D'abord, le GUSR réclame une organisation conçue à partir des réalités guadeloupéennes. Ensuite, il s'associe aux revendications de revalorisation des maires qui sont les élus les plus aimés des citoyens. De plus, il vaut mieux organiser la coopération intercommunale à travers des établissements dédiés à la mise en œuvre d'une politique publique plutôt que de créer des super-communes en transférant les compétences communales à une seule structure. Bien plus, la GUADELOUPE pourrait comporter 2 ou 3 communautés d'agglomération s'agissant des deux grandes îles (qui forment une unité parce qu'elles sont d'abord reliées par 2 ponts) tandis que les autres îles plus petites et moins peuplées pourraient développer des formules qui leur conviennent le mieux soit en étant rattachées aux communautés d'agglomération soit en demeurant à l'extérieur de ces ensembles.

En résumé, le GUSR est favorable à la réduction du nombre des communautés d'agglomération (ou à leur fusion-agrandissement, ce qui revient au même) et à une réorganisation conduisant à des établissements de coopération intercommunale dédiés à une seule politique publique.

Proposition 3 : Les modifications de la représentation locale

1 – La réduction du nombre d'élus en cas de fusion de la région et du département

La fusion de la Région et du Département ne peut avoir lieu en additionnant le nombre de conseillers régionaux avec celui des conseillers départementaux. Il n'est pas nécessaire que la GUADELOUPE ait autant de représentants élus dans une nouvelle collectivité.

La MARTINIQUE a expérimenté une réduction de 40% de sa représentation en fusionnant les deux collectivités réduction dont le nombre d'élus se porte à 51 au lieu de 86 (45+41).

Pour la GUYANE, compte tenu de la prévision d'une augmentation de la démographie, le code électoral a envisagé un accroissement progressif du nombre de représentants.

Guyane (19+30) Augmentation à 51 pour une population comprise entre 200 000 et 250 000

Le projet de loi relatif à la Guyane prévoyait d'augmenter à 61 élus le nombre de conseillers lorsque la population deviendrait supérieure à 300 000 habitants.

Article L558-2 du code électoral

L'assemblée de Guyane est composée de cinquante et un membres.

Si la population de la collectivité territoriale de Guyane dépasse 249 999 habitants, le nombre de conseillers à l'assemblée de Guyane est porté à cinquante-cinq.

Si la population dépasse 299 999 habitants, il est porté à soixante et un.

2 – La revalorisation des maires

Dans le cadre d'un réaménagement de l'intercommunalité de GUSR est globalement favorable aux mesures visant à revaloriser la fonction des conseils municipaux et des maires (dans l'exercice des fonctions décentralisées). Aussi, il s'associe aux propositions destinées à faciliter le retour aux communes des compétences obligatoirement transférées aux établissements de coopération communale à fiscalité propre.

Un pays qui valorise la démocratie ne peut réduire l'importance de l'élu le plus aimé de tous les citoyens qu'ils soient en hexagone ou dans l'outremer surtout dans le contexte de montée du populisme et d'un désintérêt de plus en plus marqué de la population et singulièrement des jeunes pour l'activité politique.

LE RENFORCEMENT DE POUVOIRS LOCAUX

Deux axes :

- La prise en charge de pouvoirs autonomes de décision. Permettre que le cadre de la prise de décision soit arrêté par une délibération locale et non par la loi, dans le respect des exigences européennes et de la constitution.
- Participer à la gestion des flux migratoires à travers la mise en place d'un pouvoir de police administrative locale qui confère notamment à l'autorité locale le pouvoir d'imposer des mesures plus restrictives à l'entrée sur le territoire tout en préservant les libertés de circulation octroyées par la citoyenneté européenne.

Proposition 1 : Les transferts des compétences usuelles

L'organisation des compétences dans le cadre de l'identité législative implique que les délibérations des collectivités territoriales de GUADELOUPE peuvent être remises en cause par une loi. Quel que soit le domaine d'intervention de la collectivité, elle agit toujours dans le cadre de la loi qui s'impose à tous les actes des élus.

Le GUSR réclame que les compétences transférées soient prises en charge localement à travers un pouvoir réel de décision que le pouvoir central doit respecter.

Dans certaines matières il faut donc que l'exercice des compétences, dont certaines sont déjà transférées, devienne autonome.

1) Urbanisme, construction, habitation

L'étroitesse du territoire et ses particularités appellent la mise en place de règles différenciées. Cette proposition est la simple reprise des dispositions applicables aux collectivités dotées de l'autonomie, à l'exclusion du logement en raison des modalités de financement prévues par la loi et qui restent plus avantageuses que le transfert de la compétence aux collectivités territoriales.

A l'évidence, l'érosion, la montée des eaux et la prise en compte des besoins spécifiques aux guadeloupéens (s'agissant notamment du littoral) justifient que les conditions d'exercice de ces compétences soient décidées localement.

2) Le tourisme

L'activité touristique constitue une industrie fragile mais extrêmement importante pour nos îles. Dès lors, la représentation locale doit pouvoir décider librement des conditions du développement économique dans ce secteur sans qu'aucune loi ne vienne modifier les volontés de la population guadeloupéenne.

3) La fiscalité écologique et agricole

En vue de préserver l'environnement et la qualité de la production et de l'approvisionnement agricole des guadeloupéens un pouvoir fiscal doit exister localement. Cela permettrait, dans le respect des règles européennes, d'augmenter les exigences en matière écologique à travers des taxes versées à la collectivité guadeloupéenne.

4) La coopération régionale

La compétence diplomatique appartient à l'Etat. Pour autant, dans les domaines qui n'impliquent pas la défense du territoire la coopération régionale doit être laissée à la GUADELOUPE de façon autonome. Ces domaines n'ont pas à être énumérés (cela créerait une limitation). En effet, les espaces de collaboration peuvent évoluer avec le temps de manière imprévisible.

Proposition 2 : L'institution d'un pouvoir d'auto-organisation administrative

Cette compétence apparaît à la suite des accords de nouméa applicables à la NOUVELLE-CALÉDONIE. C'est la possibilité de créer des structures administratives propres au territoire. L'intérêt de cette compétence qui n'exclut pas nécessairement l'intervention technique de l'Etat, est d'éviter les erreurs du passé. La GUADELOUPE va pouvoir ainsi s'opposer aux modifications des institutions administratives locales quand elles proviennent de la loi. La création de la région monodépartementale et des structures intercommunales inadaptées provient de l'apposition systématique des modèles d'organisation administrative prévues pour l'hexagone et qui ne conviennent pas à la situation locale. A l'avenir, la GUADELOUPE pourra éviter des modifications institutionnelles qu'elle n'a pas choisi.

De plus elle aura le pouvoir créer localement des structures administratives locales sans le concours de l'Etat mais sans exclure le contrôle de constitutionnalité. Cela pourrait être utile aux générations futures s'agissant de la gestion de l'environnement et singulièrement de l'adaptation impliquée par le changement climatique et de la montée des eaux par exemple. Cela pourrait être également utile à la mise en place d'une gestion de l'archipel avec des formes qui n'existeraient qu'en GUADELOUPE.

Proposition 3 : Mettre en place des dispositifs de protection et de promotion des intérêts de la GUADELOUPE

Il est possible d'envisager des dispositifs qui ne sont pas à proprement parler des transferts de compétence mais des aménagements des domaines de compétence partagés avec l'Etat.

1) La promotion et la sauvegarde des pratiques et du patrimoine culturels

En matière culturelle, il s'agit de mettre en place une exception culturelle guadeloupéenne. Pour tout problème impliquant la sauvegarde du patrimoine ou des pratiques culturelles le dernier mot reviendrait à l'autorité locale (carnaval, tour de la GUADELOUPE, combats de coq...). Même si la compétence culturelle est un domaine de compétence partagée avec l'Etat, l'exercice du pouvoir de police administrative détenu notamment par le préfet peut entraver les activités culturelles. Dès lors, il importe dans cette matière de doter les autorités locales d'un pouvoir spécial qui aurait le dernier mot en matière culturelle.

2) La participation à la régulation des flux migratoires

L'évidence de l'insuffisance de la lutte contre l'immigration et la nécessité de réguler la démographie locale conduit à envisager la participation du pouvoir locale à la politique migratoire. Un pouvoir de police dans cette matière pourrait prévoir la possibilité pour l'autorité locale de mettre en place des mesures plus restrictives que celles prévues par l'Etat et de participer à leur mise en œuvre.

Cette compétence permettrait notamment au pouvoir local d'engager des dépenses dans le domaine de la régulation de l'entrée sur le territoire. La compétence relevant en premier de l'Etat, un dispositif financier peut être mis en place.

3) Le pouvoir local d'adopter des dispositions pour protéger la santé des guadeloupéens

Pour lutter contre le diabète, le cholestérol, l'hypertension, il est possible, dans le respect des exigences européennes, de prévoir l'institution d'une compétence locale visant à réduire, voire interdire des produits saturés en sucre ou d'autres substances considérées comme nocives. La question de l'approvisionnement et de l'alimentation des guadeloupéens concerne le droit à la vie et à la santé. Il faut donc favoriser une possibilité d'intervenir localement sur les produits mis en circulation en GUADELOUPE, dans le respect de la libre circulation des marchandises de l'Union européenne qui s'impose à la France.

4) L'intervention dans le domaine de l'éducation

L'exigence d'une concertation en matière d'éducation est nécessaire afin de prévoir la généralisation de l'étude des langues étrangères et du créole mais aussi de favoriser une éducation à la santé au service de la réduction de la dépendance alimentaire à l'égard de l'extérieur. La réduction de la dépendance alimentaire à l'égard des importations passe obligatoirement par un apprentissage des enfants à la consommation locale. La visée n'est pas uniquement économique puisqu'elle rejoint les préoccupations liées à la santé des guadeloupéens.

De plus, toutes mesures visant à systématiser la priorité de l'affectation locale au profit des guadeloupéens pour les lauréats des concours organisés par l'éducation nationale permettront de contribuer à la lutte contre la baisse de la démographie sur le territoire.

5) La priorité à l'embauche locale

Le GUSR est favorable à ce que des mesures justifiées par les nécessités locales puissent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier.

6) La lutte contre la vie chère

Il importe de poursuivre avec l'Etat une démarche destinée à assurer en premier lieu la transparence des prix sur le territoire. Localement, les activités impliquant une importation doivent rendre compte à la population des prix pratiqués. Il s'agirait de permettre à la collectivité guadeloupéenne d'imposer sous peine d'amendes la communication à la population des éléments de surprofit dénoncé notamment sous le nom de profitasyon. Par la publicité de la condition de formation des prix, la lutte contre la vie chère sera rendue plus aisée, mais il faut une compétence locale forte en cette matière.

De même, il importe d'adapter localement les règles en matière de concurrence afin d'encadrer la concentration qui contribue fortement à la hausse des prix et qui nuit considérablement aux possibilités de développement économique.

Mouvement International pour les Réparations (MIR)



Mouvement International pour les Réparations
GUADELOUPE

Sortie du statut-Co départemental Période transitoire d'autonomie de la nation Guadeloupe Quelles compétences exercer ?

1) Préalable de remounaj indispensable

Après quatre siècles de yovoda¹ dont a été victime les ascendants de la composante africaine qui représente la quasi-totalité de la population, et presque deux siècles d'adaptation de la domination, le peuple de Guadeloupe subit encore les effets symptomatiques.

Ce yovoda duquel est né notre peuple influe jusqu'à ce jour sur l'ensemble des Guadeloupéens :

La majorité d'Africains issus quasi totalement de la déportation,

Les européens, arrivés par le yovoda et postérieurement dans le cadre de la relation colonisation.

Les Indiens arrivés après la période de mise en esclavage, mais directement lié à celle ci

Et les autres apports (italiens, Syro-libanais et Caribéens) qui subissent les répercussions.

Ces traumatismes sont de véritables freins pour le développement humain de notre peuple qui est clairement conscient de ce phénomène de DEMOUNAJ.

C'est la raison pour laquelle notre organisation, MIR Guadeloupe appelle à la mise en place d'un réel processus de RÉPARATION à travers la mise en place d'un conseil autonome pour **la vérité historique, la justice et la réparation**. Ce conseil autonome sera financé par l'État français, au titre d'avances sur réparation, et chargé de trouver des actions de réparation dans tous les domaines nécessaires, notamment :

EXCUSES FORMELLES ET COMPLÈTES

Le processus de guérison des descendants des Africains déportés et des esclavagistes nécessite comme condition préalable la présentation d'excuses formelles et sincères de la part de l'État français au-delà de la simple reconnaissance du fait de crime contre l'humanité.

Cette simple reconnaissance représente un refus d'assumer la responsabilité de ses crimes.

RATTACHEMENT A L'AFRIQUE

La déportation transatlantique des Africains constitue la plus grande migration forcée de l'histoire de l'humanité et n'a pas d'équivalent en termes d'inhumanité de l'homme envers l'homme.

Ce commerce de corps enchaînés était une activité commerciale très fructueuse pour l'État français et pour les professionnelles de ce trafic. La vie de millions d'hommes, de femmes et d'enfants a été détruite par la quête de profit. Les descendants de ces personnes volées ont le droit légal d'être rattachés à leur pays d'origine.

Tous les canaux disponibles du droit international et de la diplomatie doivent être utilisés pour rattacher les personnes qui le souhaitent.

La séparation forcée des Africains de leur patrie a entraîné une aliénation culturelle et sociale par rapport à leur identité et à leur appartenance existentielle. Privés du droit légal à la vie et séparés par l'espace de la source de leur moi historique, les Africains aspirent au droit au retour à la connaissance du chemin vers leurs racines.

Un programme d'action est nécessaire pour construire des « ponts d'appartenance ». Des projets tels que des échanges scolaires et des visites culturelles, des programmes communautaires, artistiques et de performance, des engagements entrepreneuriaux et religieux, ainsi que des interactions politiques, sont nécessaires pour neutraliser le vide créé par la déportation.

De telles actions serviront à créer des réseaux de connaissances nécessaires au remouaj.

SANTÉ PUBLIQUE

Notre population présente une des plus fortes incidences au monde de maladies chroniques telles l'hypertension et le diabète de type 2 ou la drépanocytose.

C'est le résultat direct de l'expérience nutritionnelle, de la brutalité physique et émotionnelle et des profils de stress généraux associés à l'esclavage.

L'état de santé chronique constitue un des plus grands risques financiers pour notre pays.

Combattre ce fléau nécessite un effort particulier dans la recherche scientifique et technologique et donc l'injection de capitaux au-delà des capacités.

La France a la responsabilité de participer à l'atténuation de ce désastre sanitaire par le financement.

RÉADAPTATION PSYCHOLOGIQUE

Les Africains déportés et leurs descendants ont été classés par la loi (non officiellement abolie) comme des biens non humains, mobiliers. Ils se sont vu refuser leur appartenance à la famille humaine.

Cette maafa2 a infligé un traumatisme psychologique massif aux populations d'origine africaine. Seule une approche de justice réparatrice de la vérité et une exposition éducative peuvent amorcer le processus de guérison et de réparation. Un tel engagement fera naître, par exemple, la nécessité d'une plus grande intégration caribéenne conçue pour permettre le rapprochement d'une communauté fragmentée.

ÉVALUATION DU PRÉJUDICE FINANCIER

Il s'agira d'examiner et d'évaluer les préjudices continus et aggravés subis par les Africains déportés et leurs descendants en raison du yovoda et leurs effets persistants sur la société

guadeloupéenne d'aujourd'hui, et de proposer un plan de réparation complet. Il ne s'agit pas de tendre la main, mais d'obtenir les moyens de développement qui ont fait défaut, en raison de cette spoliation de liberté, de mains d'œuvre, de transferts de technologies et de perspectives d'épanouissements.

1 Yovoda : dans la langue évé (Bénin, Togo), se traduit par « le crime de l'homme blanc », autrement dit les razzias, la déportation, l'esclavage transatlantique et toutes les brutalités de cette période pratiquée par les Européens contre les Africains.

2 Maafa : est un mot de la langue Kiswahili parlée par le peuple Swahili people (Afrique de l'Est, Afrique centrale). Ce mot peut être rendu par « grand malheur », « tragédie ». « Maafa » dans la diaspora africaine est devenu l'une des expressions consacrées pour désigner les siècles d'esclavage endurés par le peuple africain.

2) Proposition de répartition des compétences

Les Réparations étant consubstantielles à une souveraineté pleine et entière, le MIR considère la période d'autonomie comme une transition à défaut du régime international de tutelle prévu au chapitre XII de la Charte des Nations Unies au titre de territoires volontairement placés sous ce régime conformément à l'Article 77. Les fins essentielles définies par L'article 76 de la Charte étant de favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction, favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance ; encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous et développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde.

Toutes les compétences devraient être dévolues à la Guadeloupe nonobstant les compétences dites régaliennes qui feront tout de même l'objet d'aménagements. Cette période d'autonomie doit être utilisée pour l'apprentissage de l'exercice et les transferts devraient se faire suivant un calendrier et des modalités à établir.

Cependant, certaines urgences et impératifs doivent être priorités. :

- Maîtrise fiscale
- Culture
- Ressources : Maritimes (zee), minières (géothermie), foncière, etc.
- Suppression du poste de préfet et nomination d'un Haut-commissaire de la France
- Suppression de la gendarmerie nationale

COMPÉTENCES PARTAGÉES OU AMÉNAGÉES

TITRES	GUADELOUPE	FRANCE
L'Éducation	<p>Élaboration des programmes scolaires et universitaires</p> <p>Formations adaptées au territoire</p> <p>Adaptation du temps scolaire aux réalités climatiques et culturels du territoire, Préférence d'emploi dans le primaire et secondaire à compétences égales</p> <p>Constructions des établissements scolaires</p>	<p>Système éducatif</p> <p>Paiement des fonctionnaires d'État</p> <p>Constructions des universités</p>
La Santé	<p>Aménagement du territoire en matière de santé – modèle anciens dispensaires</p> <p>Politique de santé lié aux maladies les plus importantes et enjeux épidémiologiques sur le territoire</p>	<p>Construction des hôpitaux</p> <p>Paiement des fonctionnaires</p> <p>Politique générale de santé</p> <p>...</p>
La culture	<p>Élaboration d'une Politique culturelle et d'aménagement de territoire, Conservatoires – écoles, Diplôme territorial de formateur.</p> <p>Aide au développement d'une industrie culturelle (production, diffusion, création...)</p>	<p>Construction de conservatoire</p> <p>Paiement des fonctionnaires</p> <p>Politique générale culturelle</p> <p>Diplômes d'Etat...</p>
L'Environnement	<p>Élaboration d'une politique environnementale – développement économique et durable</p> <p>Parc National développé</p>	<p>Paiement des fonctionnaires</p>
SÉCURITÉ et POLICE INTÉRIEURE	<p>Création d'une Police / sécurité intérieure territoriale guadeloupéenne > couverture de l'ensemble du territoire</p>	<p>- Police nationale > maintien de l'ordre public et protection des personnes et des biens.</p>

Compétence exclusive

COMPÉTENCES GUADELOUPE Toutes les compétences non France et non partagées ou aménagées (tableau non exhaustif)	COMPÉTENCES FRANCE
FISCALITÉ – DOUANES – IMPÔTS FONCIERS Protection de la production archipélagique, taxes sur les produits importés,	SÉCURITÉ EXTÉRIEURE - Protection et Défense du territoire > armée - Diplomatie
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE - Aménagement du territoire archipélagique - Aide à la création d'entreprise, - Aide à l'emploi – préférence locale à compétence égale - Formation,	JUSTICE Droit, tribunaux, ...,
TRANSPORTS PUBLIC ROUTIÈRE, MARITIME FERROVIAIRE - Aménagement du transport public couvrant l'ensemble du territoire archipélagique - Continuité territoriale entre les îles de Guadeloupe - Transport scolaire public – délégation de service - Aménagement des routes secondaires, provinciales	FINANCES - Émission de la monnaie
FONCIER - Protection du foncier – zone agricole – zone protégée – zone d'habitat – - Accession à la propriété protégée pour les citoyens guadeloupéens - Politique de souveraineté alimentaire - Politique d'aménagement, filière agricole, agro-transformation, artisanale	POLITIQUE ÉTRANGÈRE - Diplomatie Relations extérieures sur le territoire européen et international – hors caraïbe, Amérique, Afrique - Nationalité, passeports, visas,
ENVIRONNEMENT Politique de souveraineté énergétique – électricité, géothermie, biomasse, Tri des déchets sur le territoire – valorisation des déchets	
SOCIAL - Soutien aux familles monoparentales - Aide à la scolarité – - Accès aux activités sportives et culturelles - Aide au logement – accession à la propriété des familles modestes Régularisation des occupations de terres	

Parti communiste guadeloupéen (PCG)



CONTRIBUTION et PROPOSITIONS à LA COMMISSION AD'HOC SUR LES INSTITUTIONS et les COMPETENCES

AVANT-PROPOS

La gravité de la situation de notre pays nous commande un devoir de vérité, de courage et de responsabilité politique.

La Guadeloupe est en état de catastrophe économique, sociale et sociétale, en proie à une crise qui démantèle toute la société.

Il ne s'agit pas d'une catastrophe naturelle mais d'une crise structurelle, conséquence du système colonial et capitaliste qui régit le fonctionnement de notre pays.

La vérité c'est que la Guadeloupe réelle, c'est celle de la pauvreté, de la précarité, de l'exclusion économique et sociale qui concernent en majorité les jeunes et les femmes.

Cette marginalisation sociale génère les violences, les phénomènes de déviance et de désocialisation qui désagrègent notre société guadeloupéenne.

Le devoir de vérité et le courage politique nous imposent de reconnaître la faillite du système et du modèle politique de l'assimilation-coloniale et de ses aménagements successifs :

(départementalisation, départementalisation adaptée, départementalisation économique, décentralisation acte 1, acte 2, acte 3, différenciation...)

Le devoir de vérité, le courage et la responsabilité politique nous conduisent à réaffirmer que le devenir de la Guadeloupe et des Guadeloupéens n'est pas dans le rattrapage, l'adaptation, la continuité territoriale ou encore l'égalité républicaine, ni dans un remodelage de l'assimilation-coloniale comme le propose « l'Appel de Fort de France » mais dans la décolonisation.

C'est à la réalisation de cette tâche que l'histoire nous convoque aujourd'hui.

C'est la question de notre émancipation qui est posée.

La Guadeloupe doit rompre avec la domination coloniale et l'assimilation pour s'inscrire dans des rapports nouveaux avec la France et avec l'Union Européenne, sur le fondement d'une souveraineté partagée, par la conquête d'un véritable statut d'autonomie.



PARTI COMMUNISTE GUADELOUPÉEN



L'autonomie revendiquée par le Parti Communiste Guadeloupéen ne relève pas de l'opportunisme ou d'une opportunité politicienne, mais découle de son combat permanent pour l'émancipation de l'homme, du travailleur et du peuple guadeloupéen de toute forme de domination politique, économique, sociale et culturelle.

Elle a pour fondement :

- 1- l'existence du peuple Guadeloupéen, différent du peuple français et propriétaire légitime du pays Guadeloupe.
- 2- le droit à l'autodétermination des peuples, institué par les résolutions 1514 et 1541 adoptées le 15 décembre 1960 par l'Assemblée générale de l'ONU ainsi que par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 19 décembre 1966, ratifié par la France le 25 juin 1980.

Notre projet politique a pour but de doter le peuple guadeloupéen du cadre statutaire, et des institutions politiques lui permettant de décider de l'organisation économique, du système social, de l'aménagement du territoire qui correspond à ses besoins et à ses intérêts propres.

Il s'agit pour nous sortir de la dépendance coloniale et d'établir de nouveaux rapports avec la France et l'Union Européenne dans le cadre d'un statut d'autonomie négocié par la voie démocratique.

LES INSTITUTIONS ET LES COMPÉTENCES de LA COLLECTIVITÉ AUTONOME DE GUADELOUPE

Il est institué pour les îles constituant l'archipel de la Guadeloupe une collectivité autonome de Guadeloupe conformément aux dispositions de l'article 72 de la constitution française.

La collectivité autonome de Guadeloupe se substitue au département et à la Région de Guadeloupe, Les textes instituant les deux collectivités précitées sont abrogées.

La collectivité autonome de Guadeloupe dispose des signes distinctifs (emblème, drapeau Hymne) permettant de marquer sa personnalité sur les bâtiments officiels et dans et dans les manifestations publiques et officielles aux côtés des emblèmes de la République française.

La collectivité autonome de Guadeloupe ne fait pas partie du territoire douanier de la France et par extension du territoire douanier de l'Union Européenne.

La collectivité autonome de Guadeloupe dispose d'une compétence générale, déterminée dans le cadre de la répartition des compétences établi ci-dessous.



Les institutions de la Guadeloupe autonome :

Une Assemblée délibérante (51 à 59 membres) élue pour 5 ans au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel intégral, disposant du pouvoir législatif *normatif*, dans les domaines de compétences de la Guadeloupe autonome pour voter le budget et régler les affaires de la collectivité.

Un conseil de gouvernement collégial (environ 15 membres) , pris dans ou en dehors de l'assemblée, et responsable devant elle, en charge de la mise en œuvre des politiques publiques décidées par l'assemblée et disposant du pouvoir réglementaire et de l'administration de la collectivité autonome.

Un conseil consultatif, économique, social et culturel, composé de représentants des sphères économiques, sociales, éducatives, culturelles, sportives ...

Un organisme de contrôle de la sincérité de la comptabilité publique

Un représentant de l'Etat. L'Etat garde ses compétences régaliennes : la Défense, la monnaie, la politique étrangère, le contrôle de la légalité des actes. Il partage avec la collectivité guadeloupéenne d'autres compétences : la police, la sécurité sociale, la sécurité civile, l'administration de la justice.

La Collectivité autonome de Guadeloupe va exercer sur le fondement d'un partage de compétences établissant avec la France de nouveaux rapports affranchis de toute tutelle et domination coloniales, sur la base d'une souveraineté partagée et des rapports d'association avec l'Union Européenne établie, dans le cadre du partage de compétences ci-dessous.

Les compétences de l'État

- La défense
- La monnaie
- La politique étrangère
- Le régime de sécurité sociale
- La nationalité et l'état civil
- Les infrastructures et équipements de santé



Les compétences partagées entre l'État et la Collectivité autonome de Guadeloupe

- La sécurité publique et civile
- La politique sanitaire, l'organisation de la santé
- L'organisation du système scolaire, les programmes éducatifs, la gestion du personnel
- L'administration de la justice
- L'enseignement universitaire et la recherche
- La politique de l'immigration
- Les transports aériens et maritimes civils dans l'espace de la Guadeloupe
- Les télécommunications et l'audiovisuel

Les compétences propres de la Collectivité autonome de Guadeloupe

La collectivité disposera d'une compétence générale et étendue à l'exception de celles expressément dévolues à l'État ou partagées avec lui.

Parmi celles-ci nous listons de manière non exhaustive :

- L'organisation de l'économie, la justice et la solidarité sociale
- L'aménagement et la sauvegarde écologique du territoire de l'archipel
- La gestion de l'espace maritime de l'Archipel Guadeloupéen (ZEE)
- La propriété et la gestion du patrimoine foncier, de la biodiversité, des ressources naturelles et énergétiques du sol et du sous-sol
- L'intégration et la coopération caraïbe
- La relation d'association avec l'Union Européenne
- La réglementation fiscale et douanière
- La réglementation du crédit et de l'épargne
- La réglementation des investissements
- La réglementation des prix
- La circulation des personnes, des capitaux et des marchandises
- La politique culturelle et sportive

Parti progressiste démocratique guadeloupéen (PPDG)

Autonomie normative de la GUADELOUPE

Quelles compétences exercer ?

On peut se réjouir que le dialogue instauré autour de la commission ad-hoc montre que pour la plupart des organisations politiques un consensus se dégage en faveur d'une autonomie normative c'est-à-dire en capacité de produire de la norme locale, de proposer et d'édicter des "lois pays".

Cette convergence a été rendue possible parce que, d'abord, tous s'accordent à reconnaître l'**existence d'un peuple guadeloupéen**.

Celui-ci a vocation à gérer le sol qu'il habite et cultiver ce qui donne du sens à son existence, ce qui n'est pas incompatible avec son appartenance au sein d'un plus grand ensemble, la République Française, même si certains pensent que l'histoire pourrait remettre un jour cette appartenance en question.

. Notre organisation, le PPDG, au fil des années et de ses différents congrès, a mis en discussion à de nombreuses reprises cette question et a notamment interrogé les questions économiques et celles des services attendus par la population.

. Le Front pour l'Autonomie récemment mis sur pied après notre dernier congrès a lui aussi posé les jalons de cette autonomie que nous réclamons.

D’abord en affichant en préambule que la volonté politique recherchée est d’améliorer le sort de nos compatriotes, de ne laisser en rade aucun des acquis sociaux souvent obtenus de haute lutte, de rendre plus efficaces les politiques publiques, de faire jouer la subsidiarité dans nos rapports avec l’Etat.

. Fort de tout cela la lettre au président de la République en janvier 2024 a été de notre part un signal d’alarme pour dire qu’il existe en notre pays une composante non négligeable des formations politiques et des citoyens en faveur d’une rupture avec le statut quo et que nous ne laisserions pas faire sans rien dire si le prochain Congrès des élus entendait embarquer la Guadeloupe dans une nouvelle ère d’immobilisme et de régression.

Alors quelles compétences exercer dans une Guadeloupe politiquement autonome?

Il y a d’abord celles que nous n’entendons pas exercer, les compétences régaliennes :

Santé - Education- Justice- Sécurité- Défense - Sécurité Sociale – Finances - Affaires Etrangères -

Mais pour toutes ces compétences régaliennes nous demandons qu’il y ait soit de la **contextualisation**, soit un **partage des compétences**.

Il en va ainsi de l'**Education**, sur la nature des programmes relevant de l'histoire de la Guadeloupe et de son environnement Caribéen, mais aussi sur l'aménagement des parcours professionnels et de l'occupation des postes sur le territoire.

Il en va de la **Culture** s'agissant de la planification des outils culturels et de la contextualisation d'évènements culturels

Il en va également du **Port** et de l'**Aéroport** qui doivent être de possibles ressources fiscales pour les territoires qu'ils occupent et dans leurs orientations et leurs stratégies économiques.

Il en va des **Relations Extérieures avec le Bassin Caribéen** qui nous entoure.

Il en va également de la **Santé** pour repenser les compétences de l'ARS dont certaines devront désormais être exercées localement. Le territoire Autonome de la Guadeloupe devrait pouvoir édicter des lois ou recommandations s'agissant de la répartition des offres de santé sur tout son archipel et plus globalement l'accès aux soins.

Toutes les compétences non régaliennes ont vocation à pouvoir être exercées à terme mais le transfert de chacune et l'apprentissage de la gestion autonome nécessitent que le processus de transfert soit progressif, encadré, revisité

régulièrement, qu'il soit loyal et qu'il soit validé par la population.

La première condition de toute autonomie est la capacité pour la Guadeloupe de maîtriser ses ressources pour être en mesure de décider elle-même dans les compétences transférées.

-Les **compétences fiscales et douanières** sont donc les premières à devoir être exigées, évaluées, négociées.

Elles sont la clé de voûte d'une Guadeloupe Autonome.

Cette discussion doit introduire, parallèlement et à ce niveau, **la question des réparations.**

L'urgence ensuite que nous dicte la situation actuelle de la société guadeloupéenne est de pouvoir produire des lois :

- Pour permettre à une assemblée Guadeloupéenne de proposer à la population une **reconstruction administrative du pays**
- Pour **permettre de protéger le sol guadeloupéen**, limiter la spéculation et la dépossession des Guadeloupéens de l'essentiel de son sol en moins d'une génération ;
- Pour **permettre, à compétence égale, la priorité à l'emploi local.**
- Pour sortir la gestion de l'eau du cadre étroit de "l'eau paye l'eau" afin de **permettre un accès à l'eau égalitaire et social**

- Pour, en partenariat avec l'Etat, orienter les politiques de l'**Energie** vers des consommations plus vertes et, en attendant la transition, maintenir les mécanismes existants d'un prix aidé à la consommation d'énergie.
- Pour, en compétence partagée mettre en œuvre en urgence une politique d'**inclusion de la jeunesse en difficulté dans la tranche 18/25 ans** qui ne bénéficie d'aucune aide.
- Pour introduire nos **symboles identitaires** dans notre quotidien, notre vie administrative et nos relations extérieures.
- Il va de soit que les **compétences déjà exercées par les assemblées actuelles (développement économique, transport, routes, environnement, déchets, tourisme, occupation du sol, bâtiments scolaires et universitaires ...)** seront maintenues mais nous demandons un droit de regard sur les conditions des transferts exercés et vérifier que celles-ci étaient justes et loyales.

Enfin, nous devons exiger que les compétences régaliennes comme les compétences transférées fassent l'objet d'une évaluation annuelle par le CETA.

Pour sa part, le PPDG a affirmé à maintes reprises et ce depuis sa fondation en 1991 qu'il revendique, pour exercer ces compétences dans une Guadeloupe Autonome une seule **Assemblée locale, avec un exécutif issu de cette assemblée et responsable devant elle** de l'application des choix politiques voulues cette l'Assemblée.

Le nombre d'élus doit résulter d'abord de la capacité à ce que toutes les compétences soient exercées en

responsabilité, en disponibilité, et en efficacité. Ce choix doit prendre en considération les activités de gestion annexes induites par les fonctions électives : SDIS, Port Autonome, Aéroport, aménageurs, bailleurs, hôpitaux, parcs régionaux, syndicats de toute nature (piscines, déchets...). La participation des élus à ces représentations annexes devra être transparente : désignation, indemnités, non cumul, participation effective, service rendu...)

Fait à Pointe-à-Pitre le 30 Mars 2024

Pour le PPDG,

Jacques BANGOU, son Président

Parti socialiste guadeloupéen (PSG)



Pointe à Pitre, le 25 Mars 2024

Monsieur Guy LOSBAR
Président du Conseil Départemental de la Guadeloupe
P/La commission Mixte Ad hoc
Hôtel du Département
Boulevard du Gouverneur Félix Eboué
97100 Basse Terre

Objet : Contribution du Parti Socialiste Guadeloupéen à la Commission Ad hoc : exercice des compétences

Monsieur le Président Du Conseil Départemental,
Monsieur le Représentant de la Commission Ad Hoc

-
Dans le cadre de la commission Ad Hoc que vous animez, vous avez émis le souhait de recueillir les choix de notre parti sur les compétences nouvelles que nous voulons exercer au profit de notre peyi Guadeloupe et le cadre institutionnel qui doit en découler.

Par courrier en date du 02 mai 2023, le **Parti Socialiste Guadeloupéen (PSG)** vous a fait des propositions très concrètes sur la méthodologie et la démarche susceptible de recueillir l'assentiment de nos populations sur ces évolutions.

Notre volonté est de travailler au long cours afin de prendre en charge au mieux les **Politiques publiques** qui nous permettrons de lutter contre les handicaps que nous subissons :

- Une communauté archipélagique marquée par son histoire tragique (l'esclavage) et profondément attachée à sa terre et à sa culture.
- des Difficultés à mettre en place un développement économique endogène.
- Un Taux chômage important.
- Un Taux d'exclusion important (chômage, illettrisme, et déscolarisation) chez les jeunes de moins de 25 ans.

- Une Importance du secteur public, de l'administration territoriale et du secteur para public dans l'emploi de l'Archipel.
- Une Importance majeure de la consommation finale des administrations et des ménages, des transferts publics et des subventions communautaires dans la structure du PIB.
- Une Importance relative du nombre de bénéficiaires du rsa par rapport à la population active.
- Une Insuffisance de connexions au Monde dans les domaines maritime et aérien : les relations du territoire avec l'extérieur sont encore trop marquées, du fait de l'histoire, par les relations monopolistiques avec la métropole française.
- Faible intégration du territoire dans sa région géographique.

En préambule de notre développement sur notre volonté d'obtenir une **autonomie normative**, nous voulons l'évolution de nos institutions pour améliorer les conditions de vie de nos concitoyens. Il n'est donc pas question que nos concitoyens perdent les conquêtes qu'ils ont obtenues dans le cadre d'une convergence des niveaux de vie avec leurs compatriotes de l'hexagone.

De même il est nécessaire d'apporter de nouvelles opportunités à la population qui ne bénéficie pas des acquis et qui est marginalisée sur son propre territoire.

Rappelons notre situation juridique :

L'article 73 reconnaît la possibilité d'adapter les lois et règlements en fonction de nos particularités.

En outre les alinéas 3 à 6, reconnaît une forme de « pouvoir normatif délégué » au profit des collectivités de Guadeloupe, puisqu'il reconnaît la faculté de fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire après *habilitation*.

Cependant très peu utilisé au regard de sa complexité.

La région de Guadeloupe a été la première, et jusqu'à présent la seule à actionner ce dispositif constitutionnel pourtant riche de potentialités. La demande d'habilitation effectuée le 27 mars 2009 par le conseil régional de Guadeloupe visait à lui permettre de fixer des règles spécifiques en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables.

Elle a conduit à l'adoption d'une disposition législative d'habilitation insérée dans la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009.

Il faut noter que cette politique publique définie localement, a déjà produit des résultats probants puisque le 20 mai 2011 a été adoptée une réglementation thermique propre à la Guadeloupe.

Au regard des faits, notre parti veut une évolution car nous constatons que même éclairé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'article 73 de la Constitution révisé en 2003 et 2008, complété par les lois organiques de 2007 et 2011, brille d'une « obscure clarté ».

Notre réflexion sur les compétences s'articule autour de trois axes :

- « *Aider* » l'Etat dans des compétences qui de sa responsabilité.
- Organiser avec l'Etat des compétences que nous voulons partager avec lui.
- Définir avec l'Etat des compétences que nous voulons exercer.

Compétences propres de l'Etat

Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les matières suivantes :

1° Nationalité ; droits civiques ; droit électoral

2° Garantie des libertés publiques ; justice : organisation judiciaire,

3° Politique étrangère ;

4° Défense ; importation, commerce et exportation de matériel militaire, d'armes et de munitions de toutes catégories

5° Entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'accès au travail des étrangers ;

6° Sécurité et ordre publics,

7° Monnaie ; crédit ; change ; Trésor ; marchés financiers ; obligations relatives à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux ;

8° Autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Guadeloupe et tout autre point situé sur le territoire de la République, à l'exception de la partie de ces liaisons situées entre la Guadeloupe et tout point d'escale situé en dehors du territoire national,

9° Police et sécurité de la circulation maritime

10° Règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; coopération intercommunale ; contrôle des actes des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; régime comptable et financier et contrôle budgétaire de ces collectivités ; fonction publique communale ; domaine public communal ; dénombrement de la population ;

11° Fonction publique civile et militaire de l'Etat ; statut des autres agents publics de l'Etat ; domaine public et privé de l'Etat et de ses établissements publics ; marchés publics et délégations de service public de l'Etat et de ses établissements publics ;

12° Enseignement universitaire ; recherche ; collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux ;

Les compétences partagées

Dans l'éducation La Guadeloupe détermine avec l'Etat la carte de l'enseignement scolaire, universitaire et de la recherche.

L'assemblée de la Guadeloupe délibère sur les propositions de création de filières de formation et de programmes de recherche qui lui sont faites par l'Etat.

Dans la santé

La Guadeloupe détermine avec l'Etat la carte sanitaire et la stratégie territoriale de l'organisation de la santé.

Politique de coopération régionale avec le bassin caribéen.

Politique d'immigration, contrôle des côtes.

Les compétences particulières du Peyi Guadeloupe

Le travail au sein de la commission doit saisir l'opportunité de présenter des propositions d'interventions dans les lois ou réglementaires.

La Guadeloupe peut présenter des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration ainsi que toutes propositions relatives aux conditions du développement économique, social et culturel de la Guadeloupe.

La Guadeloupe fixe les règles applicables dans les matières suivantes :

1° Impôts, droits et taxes permettant de couvrir des charges après mise place de l'autonomie normative.

2° Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ;

3° Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ; carte et titre de navigation des navires de plaisance à usage personnel non soumis à francisation ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail ;

4° Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité ;

5° Environnement, y compris la protection des espaces boisés ;

6° Accès au travail des étrangers ;

7° Energie ;

8° Tourisme ;

9° Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité

A égalité de compétences, la Guadeloupe doit mettre en œuvre des dispositifs, afin que dans l'emploi privé ou public les originaires du territoire de Guadeloupe et ceux qui ont noués un lien avec le territoire archipelagique est une prééminence sur les postes.

La Guadeloupe peut prendre des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières.

A égalité de mérites, de telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions pour l'accès aux emplois de la fonction publique de la Guadeloupe.

La Guadeloupe peut également adopter, dans les conditions prévues au premier alinéa, des mesures favorisant l'accès à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée, notamment d'une profession libérale.

La Guadeloupe a compétence pour promouvoir :

- La coopération régionale de la Floride jusqu'au plateau de Guyane
- Le développement économique,
- Le développement social et Sanitaire

- Le développement culturel et scientifique de la Guadeloupe
- L'aménagement de son territoire
- Pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes.

Dans le but de préserver la cohésion sociale de la Guadeloupe, de garantir l'exercice effectif du droit au logement de ses habitants et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la Guadeloupe peut exercer, un droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdites propriétés foncières ou droits sociaux. A défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.

Les modalités de transfert des charges

L'Etat compense les charges correspondant à l'exercice des compétences nouvelles que la Guadeloupe reçoit de la présente loi organique.

Tout accroissement net de charges résultant pour la Guadeloupe des compétences transférées est accompagné du versement concomitant par l'Etat d'une compensation financière permettant l'exercice normal de ces compétences. Le montant de cette compensation est déterminé par référence à celui des dépenses annuelles effectuées par l'Etat, à la date du transfert, au titre de ces compétences ; cette compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement allouée aux communes.

Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences. Les modalités de cette évaluation sont fixées par décret. Ces charges sont compensées par l'attribution d'une dotation globale de compensation inscrite au budget de l'Etat. La loi de finances précise chaque année le montant de la dotation globale de compensation.

Il est créé en Guadeloupe une commission consultative d'évaluation des charges. Présidée par un magistrat de la chambre territoriale des comptes de la Guadeloupe. Elle est consultée sur l'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées.

Gardons en mémoire que l'évolution institutionnelle n'aura de sens pour la population que si nous créons les outils d'un développement endogène.

Soyons capable de générer la croissance qui contribuera à la convergence des niveaux de vie entre Guadeloupéens et entre l'hexagone et la Guadeloupe. Nous serons ainsi audibles et crédibles aux yeux de la population.

Ce sont donc les Guadeloupéens qui doivent définir l'avenir de la Guadeloupe.

Dans tous les cas les Guadeloupéens doivent être consulté sur un projet précisant les compétences, toutes les compétences que nous devrions exercer au nom du principe de subsidiarité.

L'évolution institutionnelle est un droit et nécessité,

La Consultation de la Population est un devoir.

Veillez recevoir monsieur le Président mes salutations distinguées.

Mehdi KEITA GERMAIN
Secrétaire Général du Parti Socialiste Guadeloupéen

Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (UPLG)



Monsieur Jean-Jacob BICEP
Secrétaire Général de l'UPLG

À

Monsieur Guy LOSBAR
Président de la commission mixte ad hoc

Objet : Contribution de l'UPLG à la commission mixte ad hoc

Monsieur le Président,

En préambule de la réunion de la commission Ad hoc ayant pour objet la répartition des pouvoirs normatifs entre l'État français et la Collectivité Territoriale de Guadeloupe, l'UPLG souhaite rappeler les principes auxquels notre organisation est attachée.

L'Union Populaire pour la Libération de la Guadeloupe (UPLG) depuis sa création en 1978 s'est fixé comme objectif de tout mettre en œuvre pour parvenir à la pleine souveraineté de la Guadeloupe. Ce qui pour nous, veut dire **la reconnaissance du peuple guadeloupéen** et l'édification d'un État guadeloupéen qui serait l'émanation de la nation guadeloupéenne.

Pour nous la Guadeloupe de demain doit être une démocratie sociale, avec une économie soutenable sur le plan environnemental qui respecte le principe d'égalité hommes-femmes et dont les institutions paritaires sont élues au scrutin proportionnel intégral à un tour.

La répartition des pouvoirs normatifs entre l'État français et la Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit permettre aux élus guadeloupéens d'assumer la responsabilité dans les domaines qui suivent.

- **Création d'une Collectivité Territoriale Guadeloupéenne chargée de légiférer et de gouverner**

1.1 Une Assemblée Législative compétente avec des pouvoirs normatifs

Cette Assemblée Législative issue des élections territoriales doit pouvoir agir dans les domaines suivants :

- **Les conditions du développement économique**

Il nous faut des pouvoirs dans tous les domaines de l'économie notamment **une autonomie fiscale** pour bâtir une économie solide avec un produit national brut qui ne fait plus la part belle aux transferts sociaux. Par ailleurs, **il nous faut sortir la Guadeloupe de l'espace douanier européen** c'est une impérative nécessité tout comme la maîtrise de nos recettes fiscales.

Autre axe du développement économique c'est la souveraineté énergétique. La Guadeloupe doit construire son indépendance énergétique en s'appuyant sur les énergies renouvelables disponibles pour

construire son mix-énergétique. Il est important que notre pays ne laisse pas notre secteur industriel énergétique comme c'est le cas aujourd'hui aux mains de puissances étrangères à l'exemple de notre géothermie.

La Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit avoir un cadre juridique lui permettant d'être un acteur majeur dans la stratégie de développement et économique et de collecte de fonds propre alimentant le budget de la Collectivité Territoriale.

- **La construction de la citoyenneté guadeloupéenne**

La Guadeloupe doit adopter un drapeau pour l'identifier sur la scène internationale de même qu'un hymne national.

L'émergence de la citoyenneté guadeloupéenne est une question importante pour protéger la population de la Guadeloupe et renforcer l'estime de soi de notre peuple. En effet, la politique d'assimilation culturelle et cognitive menée par l'État français a eu des effets négatifs sur l'identité et la fierté des Guadeloupéens.

La citoyenneté guadeloupéenne doit être la reconnaissance juridique de l'identité guadeloupéenne distincte de l'identité française. Cela doit se traduire par l'attribution dès maintenant de droits spécifiques aux Guadeloupéens en matière de gestion de notre territoire, de notre économie et de notre culture.

Il ne serait pas par exemple possible à une personne qui ne dispose pas d'une carte de résident d'au moins 10 ans d'acquérir un bien immobilier en Guadeloupe.

Autre levier dans la construction de la citoyenneté guadeloupéenne c'est la maîtrise de l'enseignement dispensé en Guadeloupe. L'éducation est un enjeu majeur pour la Guadeloupe, avec un taux d'échec scolaire important et des enfants en rupture de scolarisation avant l'âge de 16 ans. Pour améliorer la situation, il est nécessaire de mettre en place des politiques éducatives adaptées aux besoins réels du marché du travail guadeloupéen, ainsi qu'aux réalités géographiques, sociologiques, historiques et économiques de la Guadeloupe.

L'indépendance éducative de la Guadeloupe est la solution pour répondre à ces besoins spécifiques. **La Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit négocier avec l'État français sur l'éducation guadeloupéenne, afin de concevoir des programmes scolaires, sur le calendrier scolaire et sur l'organisation du temps scolaire plus en adéquation avec les besoins et les particularités guadeloupéennes.** Il faut former davantage d'enseignants guadeloupéens, et imposer des certifications en langue et culture guadeloupéennes pour les enseignants européens qui souhaitent enseigner dans les écoles primaires de la Guadeloupe. **La Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit avoir un droit de regard sur la nomination des enseignants en Guadeloupe**

La langue guadeloupéenne dite « créole » doit être obligatoire dès le premier cycle scolaire car c'est un élément fondamental de l'identité guadeloupéenne.

- **La Structuration du territoire national guadeloupéen**

La division administrative qui nous a été imposée par la loi française ne correspond pas aux besoins de notre pays. Les EPCI ne répondent pas au vécu territorial des guadeloupéens et leur dysfonctionnement est la preuve par l'absurde qu'il ne fallait pas appliquer cette réforme administrative française en Guadeloupe.

La division administrative du territoire national guadeloupéen doit être faite au service d'une triple efficacité, politique, économique et administrative.

C'est pour cela que cette question devra être mise en œuvre par le Gouvernement Territorial Guadeloupéen qui sera l'organe exécutif de la Collectivité Territoriale de la Guadeloupe et votée par l'Assemblée Législative de la Guadeloupe.

2. Le pouvoir exécutif confié à un Gouvernement issu de la majorité politique élue lors des élections territoriales

Ce gouvernement devra agir pour nous permettre de :

- **Prendre toute notre place dans l'espace Caribéen**

Dans ce contexte, la coopération régionale, l'insertion et l'intégration régionale sont des enjeux importants pour la Guadeloupe. Nous sommes situés dans une zone géographique stratégique, à la croisée des Caraïbes et de l'Amérique latine. La coopération régionale doit permettre à la Guadeloupe de renforcer ses échanges commerciaux, culturels et diplomatiques avec ses voisins, en particulier les pays de la Caraïbe. Aujourd'hui, nos échanges sont supervisés par le ministère des affaires étrangères de la France.

L'insertion régionale, quant à elle, vise à intégrer la Guadeloupe dans les instances régionales existantes en tant que membre à part entière des instances caribéennes, comme l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECO) ou encore l'Association des États de la Caraïbe (AEC). Cette intégration permettrait de renforcer la visibilité et la représentativité de la Guadeloupe sur la scène internationale.

Enfin, l'intégration régionale doit nous permettre de construire des espaces d'échanges économiques, politiques et culturels avec les pays voisins. La Guadeloupe doit intégrer les blocs économiques régionaux, tels que la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ou l'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR), en vue de renforcer sa position économique et politique dans la région.

Le Gouvernement de la Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit pouvoir selon le principe de la subsidiarité représenter la Guadeloupe dans les institutions internationales de notre région.

- **Un droit de regard sur la politique de santé mise en place en Guadeloupe**

La crise de la COVID et les décisions prises par les autorités françaises au mépris de l'avis des Guadeloupéens témoignent de la nécessité de la mise en œuvre de la souveraineté sanitaire et de l'indépendance totale de la Guadeloupe quant aux décisions sanitaires affectant les Guadeloupéens en matière de santé. **Il est tout à fait possible d'adapter des politiques de santé à la situation particulière de la Guadeloupe.**

- **Restaurer la sécurité publique en Guadeloupe**

La Collectivité Territoriale de Guadeloupe ne devra plus avoir sur son territoire de gendarmerie celle-ci doit être remplacée par la création d'une police territoriale guadeloupéenne placée sous l'autorité du Gouvernement Territorial Guadeloupéen.

- **Amorcer la décolonisation de nos rapports avec la France**

La suppression du Préfet comme représentant de l'État remplacé par un Commissaire de la République.

Un droit de regard et avec avis conforme pour toutes les nominations de fonctionnaires en Guadeloupe.

• **Tableau de répartition du domaine normatif entre l'État français et la Collectivité Territoriale de la Guadeloupe**

Domaine du pouvoir régalien de l'État français	Domaine partagé avec l'État français	Domaine de compétence de la Collectivité Territoriale de Guadeloupe regroupe toutes les compétences non-partagées et celles qui ne sont pas du domaine régalien de l'État
Sécurité Intérieure et extérieure	Le Gouvernement de la Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit pouvoir selon le principe de la subsidiarité représenter la Guadeloupe dans les institutions internationales de notre région.	Les ressources terrestres, minières et maritimes (ZEE) Autonomie énergétique Autonomie alimentaire
Justice	Sécurité intérieure avec la création d'une police territoriale	Autonomie fiscale Sortie de l'union douanière européenne Mise en place d'un système douanier Guadeloupéen
Monnaie	Nomination des fonctionnaires	Citoyenneté guadeloupéenne Droit résident
	Éducation nationale Avec des aménagements pour prendre en compte nos réalités géographiques et sociologiques	Développement économique Politique culturelle Politique sociale
	Santé Aménagement pour prendre les problématiques guadeloupéennes	Aménagement du territoire Ports et aéroports Organisation administrative

Monsieur, le président de la commission mixte ad hoc,

Comme vous pouvez le constater la contribution de l'UPLG ne s'inscrit pas dans le cadre d'une évolution statutaire ou institutionnelle classique. Nous ne sommes plus en 2003, la géopolitique du monde est en constante évolution et singulièrement celle de notre espace géographique. Nous ne pouvons pas éternellement regarder passer les trains de l'histoire. Demain nous aurons à rendre des comptes aux générations futures. Alors, avec cette contribution l'UPLG entend s'inscrire dans le sens de l'histoire et prendre date.

Sainte-Anne, le 2 avril 2024

Pour le Bureau exécutif de L'UPLG

Le Secrétaire Général

Jean-Jacob BICEP

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'JJB', written over a diagonal line.

LES CONTRIBUTIONS DES CITOYENS

L'implication des citoyens guadeloupéen dans le processus a pris plusieurs formes.

D'une part, il s'est agi d'organiser des forums citoyens animés par le Pr. Pierre-Yves CHICOT sur les thématiques débattues (cf. 2^{ème} résolution du Congrès du 7 juin 2023). Trois forums citoyens se sont ainsi tenus – deux en webinaire et un à Grand-Bourg de Marie-Galante sur la place de l'église. Ils furent prolongés par trois forums de restitution des contributions des experts sur les thématiques des 7 ateliers.

D'autre part, afin de contribuer au renforcement de la participation citoyenne, un espace virtuel de dialogue et d'échange entre les citoyens et les acteurs institutionnels a été créé, accessible à l'adresse www.kanoukafe.com. Largement relayé par une communication d'envergure à destination du grand public, cet espace a permis d'informer et de sensibiliser le grand public sur les enjeux des travaux de la commission mixte *ad hoc*, mais surtout de collecter les avis et contributions des citoyens sur les 9 thématiques issues de la 2^{ème} résolution du congrès du 7 juin 2023.

1 – Le développement économique

L'évocation du concept *lakou* qui renvoie l'idée de confection de modèles qui nous ressemblent.

Qu'est-ce que l'économie de la Guadeloupe ? À quoi peut-on prétendre en termes de productions ? Quel développement

Un développement économique qui est subordonné à la libération :

- Des énergies créatrices : la manifestation du génie local
- D'une oligarchie qui détient les leviers de décisions économiques qui font obstacle à la création d'initiative privée multiple

La proposition est celle de :

- La préférence locale
- Les marchés réservés
- L'accompagnement des entreprises pour répondre à la complexité de la création d'entreprise : que l'idée devienne absolument un projet.

Le lien entre le développement économique et la situation politique. L'économie est encore « enchaînée » au principe de l'exclusif colonial. Le rapport au développement économique pour les entreprises locales est celle d'une forme de dépendance et les entreprises non locales conçoivent le territoire comme une source de richesses pour elles.

L'affirmation de l'économie endogène est patente et doit permettre de privilégier « l'entreprise guadeloupéenne ».

En termes de stratégie, il convient de penser la diversification pour sortir de la logique des monocultures (canne, banane).

Le développement économique doit être pensé dans un cadre politique particulier avec des objectifs politiques (exemple de la souveraineté alimentaire).

Le développement économique induit une réflexion sur l'aménagement du territoire. Il s'agit de créer d'autres espaces de développement économique.

Le projet économique doit être lié à l'aménagement du territoire reposant sur la prise en compte de la dimension archipélique.

Questions :

- Où veulent nous emmener les politiques ?
- Tiennent-ils compte des caractéristiques du territoire (relief) ?

Propositions :

- Accompagnement entrepreneurial intergénérationnel
- Privilégier l'agriculture comme fondement d'un
- Tenir compte des caractéristiques géomorphologiques du pays
- Utiliser les enveloppes européennes (éviter les dégagements d'office)
- Envisager les recherches des débouchés au-delà du seul marché français mais à l'échelle de l'Union Européenne
- Mettre en place une réglementation visant à respecter la Nature (exemple à la Grenade : interdiction pour les touristes de prélever les coquillages)

La dimension sécuritaire est aussi une condition fondamentale du développement économique. L'impératif de la sécurité du territoire par un contrôle renforcé des frontières. (Le risque pays doit être réduit par une politique sécuritaire visant la protection des biens et des personnes).

La fiscalité de la Guadeloupe est identique à celle de la France et de l'Union Européenne. Or, notre réalité est complètement différente.

Saint-Barthélemy est un bon exemple pour penser une fiscalité endogène.

Le choix de l'exercice de compétences qui soit de nature à générer des ressources fiscales pour le territoire.

2 – L'épanouissement de l'humain

Définir nos valeurs pour élaborer une devise : quels mots clés derrière le développement humain ?

- Justice sociale, dialogue social
- Mieux vivre ensemble
- Émancipation ? Liberté ? Unité ? Dignité
- Quelle place pour la vision intergénérationnelle

Le développement du potentiel humain qui passe par la synergie de l'homme guadeloupéen à la nature :

- Avoir l'esprit tranquille, avoir l'esprit en paix : le cadre de vie (la projection sur les générations du futur : aménager, le jardin créole)
- Le respect de la Nature
- La protection des individus
- Privilégier la santé mentale de la population (nous vivons comme si nous étions dans une grande capitale)

Il existe un socle qui a participé au développement économique de la Guadeloupe et ce socle humain doit être respecté : les nègres.

Une opposition à la logique communautaire facteur de divisions : la cohésion sociale.

La parole des citoyens ne doit pas être écouté uniquement au moment des votes.

Le lien établi entre le développement économique et l'éducation.

La question de la santé publique est un élément indispensable à l'épanouissement de l'humain mais aussi une condition *sine qua non* de l'attractivité économique.

Quelle vision collective à bâtir pour améliorer le bien-vivre en Guadeloupe ?

Comment faire adhérer nos enfants à un projet d'éducation reposant sur l'acceptation de soi, la valeur de nos biens immobiliers, l'apprentissage de l'amour du pays Guadeloupe.

Une démarche d'accompagnement qui est galvaudé et dévoyé : c'est le coaching !

Les grandes entreprises font appel au coaching. Il convient de s'en emparer :

- Formation
- Consulting
- Développement humain : mettre l'accent sur le savoir être

Les thèmes qui suivent sont prioritaire pour faciliter la communication entre les guadeloupéens :

- L'estime de soi
- L'affirmation de soi
- Lutter contre la plainte
- Le respect de soi

Le bien vivre est subordonné au respect de sa culture et renvoie une nouvelle fois à l'estime de soi.

Par ailleurs, la culture automobile (culture du crédit) doit être contrebalancé par une politique de transports publics (mobilité plus douce).

L'identité internationale de la Guadeloupe comme la construction du soft power (terre de champions,

Une stratégie particulière de l'épanouissement humain :

- Le lien école/famille
- Le retour aux racines ou la résidence à l'étranger tout en continuant à représenter la Guadeloupe.

3 – Le développement territorial

La stratégie de l'économie niche comme axe fondamental du développement économique en s'appuyant sur nos spécificités et notre savoir-faire :

- Piment végétarien en poudre

- Vanille (Vanibel)

La stratégie de l'économie de niche nous permettra de compenser notre faiblesse de compétitivité.

4 – Les questions institutionnelles

La multiplicité des strates conduit *ipso facto* à penser à la mise en place d'une collectivité unique.

Sortir des croyances limitantes : encourager la démarche pédagogique pour inciter la masse à s'emparer des grandes questions politiques.

1 – Le développement économique/le développement territorial

Le lien est fait entre la préservation de la salubrité publique et le développement touristique comme un facteur clé de l'attractivité.

Le processus de transformation des déchets afin de les inclure dans un cycle économique vertueux.

Penser une politique économique qui change l'orientation des choix : la réduction de l'emploi public au profit de l'entrepreneuriat en vue de mettre en place une économie de la production.

L'économie de la débrouillardise peut être tout à fait structurer et dynamiser (exemple : de la filière des vendeurs de cocos).

Il y a besoin d'une expertise territoriale comme étape méthodologique de départ.

Par ailleurs, les CCAS peuvent être tout à fait un guichet d'accueil de réception pour une aide au suivi des porteurs de projets.

L'impossibilité d'accès à des dispositifs qui visent à accompagner les porteurs de projets, d'où la nécessité de rendre moins opaque lesdits dispositifs :

- Aide à la création d'entreprises et l'accès aux fonds européens : renforcement des équipes
- La recherche d'une proximité de ces équipes compétentes au service de la population

L'attractivité du territoire : santé (experts) ; jeunesse (retour au pays)

L'accompagnement en termes d'ingénierie pourrait reposer sur la désignation d'un chef de file qui chapeauterait un pool de cabinets spécialisés.

L'entretien des sentiers de randonnées et des sites naturels et des espaces naturels en général (attractivité du territoire).

La facilitation de l'accès à la propriété.

L'élaboration d'un nouveau modèle est subordonnée à la prise en compte de l'ensemble de l'archipel guadeloupéen notamment sur :

- La continuité territoriale
- La santé publique

La formation des jeunes (60 000 entreprises) est un enjeu crucial en raison des jeunes qui déambulent en grand nombre. Or, les CFA n'ont pas atteint leur taux d'occupation maximale.

Au surplus, il s'agit de pérenniser le savoir-faire dans les métiers manuels.

Enfin, il s'agit aussi d'intégrer dans le cadre de l'apprentissage les jeunes dans les entreprises, soit par un volontarisme unilatéral, soit par une incitation publique.

La programmation du développement économique avec comme axe déterminant la production énergétique tirée de la ressource du sol (géothermie).

Quelle politique de coopération régionale concernant les échanges commerciaux (exemple de la filière fruits) ?

L'octroi de mer (quelle suite à donner ?)

2 – L'épanouissement de l'humain

Interroger notre guadeloupéanité pour faire cause commune pour la Guadeloupe : unir les personnes sur la diversité guadeloupéenne en vue d'arriver à un consensus.

Quel traitement des socles des VHU qui défigurent le territoire et qui sont des facteurs de pollution (détérioration des sols) ?

La sécurité routière est une question prégnante

- L'état des routes
- Quelle identification des urgences concernant la sécurité des citoyens sur les routes
- L'absence de trottoirs et des pistes cyclables (la nécessité d'un programme dans ces domaines-là)

Quelle égalité entre les habitants des autres îles (Grande-Terre et Basse-Terre) devant les politiques publiques, singulièrement en matière de santé publique ?

La politique des cours d'eau pose la question de leur aménagement pour améliorer le cadre de vie de leurs riverains.

Sur la santé publique ne peut-on pas s'inspirer du modèle cubain ? Par ailleurs, ne peut-on pas penser à élaborer une convention entre les médecins cubains et le territoire de la Guadeloupe ?

On peut aussi penser à un turn-over des médecins en lieu en place d'une sédentarisation.

Penser à des méthodes vigoureuses (voire autoritaire) pour faire exister des mesures plus qu'incitatives concernant l'installation des médecins.

Sur la sécurité civile quelle programmation pour doter l'ensemble du territoire guadeloupéen en caméras ?

L'accompagnement des aidants : quid d'une politique publique tenant compte du vieillissement de la population et des maladies dégénératives.

La prise en charge de la dépendance : comment créer des dispositifs propres à la Guadeloupe ? (une approche territorialisée : exemple : prise en charge de billets d'avion pour les aidants pour visiter leur famille).

Les délais de traitement pour le RSA (trop long) qui posent la question de l'accentuation de la pauvreté

La condition animale (déchérence des animaux).

3 – Les questions institutionnelles

L'intercommunalité : quelle autre cartographie ? Deux communautés d'agglomération ? Comment penser la fusion entre les collectivités départementale et régionale ?

Il existe une réforme en cours qui concerne les services de soins et d'aide à domicile en vue de fusionner les services de soins à domicile et les services d'aide à domicile. La révision des cartes des SIAD adosser à la carte intercommunale actuelle n'est pas une bonne idée dans la mesure où le modèle actuel fonctionne.

Le développement territorial

TRANSPORT : la délégation du service public

Gouverner c'est anticiper : a-t-on pensé Marie-Galante après la canne ? MG peut sortir de ce schéma exclusif de l'économie de la canne. Le privilège de la terre saine est un atout considérable.

L'enjeu du dépeuplement nous conduit inéluctablement à penser à la politique d'attractivité de l'île, notamment le retour des jeunes.

Il est possible de garder une vision optimiste car il y a un sursaut de jeunes marie-galantais qui veulent revenir et travailler.

La simplification administrative et l'assistance à la complexité administrative constitue un enjeu lié à la problématique aiguë du retour au pays.

La désertion des services publics peut expliquer la spirale de dépeuplement :

- Le tribunal
- L'hôpital

Les propositions :

- La vitalisation
- La création d'un aquarium géant
- La création d'une volière de papillons

L'amélioration de la politique des transports reste une carence à combler. Il convient de multiplier les compagnies maritimes à l'image de ce qui se passe à la Désirade, aux Saintes.

Il existait des armateurs marie-galantais. Par conséquent, on ne part pas de rien.

Sur l'attractivité, il importe de dire que même s'il fait bon vivre à MG, ce territoire ne doit pas être une île de retraite (e)s.

L'aménagement du territoire : installation de structures de haut niveau à MG (exemple : UFR de STAPS).

La politique de la formation : création de formations post-bac à MG.

Le port en eau profonde à Folle Anse pourrait devenir une annexe de Jarry : faire monter en charge la zone.

La création d'un syndicat intercommunal des déchets adossé à une vision de l'économie circulaire.

En s'appuyant sur l'équité du territoire développer :

- Le territoire côtier
- La production agricole par secteur (exemple : les pois d'Angole à Capesterre en référence à l'histoire agricole du territoire)

Favoriser la diversification agricole (le minimum de 5 ha)

L'épanouissement humain

Profiter du forum pour créer une dynamique de démocratie délibérative à MG.

Revisiter le vocabulaire : MG n'est pas une dépendance

Transmettre l'amour du pays à nos enfants – déconstruire une mentalité de larmoiements et l'autodénigrement

Embrasser une démarche *d'empowerment* : le citoyen doit d'abord compter sur ses propres forces et ne pas chercher ses échecs uniquement du fait de l'abstention des politiques ou des institutions.

Embrasser la culture de la responsabilité citoyenne. Créer une dynamique vertueuse de solidarité : chaque citoyen est un relais.

Le citoyen doit être le premier décideur.

- L'entraide citoyen pour améliorer le cadre de vie (exemple : protection de l'environnement).
- La solidarité citoyenne constitue un moyen capital de vivifier la continuité démocratique au-delà des campagnes électorales et des consultations politiques.

Créer une maison de MG en Guadeloupe.

Mettre en place une politique publique de retour au pays de MG.

Poser la question de l'attractivité du territoire marie-galantais en s'appuyant sur les desiderata de la jeunesse.

- Mettre un terme à la vente des terres
- Mettre un terme à l'autodestruction collective
- Inciter le conseil départemental à vendre aux personnes qui occupent son domaine foncier pour favoriser le règlement de taxes foncières

Un triptyque constituant des enjeux fondamentaux :

- Accessibilité aux soins (évacuation par voie maritime et/ou aérienne)
- L'éducation
- L'alimentation

Une politique sportive de masse : la création d'infrastructures de sport pour l'attractivité d'activités sportives auprès des jeunes et pour contribuer à l'amélioration de la santé

GRAND FORUM DE RESTITUTION (4 MAI 2024)

QUELLE INTERCOMMUNALITÉ POUR UNE GOUVERNANCE COHÉRENTE ET DURABLE ?

I – Intervention de Julien Mérior

- La culture intercommunale en Guadeloupe n'est pas très forte (la première intercommunalité est 1949 sous forme de syndicat de commune pour gérer l'eau et l'assainissement). Entre 1949 et 1970, il n'y a pas d'émergence d'intercommunalités.
- La culture intercommunale est récente et ne s'inscrit pas dans les esprits d'autant plus que le « villagisme » est fort.
- La dispersion des communes a pour réponse l'intercommunalité, ce qui n'est pas le cas de la Guadeloupe.
- L'intercommunalité ne doit pas être pensée comme une démarche de mutualisation mais doit reposer sur un projet de développement territorial (la vision du pays)
- Le découpage intercommunal serait d'évoluer vers trois grandes intercommunalités : Basse-Terre/Grande-Terre/Le Centre.

II – Débat interactif

Quand on parle de gouvernance on parle de quoi ?

Plusieurs présidents d'EPCI ont eu l'occasion de parler de présidentialisation. C'est un point de vue dont il faut tenir compte, celle du doute de la distribution des moyens égaux entre les communes membres. Dans quelle mesure comment chacun doit avoir une voix égale ?

Quelle efficacité des politiques publiques avec autant de strates administratives ?

Quelle logique il y a à articuler les compétences des différents niveaux ? Est aussi importante la question de la légitimité car en effet, si les collectivités territoriales ont eu une légitimité démocratique, ce n'est pas le cas pour les EPCI.

Quel est l'apport de l'intercommunalité au quotidien ?

Est posée aujourd'hui la question de l'efficacité des politiques publiques transférées aux intercommunalités du point de vue des citoyens.

Quelles sont les recettes des intercommunalités ?

Il s'agit d'intercommunalités à fiscalité propre. Elles disposent donc de leur propre fiscalité. Les EPCI sont aussi destinataires de dotations au même titre que les communes.

Une intercommunalité des îles ?

Certains élus estiment que ce serait une « intercommunalité de la misère ».

Pour Marie-Galante, il y a une forte identité ainsi qu'une histoire ancienne.

Les Marie-Galantais n'entendent pas renoncer à ce qu'ils ont créé.

La Désirade et Les Saintes rattachées à Marie-Galante ou à la Grande-Terre et à la Basse-Terre ?
C'est une question qui est posée.

Quel bilan de l'intercommunalité ?

Il existe des travaux de recherche en cours sur le bilan de l'intercommunalité.

Il faut aussi distinguer l'enquête de CAP EXCELLENCE mais qui ne comprend pas les données financières.

Élection des membres des EPCI : un obstacle à l'intercommunalité de projet ?

On peut répondre par l'affirmative. Il conviendrait de définir au départ les orientations politiques intercommunales à l'occasion de la campagne des élections municipales

Fiscalité et intercommunalité ?

Il existe un besoin de clarification de la fiscalité intercommunale.

Intercommunalité et développement durable ?

Il faut citer deux outils :

- Les SCOT
- Les PLUI

Les EPCI sont investis de compétences en matière de développement durable : les déchets ; les stratégies de développement local (exemple : création de zones d'activités).

Conclusion

Nous avons un vrai sujet et cette question ne doit pas être laissée à la seule discrétion des élus. L'opinion publique s'en empare et c'est heureux afin de penser une carte intercommunale qui soit au service d'une plus grande efficacité des politiques publiques.

GRAND FORUM DE RESTITUTION (11 MAI 2024)

IDENTITE ET SYMBOLES DE LA GUADELOUPE CONSTRUIRE UNE VISION COMMUNE

1 – introduction de Mme Sabrina ROBIN

Mot de bienvenue

2- Propos introductifs de M. Jean-Claude NELSON

C'est un thème sensible qui traite de nous-mêmes et la manière de voir notre pays demain.

3 – Exposé du Dr Didier DESTOUCHES

Une problématique articulée autour :

- Du vivre ensemble ;
- De l'identité ;

Comment la Guadeloupe et les guadeloupéens peuvent être représentés par des emblèmes incarnés dans une ambition de politique régionale mais non pas nationale.

L'hymne sera un emblème régional.

La compétence juridique est celle de la région après la consultation la plus large possible de la population.

Un niveau d'initiative :

- Personnel
- Collective (LKP ; comité olympique guadeloupéen)

La devise est un thème particulier et ne sera pas abordé.

Comment définir notre identité ? Comment incarner ou représenter cette identité ?

La réponse est difficile pour définir une identité. Le sentiment d'appartenance à une entité collective est vraisemblablement ce qui a de plus viscéral.

Le travail doit commencer par l'appréhension du patrimoine pour s'orienter vers la définition d'une identité collective (conserver ce qui nous est cher).

La géographie est aussi un marqueur de l'identité mais ça ne s'applique pas simplement à l'archipel guadeloupéen mais aussi aux îles de l'archipel (Marie-Galantais ; Saintois ; Désiradien).

Incarner un être guadeloupéen :

- Une ambition commune de vivre ensemble
- Un désir partagé d'incarnation identitaire

Le processus est la création de symboles pour appropriation personnelle et collective, soit majeure, soit unanime.

Des exemples divergents :

- Ceux qui souhaitent un drapeau guadeloupéen ;
- Ceux qui souhaitent que le drapeau soit la représentation des caractéristiques de la Guadeloupe
- Ceux qui souhaitent qu'on conserve ce qui existe déjà (le drapeau du MUFLNG)
- Ceux qui souhaitent que le drapeau soit libéré de toute idéologie en référence à notre histoire

La question des drapeaux régionaux suscite des débats complexes et passionnés car les drapeaux régionaux menacent l'unité et l'indivisibilité de la République française.

- Comment afficher l'identité guadeloupéenne et pourquoi ?
- Les enjeux politiques et culturels : quels sont-ils ?

1 - Comment afficher l'identité guadeloupéenne et pourquoi ?

Le drapeau possède une dimension sacrée assis sur le symbole de la lutte et d'histoire glorieuses et qui va s'ancrer dans la mémoire collective d'un peuple.

Ce n'est pas simplement un geste institutionnel mais un geste sociétal.

Tout comme l'hymne national, le drapeau renvoie au nationalisme. Le caractère symbolisant l'identité nationale d'un pays. Il renforce le lien social entre les citoyens.

Le drapeau est la manifestation de plusieurs choses :

- La capacité à s'auto-déterminer
- Un moyen d'identification visuel
- Le drapeau est aussi un outil de domination géopolitique

On peut distinguer deux nationalismes (processus de reconnaissance de l'appartenance à une entité collective) qui permettent de donner de la force au drapeau :

- La nationalisme formel (État-nation caractérisé par l'unité du consensus du citoyen) ;
- Le nationalisme informel (expressions non officielles du sentiment d'appartenance à une entité collective)

L'idée de nation est au cœur de toute dynamique de création d'emblèmes.

Le drapeau régional est un instrument fédérant la région. Ce n'est pas un logo qui est une simple signature de communication.

Le drapeau est l'héritier d'une histoire locale.

Rien n'interdit une région à adopter un drapeau qui peut flotter aux côtés du drapeau national et du drapeau européen.

Le drapeau régional peut également figurer sur les plaques d'immatriculation.

2- Les enjeux politiques et culturels : quels sont-ils ?

Historiquement, on dénombre des drapeaux qui ont été créés par des mouvements nationalistes guadeloupéens.

- 1963 : le GONG (Groupe d'organisations Nationalistes de la Guadeloupe)
- 1978 : l'UPLG (Union Populaire pour la Libération de la Guadeloupe)
- Mai 1982 : Le MPGI (Mouvement Populaire pour une Guadeloupe Indépendante)
- Drapeau reposant sur les blasons coloniaux

Il est manifeste que le drapeau de l'UPLG est vraisemblablement le plus popularisé en Guadeloupe aujourd'hui et brandi par différents groupes sociaux (groupes sociaux ; mouvements syndicaux etc.)

Historiquement l'hymne est un chant en l'honneur d'un Dieu ou d'un héros.

Conclusion : synthèse de l'atelier sur la procédure d'élaboration d'un drapeau guadeloupéen

- Rester sur les couleurs du panafricanisme
- S'ouvrir à d'autres couleurs
- L'idéal : laisser la population exprimer sa créativité en transmettant leurs propositions
- Proposer une liste de critères pour guider les artistes
- Une pré-sélection
- Choix du drapeau
- Communication : informer la population par le biais de divers canaux

3 – Échanges avec les participants du webinaire

- Drapeau et statut constitutionnel
- La signification politique du drapeau
- La puissance symbolique du drapeau notamment lors des compétitions sportives

GRAND FORUM DE RESTITUTION (29 MAI 2024)

**FISCALITÉ, CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE
(ANIMÉ PAR SÉBASTIEN MATHOURAPARSAD)**

Fiscalité, croissance et développement soutenable

Webinaire de restitution

Conseil départemental

29 mai 2024

Sébastien Mathouraparsad

Maître de conférences en économie

Habilité à diriger des recherches

La plus « vieille colonie » française

- Depuis la départementalisation en 1946, les Outre-mer français ont réalisé en quelques décennies seulement ce que les pays européens « développés » ont mis plus d'un siècle à accomplir
- Pour Rostow, les étapes du développement:
 - Société traditionnelle (agriculture);
 - Préparation du décollage (protectionnisme);
 - Décollage (industrialisation);
 - Marche vers la maturité (tertiarisation et autosuffisance);
 - Consommation de masse (et exportation).
- La « vieille colonie » française est une économie *bigidi*
 - Des caractéristiques d'économie développée (création d'infrastructures de base et modernisation : écoles, hôpitaux, ports, aéroports, routes etc; rattrapage social; la structuration de l'appareil administratif)
 - Des caractéristiques d'économie en développement (inégalités de revenus, inégalités quant à l'accès aux services publics, chômage,...)
- La « vie chère », une problématique ancienne (Salinière, 1910) devenue structurelle

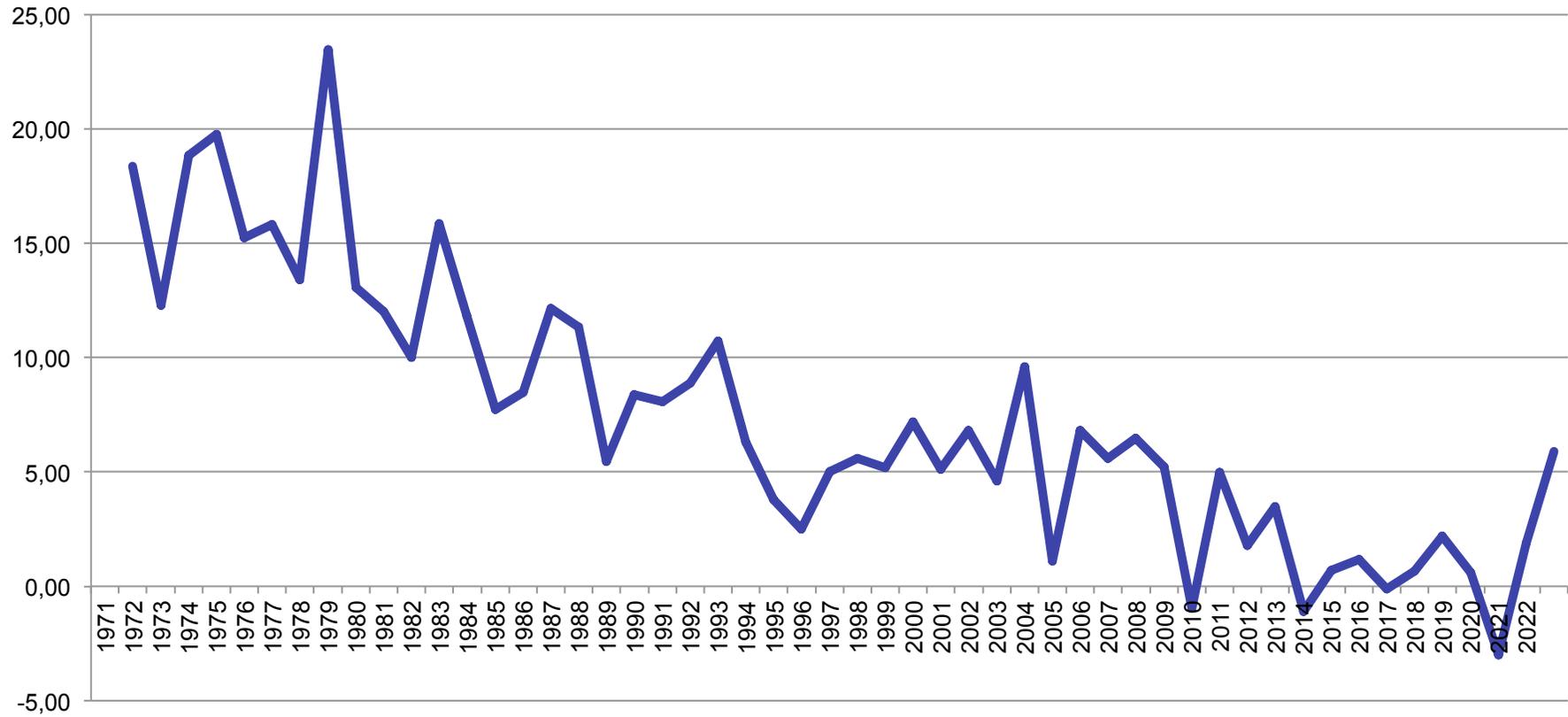
L'histoire et la géographie

- Les écarts présents de développement peuvent s'expliquer en partie par les situations d'inégalités du passé
 - Le droit colonial (Code Noir) a constitué un choc initial extrême dans la distribution des dotations
 - Le travail forcé ou quasi forcé (esclavagisme, engagisme, colonat partiaire) a pendant longtemps fixé le cadre de détermination des règles sur le marché du travail,
 - Le Pacte colonial a laissé des traces indélébiles dans la structure productive et d'exportation des économies ultramarines
- Les caractéristiques géographiques, physiques et environnementales contribuent elles aussi à ses difficultés économiques mais des atouts indéniables
 - Insularité, éloignement
 - Aléas climatiques
 - 2^{ème} domaine maritime du monde

Croissance, chômage et inégalités

- La croissance économique est sur une tendance baissière sur longue période affectée par la mondialisation, les chocs climatiques, les chocs sociaux, les chocs économiques, manque de rendements d'échelle,...

Figure 1. Croissance économique sur longue période

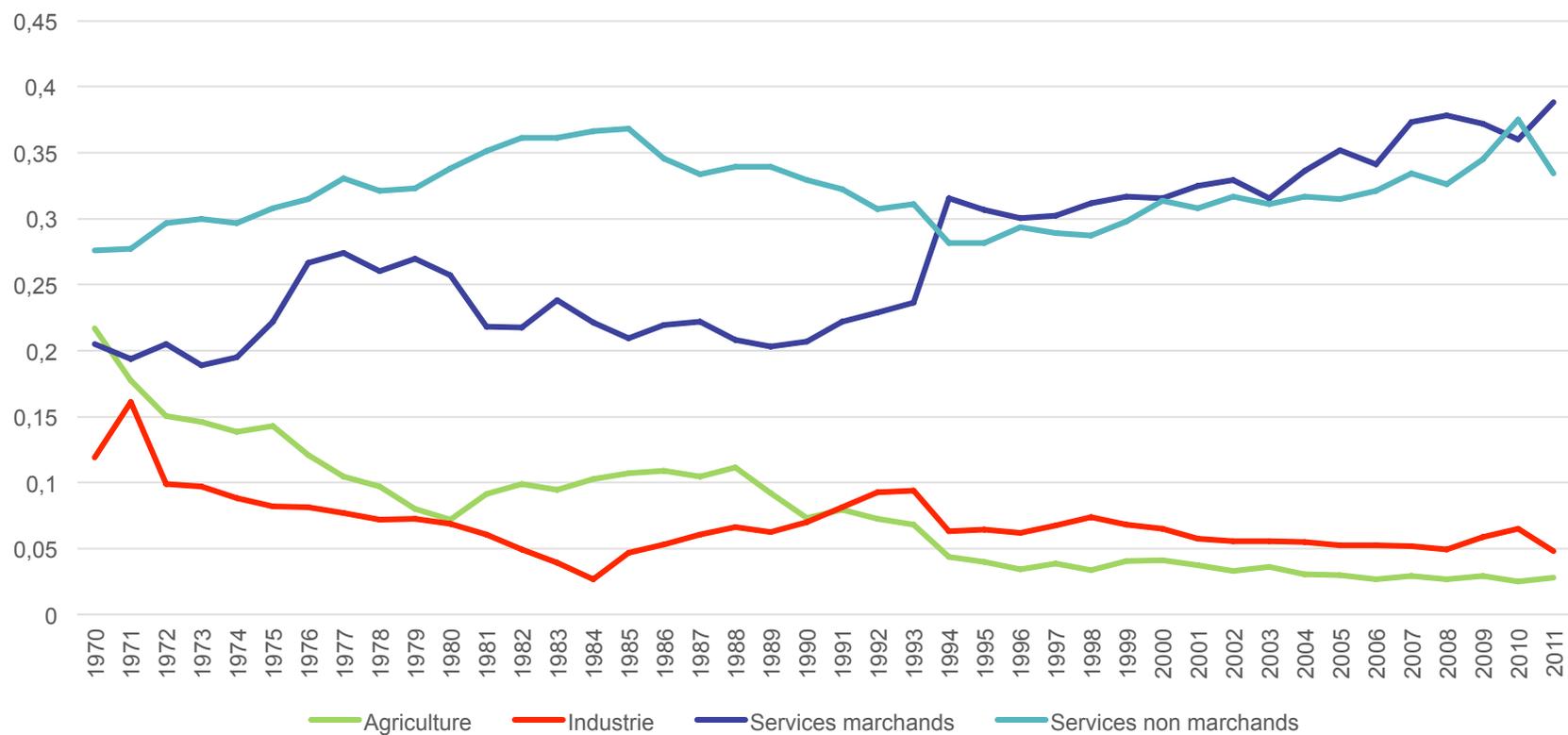


Source : INSEE

Croissance, chômage et inégalités

- Les secteurs moteurs de la valeur ajoutée sont ceux du service
- Les secteurs créateurs de richesse contribuent de moins en moins

Figure 2. Poids des secteurs dans la croissance économique

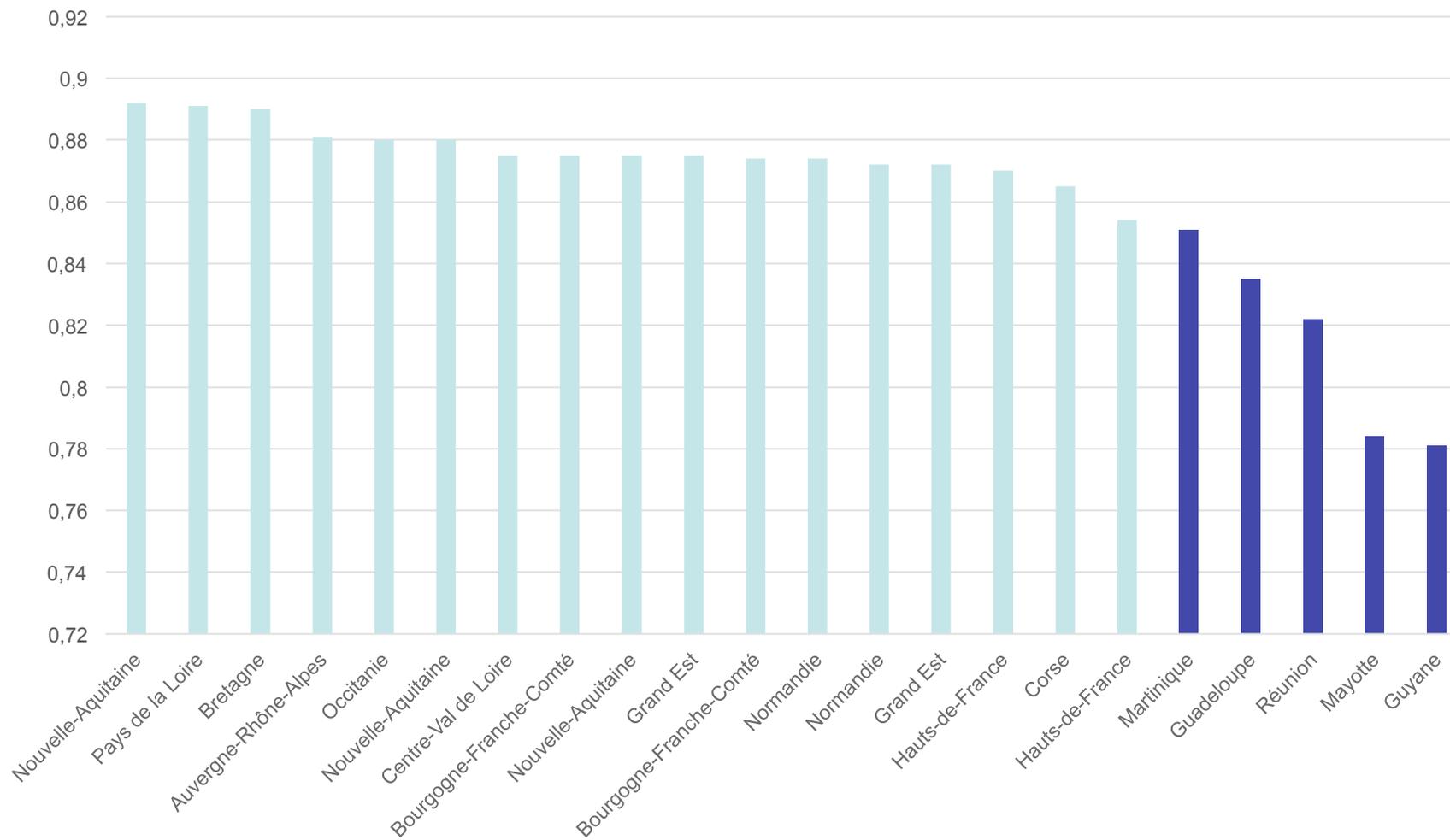


Source : INSEE

Croissance, chômage et inégalités

- PIB/habitant est un indicateur du niveau de richesse
- L'indice de développement humain (IDH) fut proposé par l'économiste indien Amartya Sen pour prendre en compte les conditions de vie
 - Santé (espérance de vie)
 - Savoir (niveau d'éducation)

Figure 4. IDH - Régions françaises



Source : INSEE

Croissance, chômage et inégalités

- La Guadeloupe se caractérise par
 - un recul de la croissance
 - Un chômage persistant
 - Une fuite des cerveaux
 - un manque de revenus distribués,
 - Des niveaux de pauvreté et d'inégalités.
 - Des enjeux de santé publique

A la recherche d'un nouveau modèle de développement

- Selon la Cour des comptes les dépenses budgétaires et fiscales outre-mer se sont élevées à 27,3 Md€ en 2021
- Malgré le budget global, un ensemble de difficultés persistent
- Concevoir les politiques économiques en internalisant le comportement stratégique des agents
- Suivre le « sens du pays », c'est prendre en compte ses préoccupations
- Champ d'étude : « l'humain » au cœur des objectifs d'un développement soutenable (durable, endogène et responsable):
 - Thème 1: Octroi de mer
 - Thème 2: Réduction des inégalités
 - Thème 3: Santé publique
 - Thème 4: Croissance inclusive

Une fiscalité spécifique

- Les collectivités nécessitent des ressources endogènes
- Le système fiscal local se distingue de celui de l'hexagone sur plusieurs points :
 - Allègements fiscaux (ménages, entreprises)
 - une fiscalité locale indirecte spécifique ou adaptée (OdM, TSCC);
 - le régime de TVA s'applique avec des taux inférieurs à ceux de l'hexagone ;
 - le régime de défiscalisation des investissements se démarque du modèle hexagonal ;
 - des dispositifs destinés à diminuer le coût du travail ultramarin.

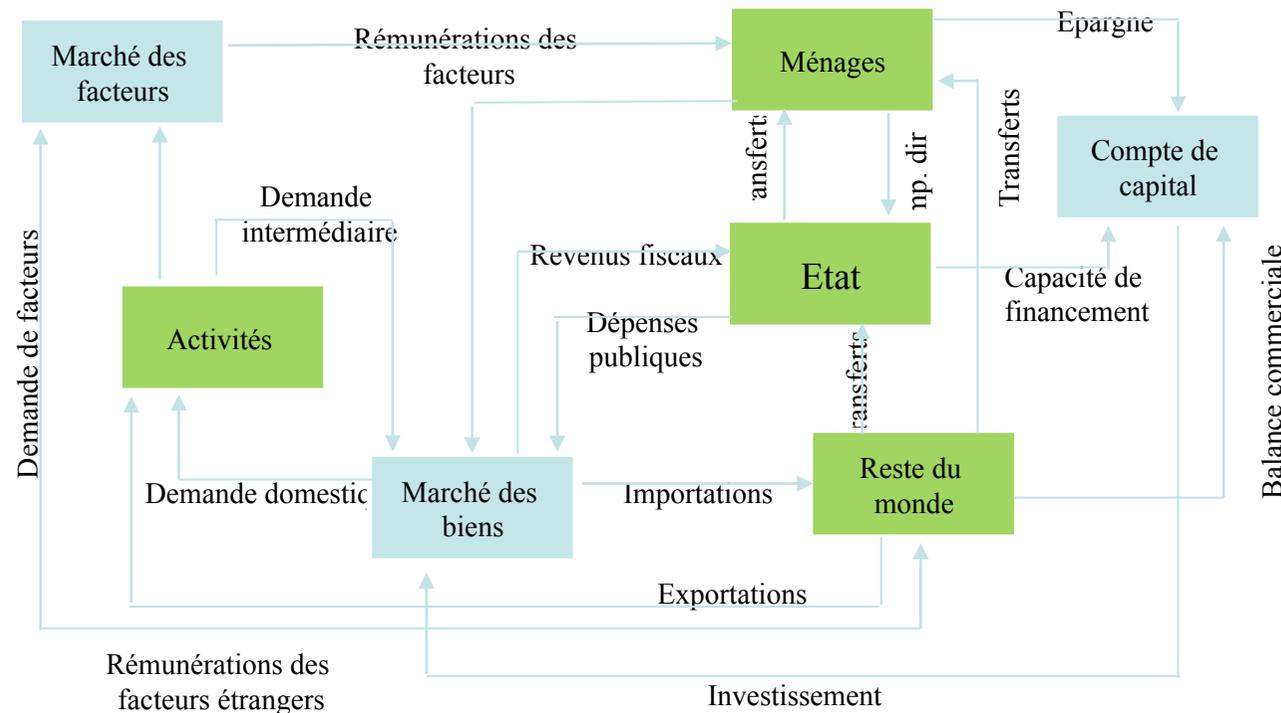
Tableau 2. Grands postes de recettes fiscales directes et indirectes

Postes	2018	
	Admin. Loc.	Admin Cent
TVA non déductible	0	245 424
Octroi de mer	304 547 (26%)	0
Impôts sur les Exportations	0	0
Autres impôts sur les produits	479 661	19 462
Autres Impôts sur la production	294 815	2 947
Impôts sur le revenu	0	373 205
Autres impôts directs	99 248	4 493
Cotis. sociales effectives à charge employeurs	0	1 356 458
Contributions sociales imputées employeurs	12 839	346 736
Subventions sur les produits	0	-332 386
Subventions sur la production	-47 949	-30 404
TOTAL net	1 143 161	1 985 935
DIFF		+74%

Source : INSEE

Une fiscalité spécifique

- Modèle EGC microsimulé (données Insee, 2300 équations)
- Premier modèle mésoéconomique quantitatif à grande échelle représentatif de l'économie (spécificités du marché du travail, concurrence imparfaite, prix administrés,...)
- Permet de réaliser des études d'impact quantitatif



Thème 1: L' octroi de mer

Thème 1: L'octroi de mer

- Introduit en 1670 pour doter les territoires d'une plus grande autonomie
- L'outil cristallise la discorde entre acteurs politiques et économiques, acteurs institutionnels locaux et nationaux
- Grève le prix des produits de façon différenciée selon l'origine
- Est-ce que l'octroi de mer explique la différence de prix?

Leçon 2: Un différentiel de prix qui ne s'explique pas par l'octroi de mer

Postes	Écart	Écart Guadeloupe/France métropolitaine (panier de consommation métropolitain)
Ensemble		19
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	51	
Boissons alcoolisées et tabac	26	
Articles d'habillement et chaussures	10	
Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles	2	
Meubles, articles de ménage et entretien courant du foyer	16	
Santé	16	
Transports	10	
Communications	34	
Loisirs et culture	16	
Restaurants et hôtels	11	
Services divers, y c. enseignement	21	

Source : INSEE

Figure 6. Schéma d'imposition de l'octroi de mer

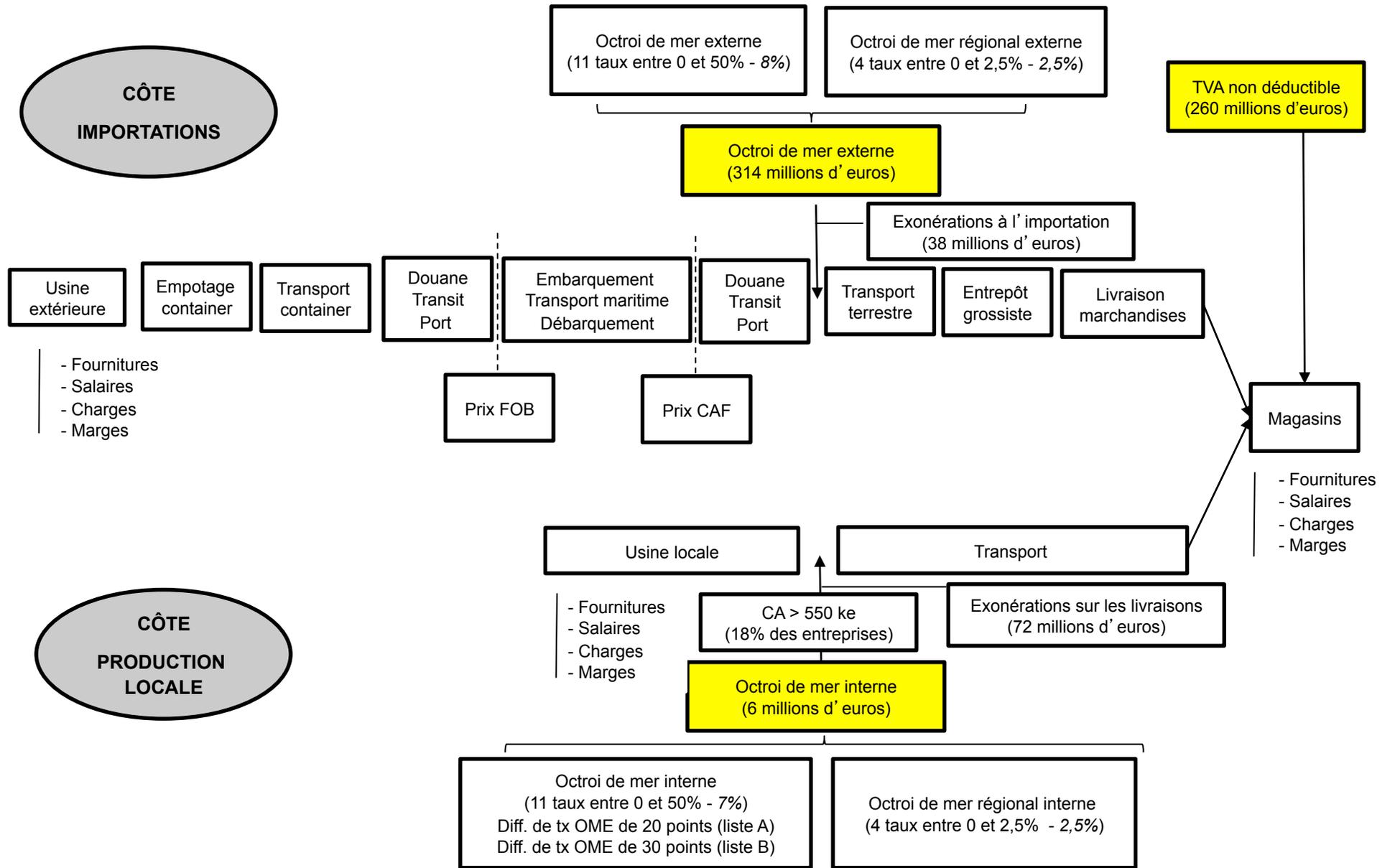


Figure 7. Distribution du produit de l' octroi de mer et de la TVA

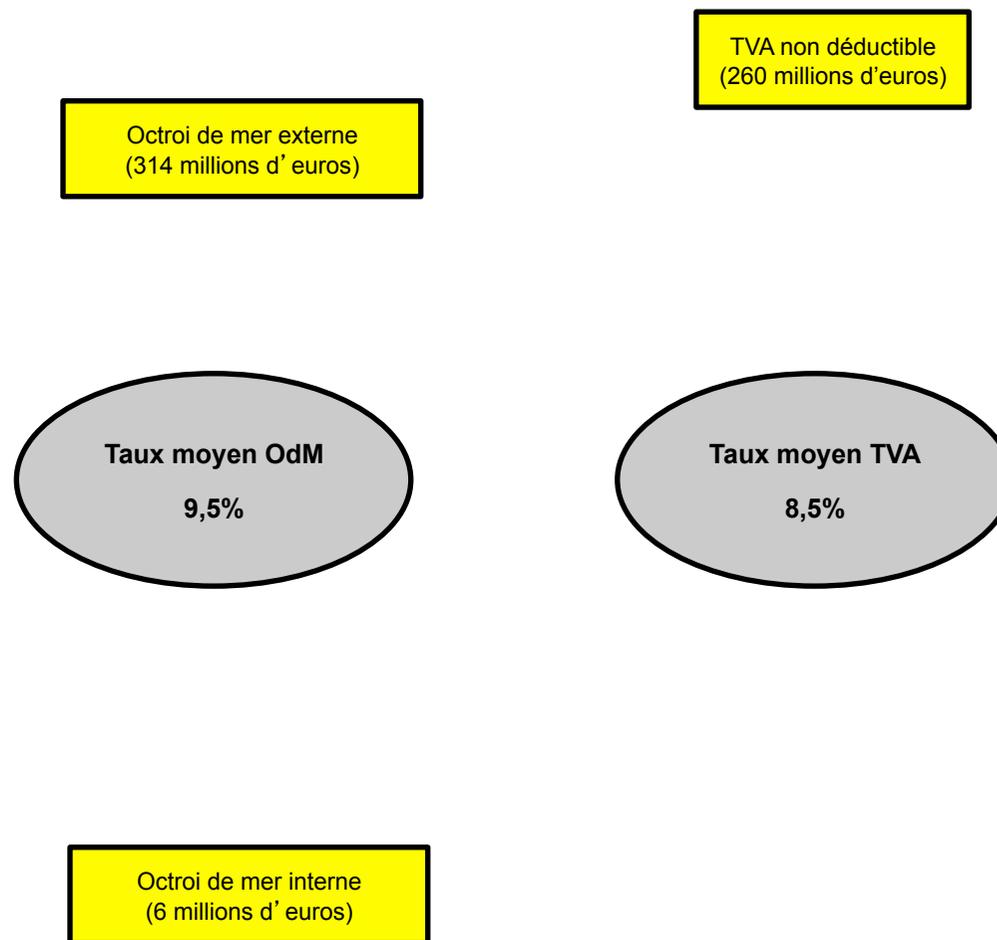
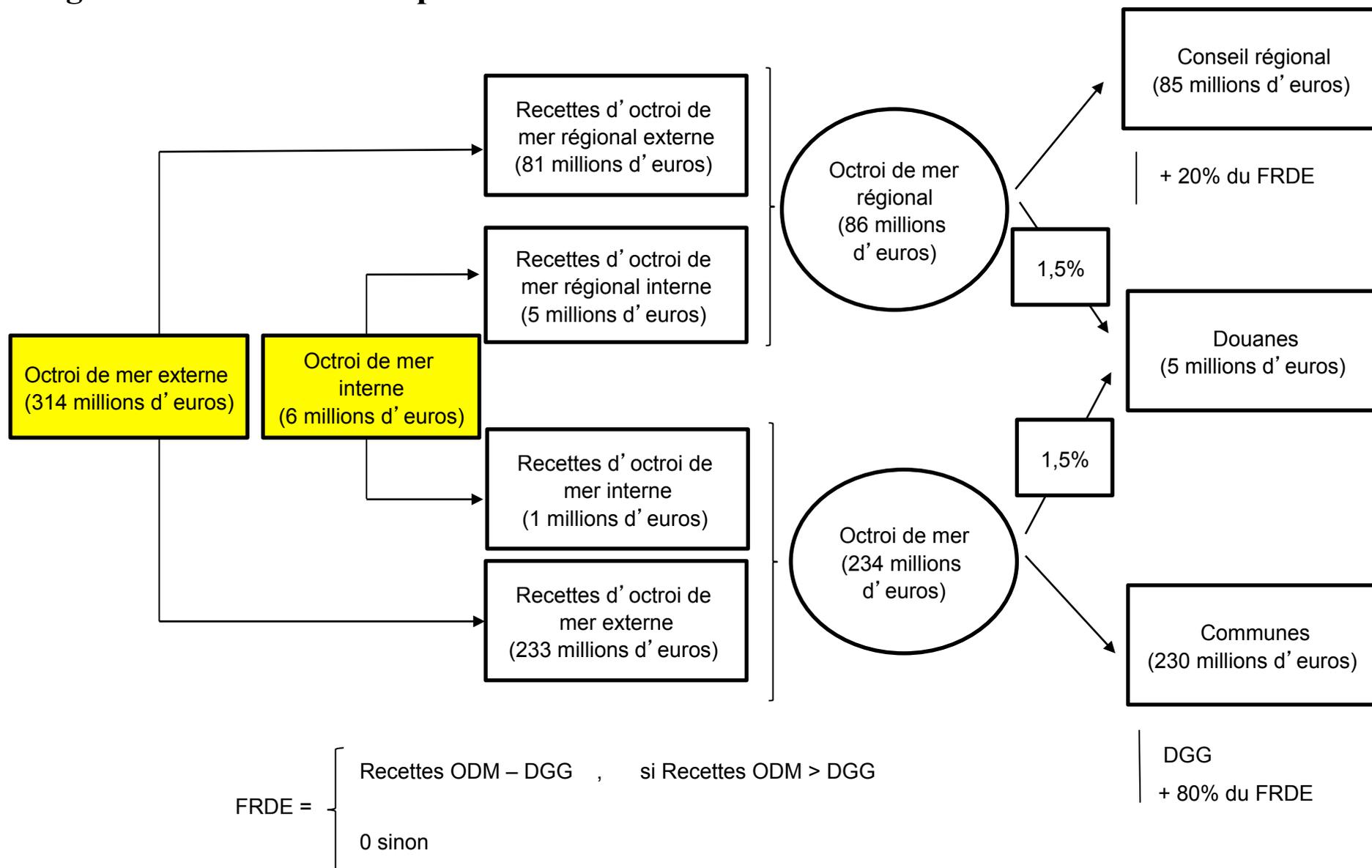


Figure 7. Distribution du produit de l'octroi de mer et de la TVA



Thème 1: L' octroi de mer

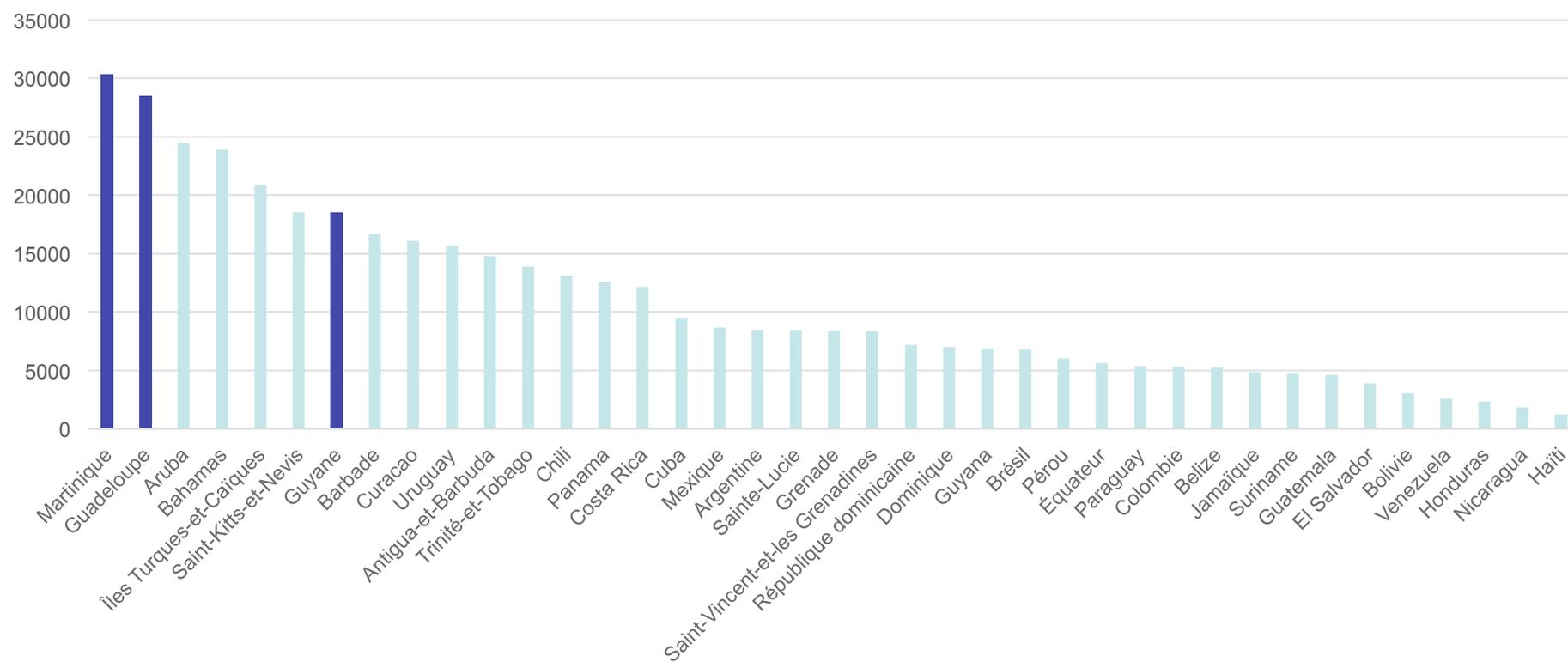
- Plusieurs annonces: suppression d' OdM sur les produits de 1^{ère} nécessité, mise en place d' une TVA régionale
- **Question de Recherche: Quels seraient les effets sur l'économie d'une baisse ou d'une suppression de l'octroi de mer?**
- Une revue de littérature scientifique relativement convergente:
 - Croissant et al. (2002), Croissant (2003), Jean et Laborde (2004), Mathouraparsad, et al. (2010), Mathouraparsad (2011), Mathouraparsad (2016), Croissant et al. (2020), Mathouraparsad (2024)
- Principaux résultats d' une baisse (ou suppression) de l' OdM
 - Hausse des importations
 - Perte de compétitivité des entreprises locales
 - PIB réel a diminué (-2%)
 - Chômage augmente (+1%)
 - Pauvreté monétaire diminue (-8%).
 - Récession désappauvrissante

Thème 1: L' octroi de mer

- Les atouts de la taxe : un outil à « fragmentation »
 - Pouvoir contracyclique
 - Protège les industries naissantes
 - Design la politique économique
 - Ciblage des ménages
 - Balance commerciale
 - Coopération régionale

Thème 1: L'octroi de mer

Figure 8. PIB / habitant – Régions Caraïbes



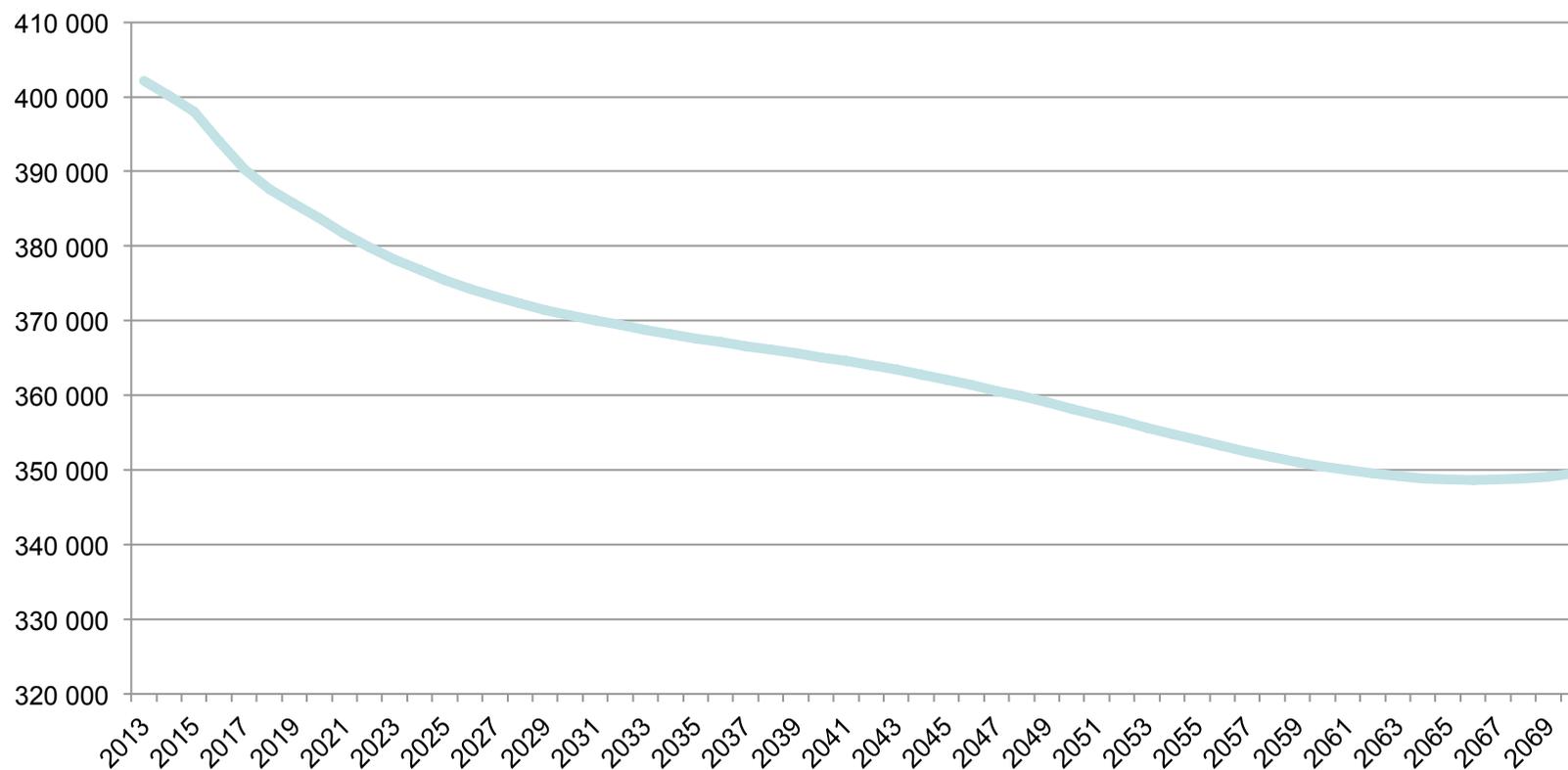
Source : Banque mondiale

Thème 1: L' octroi de mer

- Les atouts de la taxe : un outil à « fragmentation »
 - Pouvoir contracyclique
 - Protège les industries naissantes
 - Design la politique économique
 - Ciblage des ménages
 - Balance commerciale
 - Coopération régionale
 - FRDE (surtout en contexte de baisse de la démographie)
 - Cadre de vie
 - Attractivité du territoire
 - Activité du BTP

Thème 1: L'octroi de mer

Figure 10. Taux de croissance de la population



Thème 1: L'octroi de mer

- Les atouts de la taxe : un outil à « fragmentation »
 - Pouvoir contracyclique
 - Protège les industries naissantes
 - Ciblage des ménages
 - Balance commerciale
 - Coopération régionale
 - Baisse de la démographie et FRDE
- Quid des effets d'une TVA de substitution ?
 - Mathouraparsad, 2011
 - Pourquoi proposer TVA plutôt qu'exiger un taux OdM unique?
 - Elargissement de l'assiette => perte de pouvoir d'achat des ménages

Thème 2: Réduction des inégalités

Thème 2: Réduction des inégalités

- La pauvreté monétaire fait l'objet de peu de débats en France.
- Le système de redistribution ne parvient pas à sortir les ménages de la pauvreté, qui dès lors apparaît comme persistante.
- La pauvreté monétaire résulte
 - de prix élevés,
 - de faibles revenus,
 - des deux.

Thème 2: Réduction des inégalités

- Pour rappel
 - Taux de chômage 2017 : 21%
 - 2 fois plus important que dans l'hexagone
 - Taux de pauvreté monétaire: 34%
 - 80 % des personnes sans emploi ont un niveau de vie inférieur au seuil national de pauvreté
 - Chômeurs
 - Retraités
 - Salariés
 - Le RSA à la charge du CD

Thème 2: Réduction des inégalités

- Revenus: Ils sont en moyenne moins élevés en outre-mer que dans l'hexagone

Tableau 4. Différentiel de salaires nets annuels en EQTP dans le secteur privé par CSP en 2010 (%)

	Cadres	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	Ensemble
Guadeloupe	+1,32	+2,76	+3,26	-4,67	-7,75
Martinique	+1,47	+5,56	+2,65	-4,09	-7,51
Guyane	+4,82	+14,27	+4,15	-2,49	-2,16
La Réunion	-0,74	+4,12	+0,11	-4,62	-11,47
Ensemble DOM	+0,95	+5,17	+1,88	-4,30	-8,79
France hexagonale (milliers d'euros)	47 550	25 710	18 080	18 840	25 020

- Atkinson et Stiglitz (1976) et Guillaud, Olckers et Zemmour (2017) montrent que la redistribution fiscale est plus efficace que la redistribution des transferts (hors pensions) dans la plupart des pays

Thème 2: Réduction des inégalités

- Prix: les économies d'outre-mer cumulent tout un ensemble de difficultés structurelles qui se traduisent par des niveaux élevés
- Les prix sont supérieurs de 16% en Guadeloupe

Tableau 5. Écarts du niveau général des prix entre les DROM et l'Hexagone

DROM	2010	2015	2022
Guadeloupe	8	13	16
Martinique	10	12	14
Guyane	13	12	14

- Warren (2008), les taxes à la consommation sont considérées comme un impôt inéquitable, et les ménages pauvres consacrent une part plus importante de leurs revenus au paiement des taxes Blasco, Guillaud et Zemmour (2020).

Thème 2: Réduction des inégalités

- Globalement, deux solutions sont envisagées pour que les ménages modestes soient les bénéficiaires des mesures d'aide:
 - soutenir les secteurs d'activité dont les ménages pauvres sont les principaux bénéficiaires
 - cibler les ménages pauvres et leur verser de façon exclusive une allocation
- **Question de Recherche: Comment réduire la pauvreté tout en soutenant l'activité locale qui permettrait de fournir davantage d'emploi, principale condition pour sortir de la pauvreté ?**

Thème 2: Réduction des inégalités

- Les scénarios reposent sur deux hypothèses:
- H1: Versement d'une allocation aux ménages les plus modestes (19% de la population guadeloupéenne en-dessous du seuil de pauvreté) financée par :
 - Scénario 1: Octroi de mer
 - Scénario 2: TVA
- H2: L' allocation est entièrement consacrée à de la consommation locale
- A titre d'illustration: reversement d'un montant de 100 millions d'euros quelle que soit la source

Thème 2: Réduction des inégalités

- Principaux résultats

	Octroi de mer	TVA
Indice des prix	0,126	0,620
PIB réel	-0,668	0,307
Taux de chômage	0,485	-1,337
Taux de pauvreté monétaire	- 9,1	- 7,8

Thème 3: Santé publique

Thème 3: Santé publique

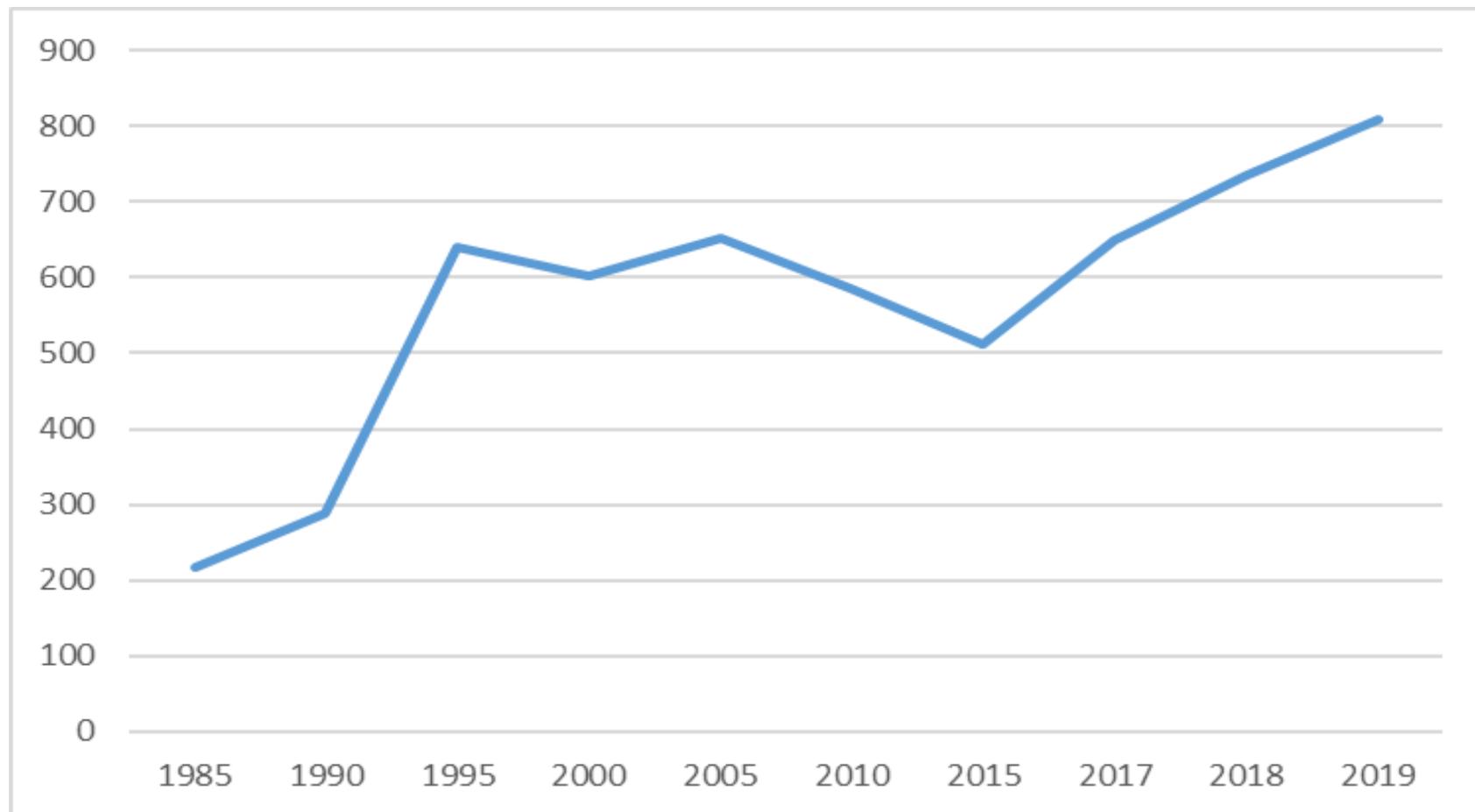
- La Guadeloupe conjugue plusieurs types de pathologies (25% de comorbidité, pollution chlordécone, sargasses, manque d'eau...)
- La franchise médicale est en hausse / coût de la santé +16%
- Le système hospitalier souffre de dettes fiscales et sociales (61 millions d'euros en 2012) et dettes fournisseurs (près de 49 millions d'euros en 2018).
- La pandémie COVID19 a rappelé que plusieurs virus se déplacent avec les personnes
 - Plusieurs études mettent en lumière la transmission extrêmement rapide du virus à travers le monde (Smolinski, Hamburg & Lederberg, 2003 ; Baker & Mc, 2015).
 - Une maladie contagieuse contractée par une personne qui voyage d'une région à une autre contribue ainsi à la propagation d'une épidémie (Liu, Kim & O'Connell, 2021).
- Le déplacement favorise par ailleurs le réchauffement climatique

Thème 3: Santé publique

- Le tourisme peut avoir un impact sur la croissance des petites économies insulaires mais aussi sur les inégalités de revenus (Alam & Paramati, 2016).
- Une activité entraînant des externalités négatives doit dédommager ses victimes si elle ne peut cesser
- Arthur Pigou en 1920 proposait le principe du pollueur-payeur : instaurer une taxation correctrice des externalités de façon à internaliser le coût social des activités économiques polluantes en intégrant les externalités négatives au marché
- Le poids du tourisme a régulièrement oscillé entre 3 et 5% du PIB
- Les touristes dépensent en moyenne 1000 euros.

Thème 3: Santé publique

Figure 11. Arrivées de touristes en Guadeloupe (milliers)



Thème 3: Santé publique

- Tourisme solidaire : les séjours des voyageurs financent, par leur contribution monétaire, des projets de développement dans les pays hôtes.
- **Question de Recherche: Quels effets de l'introduction d'une contribution payée par les voyageurs destinés à soutenir la santé publique ?**
- Enquête auprès de 770 individus avec 504 résidents et 266 touristes
- Sont favorables pour payer 20e
 - 70,4% des locaux
 - 54,1% des touristes
- Principaux résultats macroéconomiques :
 - Hausse activité hospitalière (+0,04%).
 - Hausse du PIB (+0,02%)
 - Baisse du chômage (-0,17%).
 - Baisse de la pauvreté monétaire (-4%)

Thème 3: Santé publique

- La souveraineté alimentaire passe par l'agriculture et l'agroalimentaire.
- Le chlordécone
 - a pollué les terres pour 700 ans
 - Fruits, légumes, animaux, eau,... la contamination à l'être humain fut directe
 - Rien n'a été entrepris pour dépolluer le territoire

Thème 3: Santé publique

- Les Sargasses
 - Coûts économiques (Tourisme, Dépréciation accélérée ...)
 - Perturbation activité marine (gêne en mer des bateaux, mortalité des poissons)
 - Impacts de santé publique
 - Nuisance et perte de bien être
 - Enfouissement polluant au mercure, arsenic...

Thème 3: Santé publique

- La noix de Coco
 - Décharge sauvage de coque de noix de Coco
 - Pollution dans les forets et les mangroves
 - Pas de politique systématique de collecte.

Thème 3: Santé publique

- Concept d'économie circulaire: faire de nos déchets un débouché
- Usage de biomasse polluant/déchet pour la production de charbon actif
- **Question de recherche: Quels seraient les effets d'une production de charbon actif pour séquestrer la molécule de chlordécone ?**
- Modes de financement de la production de charbon et de subvention à l'achat
 - Plan Chlordécone
 - Plan Sargasse
 - Consentement à payer (Entreprises 2% du CA; Résidents 80e/an; Touristes 1,5e)
- Principaux résultats macroéconomiques :
 - Hausse de la production agricole
 - Hausse des revenus des ménages (+0,1%)
 - Hausse du PIB (+0,01%)
 - Baisse du chômage (-0,7%).

Thème 4: Croissance inclusive

Thème 4: Croissance inclusive

- Guadeloupe, terre de migration (Caraïbes, 36 mois, traite négrière, engagisme, immigration clandestine,...)
- Prime des fonctionnaires (années 1950), BUMIDOM (années 1950)
- Du point de vue des entreprises: « carence » de qualifiés
- Recrutement de qualifiés sur le marché national (+productivité?)
- Non recrutement de qualifiés locaux a plusieurs conséquences:
 - Déclassement
 - Reconversion
 - Fuite des cerveaux

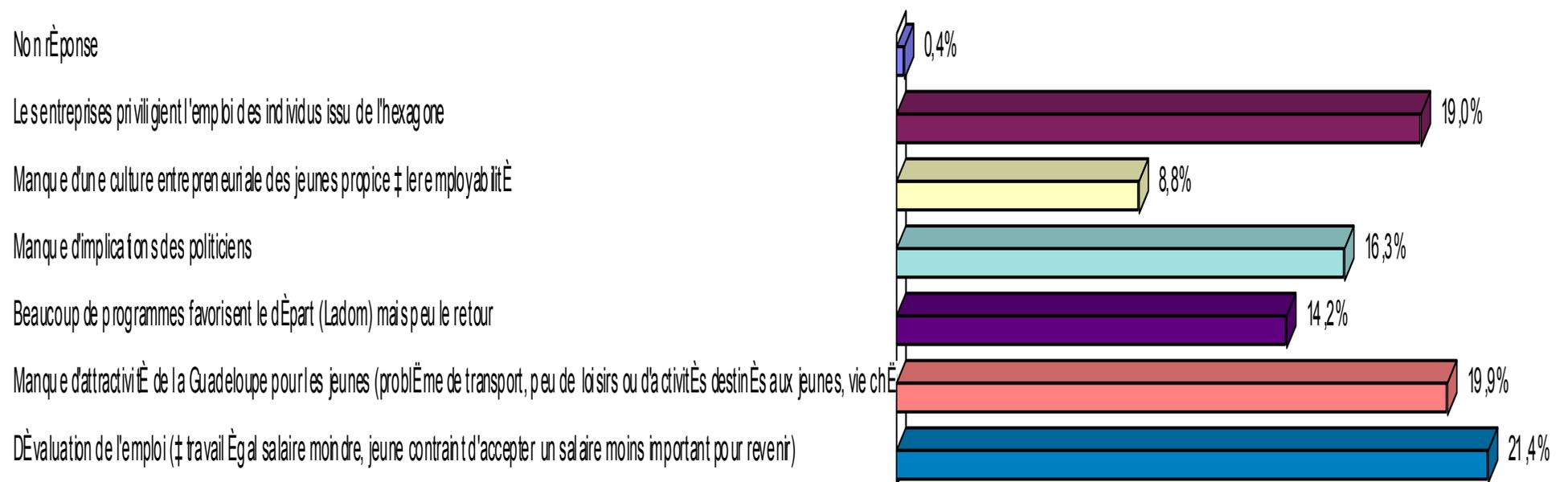
Conséquences sur les inégalités de revenu
- Fuite des cerveaux due à:
 - Accès difficile à l'emploi (Temporal et al., 2011), discriminations au régional (L'Horty et al. 2024)
 - Niveau du PIB (Bellemare et Carluer, 2013)

Thème 4: Croissance inclusive

- Près de 365 000 domiens dans l'hexagone.
 - L'hexagone « garde » les plus diplômés
 - Discrimination à l'embauche au national (L'Horty et al. 2024)
 - Dépopulation et vieillissement au régional
- **Question de recherche: Quels seraient les effets d'une exonération de charges pour le « retour au pays » de travailleurs qualifiés dans le privé?**
- Plusieurs mesures correctives des iniquités
 - Emploi franc
 - Différentiel d'exo de charges en outre-mer
 - Congés bonifiés dans le public
 - Cadre avenir
 - ...

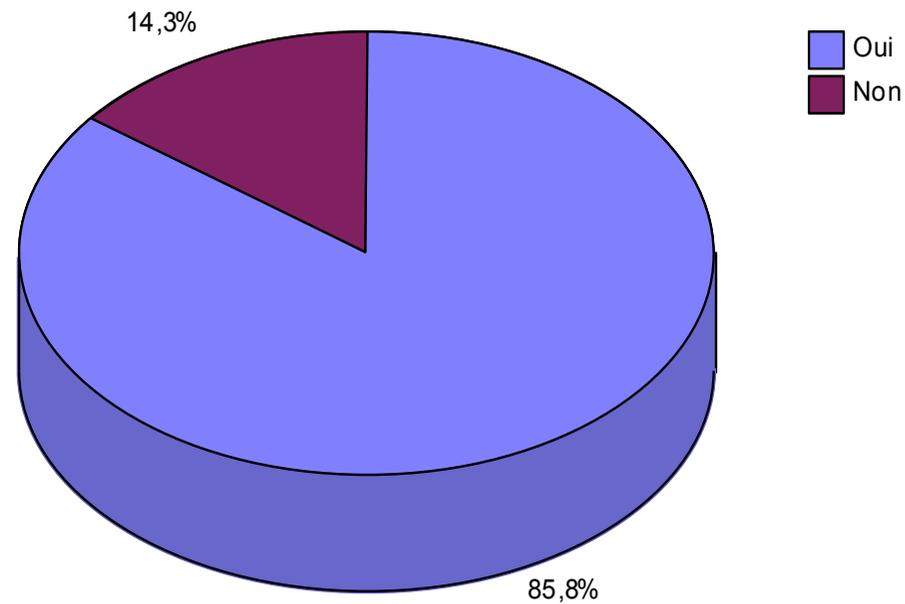
Thème 4: Croissance inclusive

- Enquête réalisée en Janvier 2023 auprès d'un échantillon de 400 personnes représentatives de la population (méthode des quotas)
- Quel sont les freins au retour au pays?



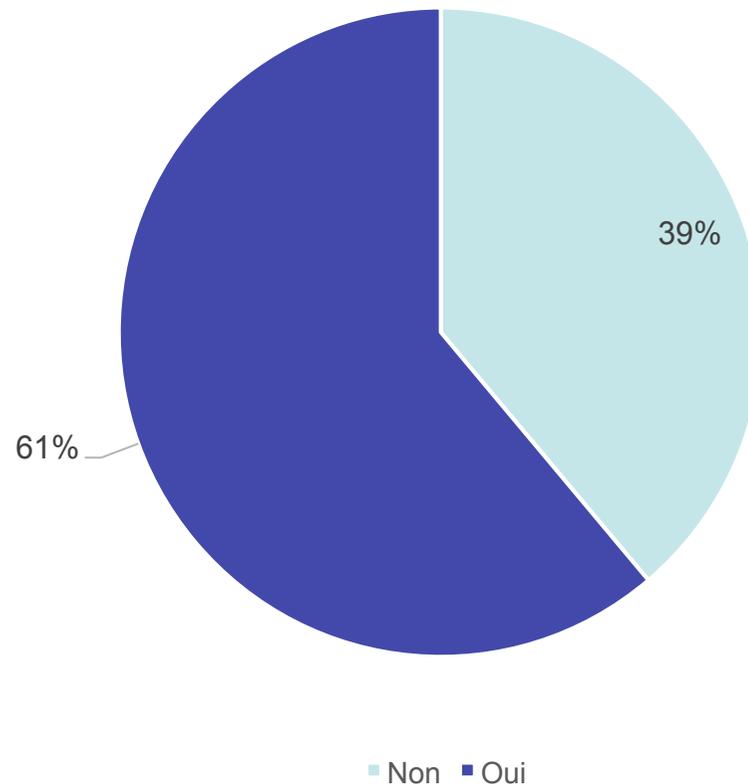
Thème 4: Croissance inclusive

- Seriez-vous favorable à la mise en place d'un dispositif d'exonérations de charges pour les entreprises embauchant des jeunes guadeloupéens ?



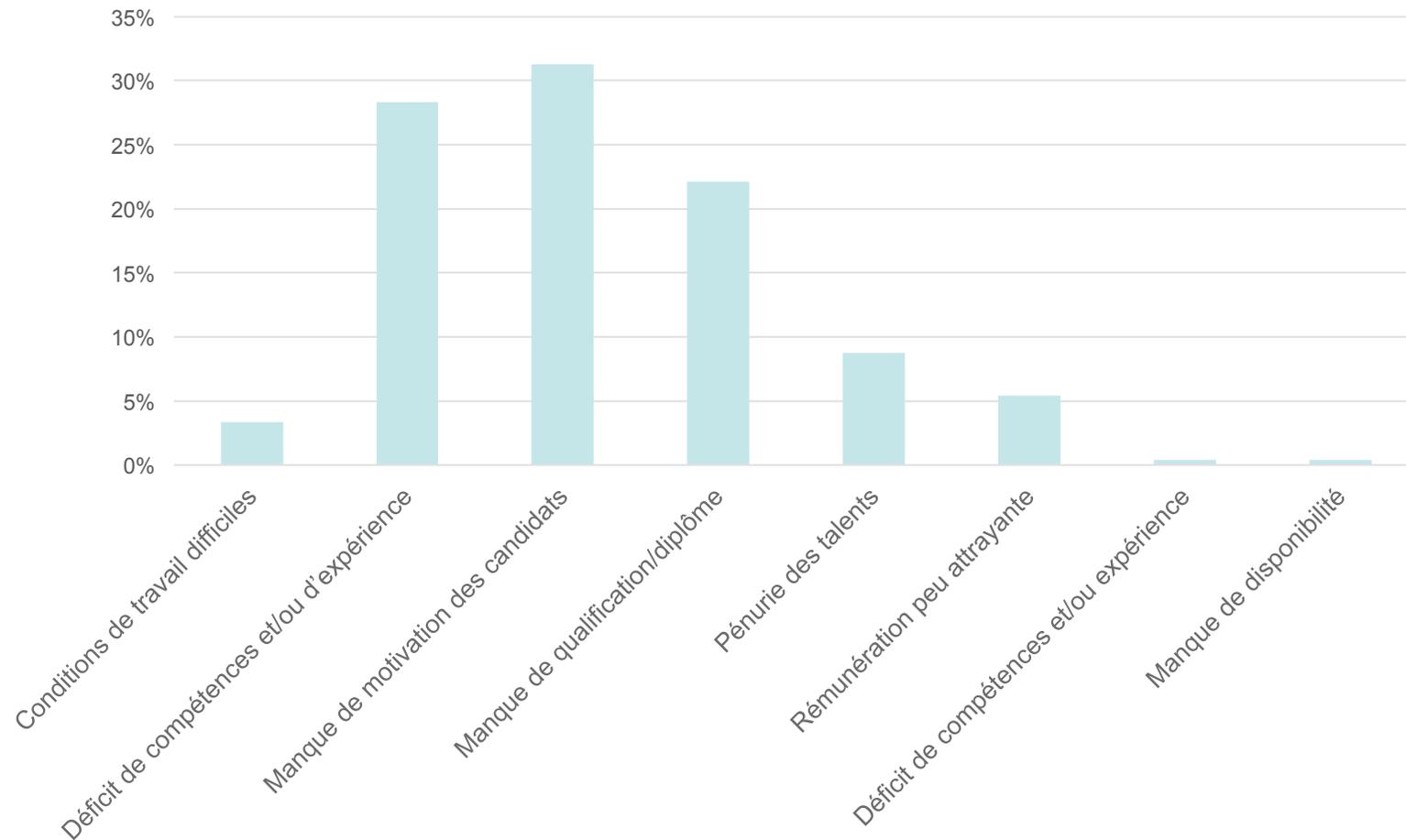
Thème 4: Croissance inclusive

- Enquête réalisée par FConsulting auprès de 310 chefs d'entreprise par une méthode de tirage aléatoire redressé sur quota
- Rencontrez-vous des difficultés à recruter des personnes sur des emplois qualifiés à très qualifiés ?



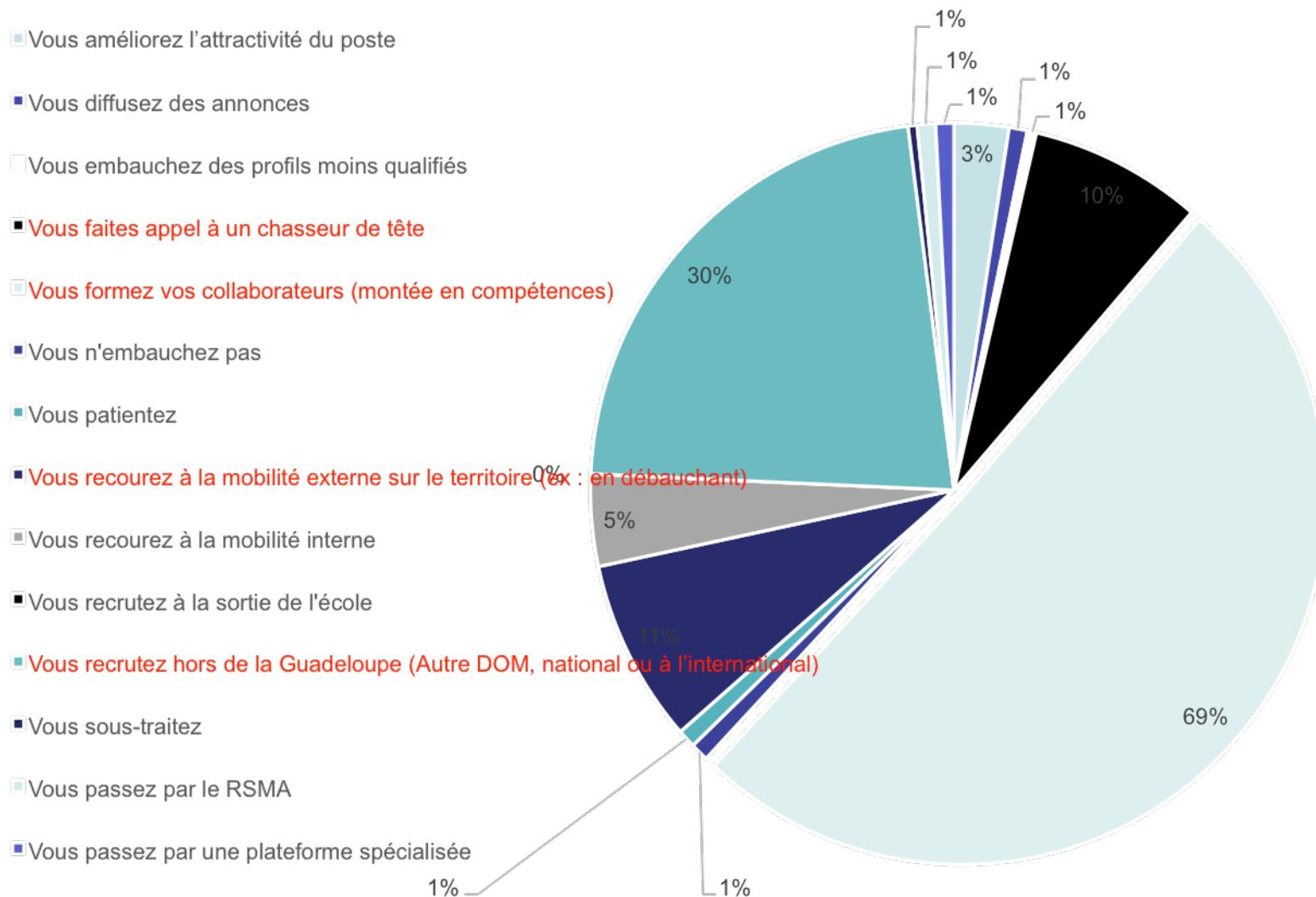
Thème 4: Croissance inclusive

- Quelles difficultés rencontrez-vous ?



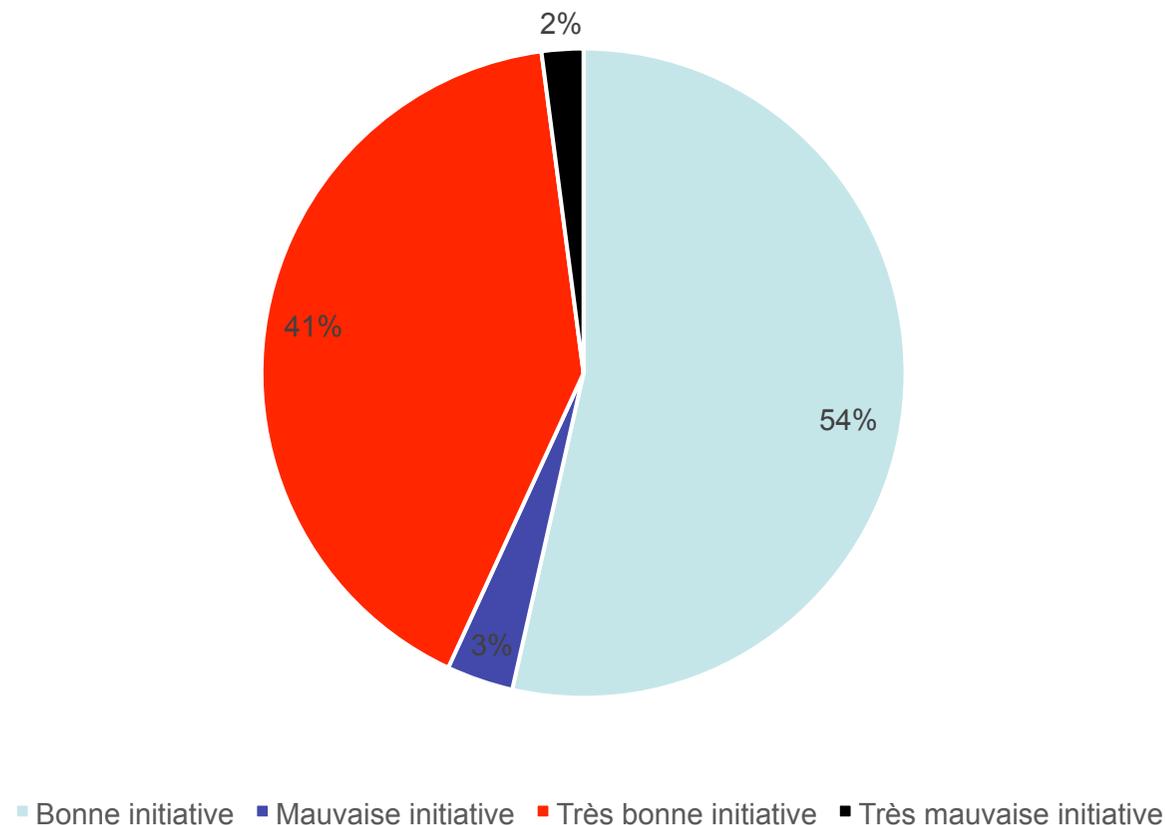
Thème 4: Croissance inclusive

- Comment palliez-vous à ces difficultés?



Thème 4: Croissance inclusive

- Que pensez-vous de la mise en place d'actions, telle qu'une exonération de charge des entreprises côté patronal pour favoriser le retour en Guadeloupe des personnes qualifiées ou très qualifiées ?



Thème 4: Croissance inclusive

- La mesure porte sur les personnes pouvant justifier d'intérêts économiques et moraux dans le territoire, critère identique à celui permettant aux fonctionnaires de bénéficier de congés bonifiés. Par simplicité de langage, nous appellerons ces personnes des « originaires »
- **Question de recherche: Quels seraient les effets d'une subvention à l'embauche des « originaires » émigrés très qualifiés?**
- A titre d'illustration, hypothèse d'une baisse de 20% des taux de cotisations sur les salaires des travailleurs qualifiés originaires financée par la collectivité locale
- Principaux résultats macroéconomiques :
 - Hausse des salaires des très qualifiés (+2,1%)
 - Hausse des revenus des ménages (+0,3%)
 - Baisse des coûts de production
 - Hausse du PIB (+0,2%)
 - Baisse du chômage (-0,3%).
 - Hausse de la démographie (+0,5%)

Les réponses au questionnaire sur le site kanoukafè.com

Y a-t-il des choses que nous devons protéger en tant que Guadeloupéens ?
Notre culture. Le peuple actuel est constitué de peuples immigrés, il faut prendre la culture dans son ensemble : indien, africain, colon, syrien
Le territoire entier ses mœurs et coutumes sa population son économie locale etc.
Notre culture Nos costumes, notre gastronomie, notre langue maternelle, notre nature Tout ce qui nous différencie des autres îles
Oui vos traditions ,votre île des déchets sauvages ,surtout lors des traditionnels pique-nique sur les plages. La Nature est si belle.
L'art de vivre à la guadeloupéenne
Notre biodiversité
Les terres arables , les terres agricoles
Notre identité. Nous sommes Guadeloupéens, caribéen. Pas français ni européen.
On doit garder notre île propre Garantir une bonne éducation pour les enfants Avoir une vision pour la jeunesse qui vient
La nature !!!!
Notre culture
Le transport et l'environnement
Notre Culture artistique : musique, gwoka, danses...
Oui, notre terre, notre patrimoine, notre culture alimentaire.
Protéger notre capacité à cogiter sur les voies et moyens pour bâtir un projet de société calé sur nos réalités archipélagique
Notre biodiversité, notre savoir être, notre culture, nos spécificités
Culture - Patrimoine -Environnement
La culture en général culinaire musicale... Notre histoire, que l'éducation soit avant tout locale puis nationale que les enfants apprennent d'où ils viennent avant d'apprendre les dates importantes que nous partageons avec les autres Baptisé ou rebaptisé les lieux importants avec des noms de nos ancêtres et héros locaux plutôt que ceux de nos bourreaux Les plantes médicinales de chez nous, apprendre à les utiliser avant d'aller acheter des médicaments
La maîtrise du foncier. L'environnement ; notamment le littoral.
Patrimoine, faune et flore
Il faut protéger la biodiversité de nos îles.
la biodiversité, la nature
Nous devons protéger nos valeurs, notre culture, notre patrimoine : nature, biodiversités, sources naturelles d'énergies, savoir-faire phytosanitaires, pharmaceutiques, musiques et danses traditionnelles, cultures vivrières et spécificités alimentaires...
Nôtre culture et nos traditions

Nos ressources Nos cultures et habitudes culturelles Nos traditions Nos agricultures.et territoires
La biodiversité, les infrastructures, les monuments, le devoir de mémoire, nos ressources en eau et sol, notre pharmacopée, l’anonymat, la sécurité (et pas uniquement par rapport de forces mais aussi par une approche plus humaine.
Il faudrait protéger la nature, en commençant par des choses très simples (la Guadeloupe est en grand décalage, en grand retard) : par exemple expliquer aux natifs qu’il ne faut pas jeter ses canettes et autres achats de sandwiches à 9h du matin (sujet de l’obésité interfacé), qu’il ne faut pas jeter sa machine à laver dans la rivière, qu’il ne faut pas stocker 10 cadavres de voiture dans son terrain
Oui nos paysages la nature
En tant que guadeloupéen guadeloupéenne il est selon moi important de : Préserver et restaurer le patrimoine architectural , la biodiversité, les écosystèmes Restaurer le sens de la responsabilité collective en impliquant la population dans la gestion des biens communs Protéger les ressources financières des communes contre le détournement au détriment des administrés Protéger les porteurs de projets innovant contre les monopoles au détriment du développement du marché concurrentiel
La biodiversité, les fonds marins (corail, surpêche, tourisme de masse), l'identité guadeloupéenne avec notamment le créole.
Notre Flore, nos ressources naturelles
Nous devons protéger notre biodiversité, notre culture et notre foncier.
Identité, telles forêts et terre agricole.
L'environnement : il faut protéger la nature. Il y a toujours la pollution.
La langue, la culture, l'éducation
L'amour
Nos terres , nos emplois qualifiés à la tête de tout organe décideur
On doit préserver ce qui fait notre différence, notre singularité. En ce sens notre langue créole, mais aussi notre environnement mérite d’être protégé afin de continuer à exister en tant que guadeloupéen.
Notre intégrité: stopper l'immigration illégale. L'environnement: gérer les sargasses, brumes de sable, la pollution humaine. Nos produits locaux, nos infrastructures.
Préserver notre patrimoine Préserver notre biodiversité Augmenter la production agricole, ainsi que le développement des ressources liées à la mer
Notre culture, nos Terres et notre économie
Le milieu marin, l'environnement boisé
L'eau propre
Notre environnement , protection de l'eau, des terres, de l'océan.
Notre environnement et notre identité culturelle.
En tant que Guadeloupéens nous devons protéger notre identité, notre culture, nos terres, nos enfants, nos aînés. Tout ce processus passe par l'éducation et la transmission de nos valeurs. Notre territoire est riche par son relief et sa biodiversité notre priorité est de préserver cette richesse

pour léger au génération futur. De plus nos notre médecine traditionnel a déjà fait ses preuves, nos ainés sont sources de savoir que nous devons aussi protéger par ce système qui ne les laisse plus de place.
Notre culture notre histoire notre authenticité
La préservation de notre environnement est capitale. Protéger aussi la vraie économie locale , ce qui est fabriqué réellement chez nous ou qui a poussé chez nous, il ne suffit pas de mettre un autocollant produit peyi pour faire croire que c'est local!
La biodiversité
Oui les avocats
Nous devons protéger et embellir notre patrimoine Nos plage, Nos monuments , les sport locaux (voile traditionnelle , bœuf tirant...)
Notre littoral, Notre patrimoine, Notre culture à travers nos us et coutumes (sur toutes leurs formes, même avec la voiture à pain)
Notre patrimoine culturel : notre musique, notre créolité, nos temps de partage familial, notre cuisine aux milles couleurs, et notre île
Notre diversité et liberté
L'environnement, Trop de pollution, Nos plages, Trop de sargasses
Nos coutumes nos terres
La Nature la biodiversité les paysages la faune la flore
Absolument. Nos sites naturels, notre faune, notre flore, notre agriculture.
Oui il est primordial de protéger notre culture notre histoire car c'est ce qui fait ce qu'on est aujourd'hui
Les coutumes comme dans chaque région du monde et limiter le nombre de touristes.
L'environnement, La culture, La gastronomie
Oui, l'environnement
Notre écosystème, notre faune et notre flore
Nos ressources marines, notre patrimoine, l'environnement, la production locale
Nos enfants, Notre environnement
La nature , le littoral marin , l'agriculture notre patrimoine culturel
Pour mieux protéger il faut vivre dans l'ensemble géographique dont nous sommes issus donc coopérer avec nos voisins pour mettre ensuite en place des solutions communes dans cet objectif de préservation, de protection. Seul on va plus vite, ensemble on va...!
Notre jeunesse nos acquis nos biens notre biodiversité notre ile
Nous devons protéger notre culture, l'emploi pour nos jeunes, nos terres, notre langue créole.
Notre environnement, notre culture, notre personnalité
Nos terres, notre biodiversité, nos produits locaux, nos traditions
Nos rivières et sources d'eaux potables
Biodiversité, Culture guadeloupéenne, Identité guadeloupéenne
Les écosystèmes et la ressource en eau. L'environnement au sens large mais en se focalisant sur ces deux points.

L'environnement, la mer, la biodiversité.
<p>Le foncier. Il devrait y avoir une préférence pour les locaux. Un hexagonal ou habitant d'un autre pays ne devrait pas pouvoir acheter une maison en Guadeloupe ou alors pas avant une certaine durée de vie dans le département.</p> <p>le créole: il devrait y avoir bcp plus d'émissions de tv en créole; tous les panneaux indicatifs devraient être écrits en créole, les panneaux d'agglomération devraient être tous écrits en créole (ce n'est pas le cas). Il faudrait également que tous les fonctionnaires de toutes les administrations maîtrisent le créole pour pouvoir mieux communiquer avec la population (les personnes âgées ou celles qui sont principalement créolophones; les enfants pour lesquels il s'agirait de transmission...)</p>
On doit protéger la Guadeloupe de la saleté et on doit faire plus d'efforts pour protéger nos jeunes du chômage et des différentes addictions.
Consommation locale leur Langue culture tradition gastronomie l'artisanat la musique
Notre patrimoine culturel, culinaire, foncier.
Notre TERRRE, Nos EAUX, Nos RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES, Notre FAUNE ET FLORE, Notre CULTURE, Nos TRADITIONS, Nos VALEURS.
Le sol, La géothermie, La culture, La gastronomie, La mémoire historique
Il faut protéger la nature tellement de merde jeté çà et là par les Guadeloupéens
L'eau, l'air, la nature, la mer, les rivières, les mangroves
<p>En tant que Guadeloupéens, nous avons la responsabilité de protéger notre territoire, un trésor unique dans la Caraïbe. Plusieurs aspects de notre environnement nécessitent une attention particulière et des actions concrètes pour assurer leur préservation pour les générations futures.</p> <p>1. Protection du littoral et de la mer :</p> <p>Nos côtes et nos eaux marines sont des atouts inestimables. Il est crucial de mettre en place des mesures de protection pour prévenir l'érosion côtière, limiter la pollution marine et préserver la biodiversité des récifs coralliens. Des initiatives comme la création de zones marines protégées et la régulation stricte des activités nautiques peuvent contribuer à ces objectifs.</p> <p>2. Préservation de l'agriculture :</p> <p>L'agriculture est une composante essentielle de notre patrimoine et de notre économie. Promouvoir des pratiques agricoles durables, soutenir les agriculteurs locaux et encourager la diversification des cultures peuvent aider à maintenir la fertilité de nos terres tout en réduisant notre dépendance aux importations.</p> <p>3. Conservation des forêts :</p> <p>Nos forêts tropicales abritent une biodiversité riche et variée. Il est impératif de lutter contre la déforestation et d'encourager la reforestation. La mise en place de programmes éducatifs sur l'importance des écosystèmes forestiers et la promotion de l'écotourisme peuvent également jouer un rôle clé dans la préservation de ces espaces.</p> <p>4. Gestion des déchets :</p> <p>La gestion des déchets est un défi majeur pour notre territoire. Nous devons adopter une politique de gestion des déchets plus agressive, axée sur la réduction, le recyclage et la valorisation des déchets. La sensibilisation de la population à la nécessité de trier et de réduire ses déchets est essentielle. Des campagnes d'éducation et des incitations pour les pratiques écologiques peuvent faciliter ce changement de comportement.</p> <p>5. Réponse aux feux :</p> <p>Bien que les feux puissent être perçus comme une tradition, il est crucial de former les habitants à mieux gérer leurs déchets et à comprendre les risques associés aux feux non contrôlés. Des programmes de formation sur la gestion des déchets verts et la promotion de pratiques alternatives, comme le compostage, peuvent réduire la nécessité de recourir aux feux.</p> <p>Protéger notre territoire passe par des actions concrètes et une sensibilisation continue de la population. Nous devons adopter une approche proactive et collective pour préserver notre environnement et notre qualité de vie en Guadeloupe.</p>
La faune, la flore, la culture, le foncier, le littoral, la préférence locale ainsi que les compétences locales en matière d'emploi.

<p>Notre patrimoine matériel et immatériel Nos terres Nos us et coutumes Notre littoral et tant d'autres choses qui font du territoire Guadeloupe une île unique.</p>
<p>Le fait d'être français. La propreté de l'île. Le respect des jeunes envers les anciens qui se dégrade d'années en années... La politesse qui aurait tendance à disparaître tout doucement avant que l'on se retrouve comme la métropole, très individualiste.</p>
<p>L'environnement</p>
<p>Notre économie et nos productions locales.</p>
<p>Notre nature , la santé des hommes , notre identité</p>
<p>Le patrimoine. Les terres agricoles. Le littoral</p>
<p>La nature de l'île ses richesses sa diversité... son patrimoine. Sa culture</p>
<p>Notre culture, Notre Créole, Nos terres</p>
<p>Préserver notre patrimoine. Refaire vivre les moulins à eau vent et bêtes. Protéger notre littoral nos espaces vert et fonds marins</p>
<p>Le foncier</p>
<p>Les terrains La patrimoine mobilier et immobilier</p>
<p>Notre liberté</p>
<p>Le foncier</p>
<p>L'environnement et le développement industriel doivent être en équilibre</p>
<p>Notre identité</p>
<p>Le foncier, la production locale</p>
<p>Nos jeunes et personnes âgées de plus les infrastructures réalisées</p>
<p>Nos terres et nos uses et coutumes</p>
<p>Oui notre culture tels que la pêche le tradit tours de voile le Carnot, l'architecture des ancienne maison, et nos ancienne bâtiments.</p>
<p>Il faut protéger notre culture et notre patrimoine (exemple :à l'école jouer de la flute mais aussi apprendre le gro ka aux tous petits.)</p>
<p>Nos terrains nos maisons</p>
<p>Conserver les savoir-faire ... Garder les jeunes sur place (structures scolaires et de formation) ... Protéger ceux qui entreprennent sur place et qui font avancer la Guadeloupe quelle que soit leur origine. Garantir des prix bas pour ce qui est produit sur place.</p>
<p>Nous devons protéger notre culture et notre patrimoine de manière générale. Les nombreux incendies qui ont détruit des bâtisses d'architecture créole ces 5 dernières années ont considérablement endommagé la ville de Pointe-à-Pitre. De nombreux savoir-faire disparaissent de notre archipel il faudrait construire des chantiers école et former les jeunes pour la reconstruction de la ville en respectant cette architecture qui nous est propre.</p>
<p>Espace naturel, terre agricole, qualité de vie.</p>
<p>Nous</p>

Protéger le Guadeloupéen, mais surtout veiller de sa libre circulation économique (agriculture, industrie, échange commercial, culturel etc.) dans toutes la caraïbes voir au-delà (Amérique du Sud, USA, Amérique du nord et Afrique)
Le foncier
Langue, Terre (agricole, plantes médicinales, terre des ancêtres, beauté des paysages), patrimoine culturel (gwo ka danse, cuisine) ...la nation créole
Écosystèmes terrestres et littoraux, mangrove de Jarry en particulier et les ilets
Notre identité, notre culture , notre patrimoine et notre autonomie
Je crois que la Guadeloupe doit protéger son histoire, son héritage de peuple combattant l'injustice. Je crois que l'histoire de la Guadeloupe doit être enseignée à tous les niveaux scolaires, depuis la primaire jusqu'à l'Université. Il est important que ces héros et héroïnes soient valorisés dans l'espace public. Il faut financer des livres, des ouvrages pour la jeunesse, des films et des documentaires sur cette histoire pour favoriser la transmission.
La vraie culture Guadeloupéenne
En tant que Guadeloupéen, je suis favorable à l'ouverture de notre environnement sur le monde mais aussi soucieux d'un certain protectionnisme de notre économie locale et de nos coutumes.
La langue, les traditions et notre biodiversité
Le Guadeloupéen, celui qui est née en dans les îles de Guadeloupe de parents et grands-parents nées en Guadeloupe ou celui de parents provenant d'autres lieux géographiques voire celui qui est arrivé en Guadeloupe, établi une communication, une attitude, des actes respectueux au profit de tous les habitants, des lieux, de la faune, la flore, le littoral, la mer. Oui nous devons protéger tout cela y compris des dirigeants envers les autres composantes de la population.
Nous devons sauvegarder notre culture, notre environnement et notre patrimoine immobilier
Notre culture; le bien vivre en santé; notre environnement;
L'éducation, les personnes âgées, le foncier, l'eau, les arbres fruitiers(sapotille poix doux pomme rose mangue corossol...) dans chaque cité il y aurait dû en avoir des arbres fruitiers, plein d'immeubles sans vie sans zinzin sans papillon sans sucriers, les décideurs ont laisser les promoteurs immobilier détruire le beau tableau de notre archipel
Notre environnement vital : les COMMUNS : l'atmosphère, les eaux, les sols, la biodiversité, la santé publique dont la santé mentale à ne pas oublier.
Notre patrimoine environnemental, foncier et culturel
Notre territoire d'abord, trop de violence. Notre modèle économique, et notre patrimoine.
Environnement et culture. Et plus l'héritage de l'éducation ancestrale
Oui notre culture, manière de vivre, notre belle langue le créole et surtout nous Guadeloupéens!
Nous devons protéger notre héritage immatériel et nos terres. Trouvez un moyen d'inscrire que les terrains en Guadeloupe ne peuvent pas être la propriété d'un tiers personne n'ayant jamais vécu en Guadeloupe. À l' image d'autres pays pour ouvrir une entreprise obligatoirement de s'associer avec un résident pour lutter contre l'effet de la défiscalisation.
La biodiversité, les agriculteurs, la production raisonnée, la diversification, l'auto-suffisance alimentaire.
Déjà la population ! ,La culture , la production agricole, l'artisanat, les terres, la nature, la langue
Langues, cultures, patrimoine, environnement, authenticité, valeurs, production locale.
Les traditions et cultures (danses, langues, plats...) les plages , les rivières (palier la pollution des eaux et des sols)

Comment pouvons-nous faire en sorte que les Guadeloupéens aient plus d'opportunités d'emploi ?
Nous sommes en manque criant de cadre. Bon nombre de nos jeunes ne veulent pas se diriger vers des postes à responsabilité. Il faut les étudier vers une maturité en matière de responsabilité
Créer des formations qualifiantes qui débouchent sur des emplois innovants avec une priorité aux locaux
Proposer des formations en adéquation avec les besoins économique de l'île. Développer économiquement les dépendance comme marie galante
Les cultures de fruits ,les plantes. Les légumes...le cacao .Le café...il n'y a pas que le rhum.
En créant nos propre entreprise et en nous inspirant de ce qui se passe ailleurs dans le monde
En améliorant leur formation initiale
Fond souverain guadeloupéen ou chaque guadeloupéen cotise , et faire le lien avec ceux qui vive en "hexagone"
Que le pouvoir économique soit au main de guadeloupéen. Pas de gens qui sont loin et qui décident.
Il faut déjà savoir ce dont la Guadeloupe a besoin avant de prendre l'avion Faire une étude sur les métiers ayant une forte demande en Guadeloupe
Facilitation des études et Formations en dehors du territoire
Améliorer le transport urbain pour les jeunes
Baisser le coût des charges sociales. Abroger et faire évoluer le RSA pour l'adapter à un système de pointage. Le but inciter la personne qui touche le RSA à s'investir dans un projet et à ne plus attendre le début du mois, et tendre la main...
Prioriser les emplois aux locaux, les formés et missionnés la compétence extérieure, s'il le faut pour la formation sur le terrain.
Le système éducatif et les politiques de formation initiale continue, professionnelle doivent être en phase avec notre politique de développement inclue dans le projet de société
Développer une industrie locale à forte valeur ajoutée pour l'export. Et une automatisation pour que nos produits locaux soient accessibles en interne Favoriser les entreprises coopératives
Préférence de naissance
Le secteur public étant important, favoriser le retour au pays des Guadeloupéens en fonction de critères spécifiques (parents vivant ici, scolarité...)et de commissions pour éviter d'être mis à l'écart au profit des métropolitains de souche. Que les postes en Guadeloupe soient avant tout proposé aux Guadeloupéens car les cadres actuellement ne nous ressemblent pas
Développer le savoir être dans les entreprises. Comprendre leur fonctionnement. Apporter sereinement sa contribution. Être compétent. Ne pas vivre dans la rancœur et l'agressivité. Éviter le recours à la grève.
Accentuer la formation, curiosité des jeunes et confiance des employeurs
Il faudrait élargir la formation et proposer des filières adaptées à la réalité économique de l'archipel. Il faudrait aussi des écoles d'ingénieurs notamment dans le BTP, une faculté de médecine complète et une école de commerce.
Le territoire est petit, l'ère est a la mondialisation, le marché de l'emplois n'est pas extensible. Il faut développer des industries à l'échelle locale et l'agriculture. Réduire les charges des entreprises afin de favoriser l'emplois.

Adapter les formations aux besoins des entreprises locales et non calquer des formations nationales qui ne reconnaissent pas notre bassin d'emploi.
En appliquant la préférence locale à compétence égale
'- Dégager quelques axes de développement clé de l'économie * tourisme * agricultures et pêchés * artisanat * agro-alimentaire * environnement et santé...
Diminuer les charges patronales pour les TPE, favoriser une offre de formation plus cohérente avec le marché, une participation financière des descendants d'esclavagistes à la collectivité , la semaine de 4 jours,
Il faudrait supprimer la majoration de salaire des fonctionnaire, pour que l'emploi privé soit plus attractif. Ou majorer de 40% les salaires du privé, par principe d'égalité et de respect de tout le monde. La vie est chère que pour les fonctionnaires?
En privilégiant les emplois aux résidents de plus d'un an.
La création d'opportunités d'emploi passe par: L'établissement d'un stratégie territoriale de développement d'activités créatrices d'emploi local- trop de micro-projets artisanaux et pas de coopération Un plan d'investissement dans les moyens d'enseignement - bâtiments ,équipements, enseignants ,transports scolaires, cantines Une réforme de l'octroi de mer L'ouverture du marché à la concurrence
Donner une priorité à l'emploi aux Guadeloupéens et Guadeloupéennes et cesser de recourir en première idée à des personnes venant de l'Hexagone. Favoriser l'entrepreneuriat des jeunes.
En favorisant l'emploi au Guadeloupéen plutôt qu'à un métropolitain .
Afin que les Guadeloupéens aient plus d'opportunités d'emploi, il faudrait simultanément susciter la préférence des consommateurs pour les entreprises qui embauchent des guadeloupéens, faire évoluer notre culture de l'emploi et de la satisfaction client et créer des entreprises de référence qui peuvent s'ouvrir sur le monde.
Les quotas
il faut créer des emplois plus accessible Donner une chance aux personnes qui n'ont pas le permis ni le véhicule Faire en sorte que les plus jeunes puisse avoir une expérience pour éviter qu'ils cherchent ailleurs. De nombreux jeunes quittent la Guadeloupe pour travailler..
Il faut ouvertement réserver des emplois aux guadeloupéens
La réponse se trouve dans la question sans prétention
Former d'avant Sélectionner Trier
Pour favoriser la création d'emploi, il faut développer les filières d'avenir ainsi que les initiatives qui valorise nos produits spécifiques. Je pense à la filière «coco" , de la production , la vente , la transformation et recyclage des déchets (filtre fibre de coco). Parallèlement une régulation de la vente sur la voie publique s'impose pour assurer la traçabilité. L'offre de service à la personne.
Financer des porteurs de projets locaux et internationaux. Rendre le territoire plus attractifs pour des investisseurs locaux et étrangers.
Offrir aux Guadeloupéens le maximum d'outils et d'opportunités pour qu'ils retrouvent un travail. Soutenir les entreprises, afin de préserver les emplois et encourager la création d'autres.
Plus de retour au pays pour nos étudiants, un meilleur accompagnement

Favoriser plus de formation gratuite et des aides pour les employeurs
La formation en fonction des besoins du pays.
Créer plus de filières de productions Plus de filière de services
La préférence doit être pour les Guadeloupéennes et Guadeloupéens, les postes de direction et de cadre pour nos diplômés.
Par l'école? nous devons nous inspirer des grandes écoles qui ont des collaborations avec les entreprises pour placer et préparer les futures travailleurs de demain. Donner la possibilité aux locaux accéder aux postes à responsabilité plus facilement.
Si je répons ils diront je suis raciste et pourtant ce n'est pas le cas mais. Il y a des solutions
Qu'ils se forment aux emplois qui existent en Guadeloupe
Baisser les charges des entreprises, baisser les taxes liées à l'octroi de mer, cela permettra de diriger sa trésorerie vers l'embauche et non le paiement de taxe de plus en plus lourde.
Déjà que les jeunes soient à l'heure durant les stages ou l'alternance. Et qu'ils arrêtent de passer leur temps sur leur téléphone et effectuent le travail demandé au lieu de discuter par messagerie ou de regarder des vidéos sur les réseaux.
L'archipel vivant beaucoup du tourisme, le protéger en diminuant les prix d'avion permettra de protéger l'emploi
Avant la fin des cursus scolaire, il serait bien que les entreprises qui sont à la recherche de main d'œuvre puissent s'introduire dans les différents établissements scolaires pour aller à la rencontre de nos jeunes
Apprendre bien plus tôt à créer et gérer son activité (les démarches, les erreurs à éviter, les organismes clé etc.)
Créer des missions locales avec des offres d'emplois et de formations en phase avec le marché. Construire des espaces d'expression pour les jeunes, gymnases, terrains de sport urbains
Meilleurs transports en communs, flexibilité dans la mobilité des gens
Améliorer la formation initiale (pas assez de formation) Meilleure connaissance des entreprises. Plus de stage en immersion dès le plus jeune âge
Changer la politique de l'emploi Priorité aux locaux Résider plus de 5 ans afin de pouvoir travailler en Guadeloupe
Protéger le marché intérieur réserver l'emploi local aux Guadeloupéens nés sur place et ceux nés ailleurs vivant ailleurs. Devenir un PTOM quitter l'union Européenne avec notre statut de RUP pour faciliter les investissements étrangers voisins et faciliter l'intégration à la caraïbes et au continent Américain.
Développer la culture du service : le nettoyage quotidien des sites touristiques fréquentés. On pourrait mettre en place une brigade spéciale propreté (matin + milieu d'après-midi). Je précise : une brigade départementale, et pas dépendant d'une agglomération/communauté. De même, exiger que les créateurs d'entreprise résident depuis plus de 5 ans en Guadeloupe. Ça ferait un peu moins de concurrence venu d'ailleurs.
Utiliser les budgets formations - créer des filières innovantes et donner l'envie aux jeunes de travailler et d'apporter un plus à la collectivité.
'-Créer des industries (bio éthanol, énergies renouvelables, recyclage...) -Former en fonction des besoins du territoire -Favoriser les contrats d'apprentissage
Être plus exigeant dans la formation initiale
Depuis le plus jeune âge créer des vocations, pas seulement caissier ou employés chez mac do ou Jardiland

Améliorer le système scolaire en accompagnant davantage les jeunes en difficulté. Multiplier les services de proximité pour créer des emplois.
Favoriser la réussite scolaire, l'égalité des chances qu'elle que soit la classe sociale Faciliter les déplacements des Guadeloupéens pour de la formation, en Europe et au Canada notamment, ainsi que leur retour au pays Favoriser dès le plus jeune âge la connaissance du monde l'entreprise
Chaque entreprise qui fait une création d'entreprise au sein de la cci ou des entreprises qui sont implantées doivent favoriser l'emploi local celles qui refusent mise en place d'une amende ou pas d'attribution d'aide et aucune faveur sur les taxes locales
Déjà, favoriser et promouvoir les créateurs et la création d'entreprise que nos jeunes comprennent qu' être fonctionnaire ou salarié ce n'est pas la panacée !
Prioriser l'embauche local, développer l'économie et exploiter nos ressources pour l'autosubsistance
En donnant la préférence aux Guadeloupéens qui ont les mêmes compétences que ceux venant d'ailleurs.
Participer aux recrutements !
Diversifier les formations, réserver en priorité les emplois aux locaux, inciter les jeunes à créer leur entreprise en leur facilitant l'accès au crédit
EN FAVORISANT DES ENTREPRISES AYANT DES ACTIVITES POUR LES JEUNES, EMPLOYANT DES JEUNES. CELA EMPÊCHERAIT LA FUIITE DE NOTRE JEUNESSE HORS DU DÉPARTEMENT.
Publier les offres d'emploi Éviter le favoritisme Soutenir la création d'entreprise par les guadeloupéens (démarche) Renseigner la population sur les besoin en activité pour une création d'entreprise axée sur les besoins
Monter des formations tournées vers la production locale/le tourisme et réaliser des appels à projets pour développer des projets dans le secteur de l'économie circulaire (plus de réemploi, de réparation et de circuits courts).
Produire local, attirer les grandes entreprises.
Priorité doit être donnée aux guadeloupéens. À compétences égales, le Guadeloupéen doit être choisi. Création d'un structure type France Travail mais réservé aux guadeloupéens et où les employeurs pourraient directement entrer en contact avec les demandeurs d'emploi.
Nous aurions plus d'opportunités d'emploi en démarrant des entreprises qui attireraient de nouveaux clients et en développant le tourisme
Leur redonner une conscience professionnelle un patronat à l'écoute humain sachant dynamiser et donner envie de travailler Prioriser les natifs améliorer les conditions de travail et les transports
Soutenir la création d'activités pourvoyeuses d'emplois.
En Créant et développant une économie émancipée et détachée des systèmes actuellement en place. Nous n'avons aucune industrie . Cela offrirait de nombreux emplois.
Priorité d'emploi Adapter la formation aux entreprises Mettre l'école et l'université au service du pays
Les opportunités sont là, mais encore faut-il les saisir, on préfère bénéficier des aides et jobber
En obligeant les institutions public et privé recevant des subventions public de prendre plus de stagiaires et d'alternant avec une mixité sociale et familiale obligatoire (pas de la même famille ou de lien entre, pas de conflit d'intérêts) avec des tirages au sort. Permettre aux salariés de plus de 60 ans d'avoir un apprenti sans frais. En relançant l'économie, en planifiant des projets à long terme

<p>Pour favoriser l'emploi local en Guadeloupe, plusieurs actions concrètes doivent être mises en place afin de créer un environnement propice à l'embauche des natifs et de renforcer la confiance mutuelle entre employeurs et employés.</p> <p>1. Renforcement de la formation professionnelle : Il est crucial de développer des programmes de formation adaptés aux besoins du marché local. Ces formations doivent inclure non seulement des compétences techniques, mais aussi des modules sur la communication, la compréhension du management et le travail d'équipe. En outre, il est essentiel de travailler sur la susceptibilité des employés, en les aidant à comprendre l'importance des directives et en renforçant leur confiance en eux-mêmes et en leurs supérieurs.</p> <p>2. Promotion de l'esprit d'équipe : Le travail en équipe doit être au cœur des pratiques professionnelles. Des ateliers et des activités de team building peuvent aider à renforcer les liens entre collègues et à améliorer la coopération. Cela permettra également de diminuer les malentendus et les conflits potentiels.</p> <p>3. Sensibilisation des employeurs : Les employeurs doivent être sensibilisés à l'importance de valoriser et de respecter les employés locaux. Il est essentiel qu'ils ne profitent pas de la situation pour préférer systématiquement du personnel hexagonal. Une meilleure compréhension des cultures et des attentes locales peut aider à établir un climat de travail plus harmonieux et productif.</p> <p>4. Utilisation optimale des infrastructures pour les jeunes : De nombreuses infrastructures et programmes existent pour soutenir l'emploi des jeunes, mais ils ne sont pas toujours utilisés efficacement. Il est nécessaire de promouvoir ces ressources et de les rendre plus accessibles. Les initiatives comme les stages, les apprentissages et les formations en alternance doivent être davantage encouragées.</p> <p>5. Construction de la confiance mutuelle : La confiance entre employeurs et employés est fondamentale. Cela passe par une communication transparente, un respect mutuel et une reconnaissance des efforts de chacun. Des réunions régulières et des feedbacks constructifs peuvent aider à instaurer cette confiance.</p> <p>6. Incitations à l'embauche locale : Les autorités peuvent mettre en place des incitations pour les entreprises qui embauchent localement, comme des subventions ou des avantages fiscaux. Cela encouragerait les employeurs à privilégier la main-d'œuvre locale.</p> <p>Favoriser l'emploi local en Guadeloupe nécessite une approche globale qui intègre la formation, la communication, la sensibilisation et la confiance mutuelle. En travaillant ensemble, employeurs, employés et autorités peuvent créer un environnement où chacun a l'opportunité de s'épanouir professionnellement.</p>
<p>En créant et en soutenant une industrie agroalimentaire, de transformation, soutenir et développer la construction et réparation navale ainsi que le solaire et l'éolien. Tendre vers une autoproduction électrique pour chaque foyer. La création d'une vraie industrie de pharmacologie locale, en s'appuyant sur le tissu existant localement. Remettre en place une industrie de bio carburant comme cela a existé. La Guadeloupe a formé et forme des ingénieurs ou futurs ingénieurs de grande qualité : permettons-leur de rester et ou revenir au pays.</p>
<p>En mettant en place une clause obligatoire afin que les postes soient proposés en priorité aux Guadeloupéens (avec une date de résidence supérieure à plusieurs années - exemple 5ans - pour les personnes n'ayant pas d'attache familiale.</p>
<p>Proposer plus de formations sur notre territoire (scolaire, université ...) et de meilleures qualités pour éviter que nos jeunes ne partent étudier en métropole ou à l'étranger car ils trouveront ensuite du travail sur place et non ici.</p>
<p>En leur offrant une formation de qualité en Guadeloupe dans le domaine qu'ils souhaitent</p>
<p>Priorité aux Guadeloupéens avec diplômes égaux dans les entreprises éducation nationale hôpitaux etc. favoriser le retour des jeunes Guadeloupéens qui le désirent...oui</p>
<p>Faire un recensement dans les entreprises de toutes les opportunités et faire de la formation en adéquation avec les demandes mais surtout informer les jeunes aux nouveaux métiers</p>
<p>Arrêter la concentration des mains des mêmes acteurs économiques</p>

En favorisant leur formation pour améliorer leur compétences... créer des structures locales qui embauchent du personnel local dans tous les domaines d'activités pas seulement les métiers du tertiaire
Accorder des avantages aux entreprises qui jouent le jeu de l'emploi local à compétence égale. Créer des partenariats avec les grands groupes de Guadeloupe et étudier les niches mal ou non exploitées
Si nous voulons plus d'opportunités d'emplois il faut déjà que nos entreprises nous ressemblent que ce soit les services publiques et privées. Or les emplois supérieurs sont détenus majoritairement par des hexagonaux qui favorisent la venue de leurs connaissances au détriment des locaux.
Créer une plate-forme d'offre d'emploi réservés uniquement aux originaires du département
Mettre en place des formations qui répondent aux besoins du territoire.
Créer des centres de formation et des entreprises
Faire une loi, sur la priorité locale
Tenir compte des besoins du pays, prêter des terres aux jeunes agriculteurs
Accentuer les formations et mettre plus de moyens dans mes écoles.
Des formations en adéquation aux besoins des entreprises, de la prospective
Travailler avec la caraïbes et l'international créer des postes en ce sens. Rendre les salaires plus attractifs par rapport au niveau de vie (vie chère) favoriser la création entreprise , pays de solidarité, développer un réseau guadeloupéen.
Que les formations que les jeunes souhaitent faire se fassent en Guadeloupe
Créer un réseau pour le travail comme certains qui viennent d'ailleurs et qui ont réussi à instaurer entre eux et qui trouvent du travail avant même d'arriver en Guadeloupe
Mettre davantage formation aux jeunes mais vous n'irez les chercher non plus.
En mettant l'accent sur les accompagnement financier pour les jeunes structures ,en faisant du lobbying endogène, en mettant en place des formations sur des métiers inaccessibles en Guadeloupe mais accessible en France.
Ne plus donner aux étrangers leur poste. Leur donner la chance de faire leur preuve
Meilleures formations (service client) et plus d'implication des jeunes qui manquent de professionnalisme (retard/ langage familier/portable en main en permanence)
En faisant des diagnostics réalistes de tous les secteurs d'activités et en privilégiant l'embauche régionale avant tout. L'embauche extérieure doit se faire uniquement en dernier recours.
Formation en adéquation avec les besoins du territoire, développer l'innovation pour satisfaire nos besoins, développer la culture économique et d'entreprise à l'école. Réduire les hauts salaires dans la fonction publique pour augmenter l'investissement publique utile.
En respectant leurs compétences et talents. En arrêtant le favoritisme et le fantchouisme Pour augmenter les opportunités d'emploi en Guadeloupe, il est essentiel d'investir dans le développement économique local, de soutenir les petites entreprises et l'entrepreneuriat, de renforcer la formation professionnelle pour répondre aux besoins du marché du travail, et de promouvoir les secteurs économiques porteurs dans la région, tels que le tourisme durable, l'agriculture locale et les énergies renouvelables. En outre, des politiques visant à réduire les inégalités sociales et à favoriser l'inclusion économique peuvent également contribuer à créer davantage d'opportunités pour les Guadeloupéens.
Proposer des offres de formations d'abord dans les nouvelles technologies au service des agriculteurs, éleveurs. Technique de l'eau au lieu d'aller chercher des compétences extérieures créons ses possibilités pour nos jeunes et surtout qu'ils soient rémunéré à la hauteur de leur travail et diplômes

Multiplier le nombre de job dating
Création de nos propres entreprise, enquête sur les richesses mal acquises et partage des richesses, Adapter les qualifications des jeunes étudiants aux réalités du territoire, défendre la priorité aux guadeloupéens demandeurs d'emploi, limiter l'immigration
Accompagner le retour au pays
Axer l'apprentissage sur les compétences professionnelles et les soft skills L'entrepreneuriat pour créer et développer des emplois Coopération internationale
Je crois qu'il y a un axe à défendre sur l'agriculture et le manger local, je crois que depuis le confinement les Guadeloupéens sont revenus vers une alimentation endogène, basée sur la culture de produits du pays, en remettant au goût du jour le jardin créole. Tout cela doit se faire à tous les échelons de la population. Les responsables politiques doivent travailler avec les médecins et les professionnels agricoles pour valoriser ces pratiques. Ce sont des sources de bien-être, de lutte contre le diabète et l'obésité mais aussi des secteurs qui peuvent créer de nombreux emplois.
Le problème s'il y en a un ce serait l'image que l'on a de l'emploi, des métiers et des employeurs.
À mon avis, il serait nécessaire d'investir sur la formation de nos jeunes cadres Guadeloupéens âgés entre 20-45ans. Quand cela est possible, permettre à nos (futurs) cadres d'accéder à certaines formations certifiantes ou diplômantes depuis la Guadeloupe le cas échéant, revoir la politique de la continuité territoriale qui est indexé sur le revenu fiscal de référence.
Bien penser et développer la filière agricole (développer les PAT) Poursuivre les investissements dans la construction/réhabilitation/rénovation/restauration urbaine en ayant comme priorité des priorités la maîtrise de notre impact écologique Propulser les énergies les plus renouvelables possibles en favorisant l'autonomie énergétique des territoires / développer les mixtes énergétiques Mener un très gros travail au niveau régional de formation professionnelle pour la jeunesse délaissée sur le territoire . Investir massivement dans les collèges, les lycées, les internats. Imaginer une alternative raisonnable au tourisme de masse dans une période futur où le transport aérien sera impacté par le changement climatique Favoriser énormément la mobilité vers l'hexagone autant que vers nos voisins caribéens
Il suffit tout simplement que les dirigeants écoutent les propositions qui proviennent de la population. Un véritable changement de modèle économique. La transmission d'une nouvelle éducation civique, économique, géographique, des langues étrangères, envers les plus jeunes tirée de l'expérience de chaque secteur d'activité. L'utilisation des technologies pour le travail à distance afin d'être plus productif mais également en étant disponible pour sa famille et l'éducation des enfants. Les nouveaux métiers durables de l'industrie du Tourisme. Tous les métiers liés aux nouveaux besoins de notre population vieillissante (métiers de la silver économie)
Faire une discrimination à l'embauche
Reconnaitre nos compétences non forcément à travers les yeux de l'étranger. Contribuer à l'amélioration de la communication dans les entreprises Avoir des décideurs qui ont une vision pour le pays; composer avec le peuple. Introduire la notion de leadership non de management.
Créations tout simplement
Réfléchir avec nos universitaires Guadeloupéens à rédiger des propositions de lois présentées et soutenues par tous les parlementaires des territoires français extra-hexagonaux et leurs alliés. Statut de PTOM
Favoriser le retour des jeunes diplômés, compétents pour occuper des postes à haute responsabilité. Inciter les jeunes à se former dans des domaines techniques et spécifiques où la main d'œuvre extérieure est souvent sollicitée faute de compétences locales. Développer l'attractivité des territoires afin de créer davantage d'emplois

Il y a des monopoles politiques et trop de moun à moun. Payer correctement les jeunes en fonction de leurs compétence. Les motivés en leur donnant le goût de s'investir dans leurs îles
Je suis lauréat du concours d'attaché territorial depuis 2021. J'ai mené beaucoup d'action comme bénévole et professionnel. Pourquoi parce que j'ai mes convictions pour le pays, je ne suis pas nommé ? Alors que d'autres frères et sœurs soumis, moins qualifiés (diplôme), pas du cadre À son directeurs-trucs ? Du blabla, mais même chez nous on bloque nos talents alors, on ne peut rien reprocher à ceux venus d'ailleurs.
Déjà arrêter de faire venir des français sur notre territoire et on en reparlera. Yo ka viv la belle vie, mè délè nou an Fwans sé piti job a piti kalité yo ka ban nou an fwédi. La main d'œuvre est là et est disponible donc maintenant arrêter de faire les aveugles.
Les structures existantes en Guadeloupe sont arrivées à la finalité de l'ensemble en matière d'emploi de tout ce qu'elles pouvaient faire La mission d'accueil, France travail. L'emploi au sein des collectivités et au sein de structure privé sont des emplois pour maintenir en vie le territoire. Pour que les guadeloupéens aient plus d'opportunités d'emploi il faut créer ou être à l'initiative d'un nouveau paradigme ou la Guadeloupe maîtrise toute la chaîne de valeur de A à Z, ainsi cela permettrait d'insérer chaque citoyen guadeloupéen selon son niveau de compétence. À nous de réfléchir sur une filière d'avenir on peut prendre exemple sur le Maroc, Singapour et la hollande.
Emploi=consommateur: Apprendre à consommer juste et local. Industrialiser. Trouver des investisseurs. Développer le tourisme à thème. Construire des casinos pour les touristes. Aides à l'emploi non éphémères.
En créant des emplois adaptés aux locaux, casser les monopoles ,et prendre en main sérieusement le fait de vouloir changer les codes et lois qui ne sont pas compatibles avec notre quotidien et notre économie locale...
Préférence régionale et ce n'est pas une exception dans le droit français puisqu'il y a bien une politique de quota pour favoriser l'émergence dans des femmes par exemple.
Recruter du personnel RH compétent, valoriser les jeunes mais également les savoirs des demandeurs, plutôt que d'employer son entourage Augmenter et ouvrir l'accès aux offres d'emploi de manière plus large (site internet, LinkedIn...) et non uniquement par réseau Mieux considérer les étudiants (ex: la CSP étudiant ne figure pas dans le sondage.)

Faut-il mettre en place des conditions pour accéder au foncier en Guadeloupe ? Lesquelles ?
Oui, avoir une certain connaissance de la culture guadeloupéenne et un certain nombre d'année de résidence en son sein
Faciliter l'accèsion en adaptant les prix de vente qui aujourd'hui sont trop excessifs et trouvent preneurs auprès d'investisseurs extérieurs
Prioriser l'accès des locaux aux fonciers face à quelqu'un de l'extérieur avec par exemple un abattement fiscal pour le Guadeloupéen
Beaucoup de propriétaires trichent et dépassent, les limites, beaucoup de terrain possible...
Avoir un prix du foncier bloqué et règlementé, avec une priorité pour les originaires de la Guadeloupe
Un temps passé sur le territoire
La Guadeloupe doit avoir son pouvoir législatif pour cela
Stopper l'inflation des prix qui empêche les guadeloupéens d'accéder au foncier et qui profite qu'à ceux qui viennent d'ailleurs.
Ouii, chaque commune doit développer des sites internet pour qu'il y ait plus de transparence sur le prix et les tendances afin de mieux favoriser l'offre et la demande Mais au-delà de ça la Guadeloupe doit se prémunir d'une loi spécifique afin que les étranger qui

veulent acheter en Guadeloupe doivent attendre 10 ans en tant que locataire avant qu'il accède au foncier afin de protéger les locaux de la spéculation des terrains
Aucune. Trouver de quoi régler les problèmes d'indivision
Bien sûr. Déjà redéfinir clairement les zones agricoles. Plus particulièrement en Grande-Terre. Accès au Foncier en priorité aux personnes qui ont un projet agricole adapté au secteur.
Oui, facilité l'emprunt bancaire, avec les aides des conseillers en investissement pour le montage de dossier pour le plan de financement. Et pour les autres hors locaux connaître leurs réelles motivations, s'assurer qu'ils soient prêts pour le vivre ensemble et qu'ils n'arrivent pas en conquérant juste parce qu'ils ont de meilleurs apports financiers.
Traiter l'indivision avant de rendre inaliénable ce bien immobilier Allouer du foncier à des entrepreneurs qui ont des projets durable c'est développer des activités respectueuses de l'environnement et qui puissent la population sans hypothéquer l'avenir des générations futures
Oui, si projet garantie d'emploi local, longue durée, veiller à ce que les projets ne durent plus longtemps que la période de subvention. Demander un ancrage familial ou une installation pérenne pour l'achat
Bien sûr pas accession possible pour les non originaires de l'Isle
Résidence principale depuis X ans. Facilité de paiement plus avantageuse pour les locaux Que le terrain soit loué (10ans) renouvelable 1 fois n'appartenant pas complètement à une personne étrangère, ou non Guadeloupéen depuis X générations
Oui. Hériter de ses parents. Avoir des intérêts familiaux forts en Gpe. Avoir un projet professionnel bénéfique sur le plan social, économique et écologique. Y vivre continuellement depuis ...20 ans (?) Sujet très délicat et difficile qui doit être traité avec beaucoup de prudence et de compétences.
Des conditions pas forcément mais agir sur la succession, il y'a trop d'indivisions qui bloquent les processus d'accès au foncier légalement
Pas nécessairement. C'est intéressant que des personnes qui viennent d'ailleurs puissent acheter et s'installer de façon à créer un brainstorming sur l'île.
La terre est à tout le monde...nous sommes les habitants d'une planète. Il faut arrêter d'être aussi auto centré...
Oui, protéger les littoraux et s'assurer que rien ne sera revendu à des promoteurs peu scrupuleux, détenir des intérêts matériels et morceaux (au sens de la loi) quitte à déroger à la li, puisque c'est un marché libre et ouvert au plus offrant.
Le foncier demeure la richesse première d'un peuple selon moi, il conviendrait comme cela ce fait ailleurs de prioriser l'acquisition de celui-ci aux ressortissants guadeloupéen en priorité
- Résider et travailler en Guadeloupe - Emploi et exploitation de CAPITALS en Guadeloupe - Faire le choix d'être avant tout Guadeloupéen
Oui, être guadeloupéen (à définir) ou avoir un projet au service des guadeloupéens
La nouvelle loi pour préempter les biens abandonnés depuis plus de 10ans devrait redonner du souffle, pour peu qu'elle soit utilisée. Il faut expliquer aux natifs qu'il faut passer chez le notaire et régler les successions, personne n'est au courant ici et il y a des ruines partout
Oui faire une enquête afin de redonner les terres j
Je ne pense pas qu'il faille mettre en place des conditions en plus pour accéder au foncier en Guadeloupe. Par contre , les autorités devraient lutter contre les construction de bâtiments ne respectant pas des normes et la dévalorisation du territoire par les propriétés à l'abandon- développement de nuisibles , insécurité, pollution visuelle...
Priorité aux personnes déjà sur l'île et en particulier aux Guadeloupéens et Guadeloupéennes. Assouplissement des règles de crédit.

Il ne devrait pas y avoir de conditions particulières à accéder aux terres de nos ancêtres. Il faudrait aussi défavoriser l'accès aux véhicules déjà trop nombreux sur l'île
Il faudrait mettre un terme à la spéculation et plafonner les rémunérations variables des agents Immos et notaires etc.
La naissance et l'origine des parents locaux.
Oui.
Il faut avoir résider de manière continue, sur l'île, pendant au moins 5 ans
Sujet non maîtrisé
Oui réduire la paperasse et faciliter l'achat par les guadeloupéens
Non. Sinon quoi? Instaurer une forme de discrimination. Si on payait les employés ici au même niveau qu'en Hexagone, nous n'aurions pas eu autant de problèmes d'accès au foncier. Faites augmenter le pouvoir d'achat au lieu d'instaurer de la discrimination.
Dans un 1er temps inventorier le patrimoine foncier Mettre des règles : Être natif Être en Guadeloupe depuis années Si non propriétaire, paiement des taxes depuis x années
Oui trop de guadeloupéens ne peuvent plus espérer acheter un bout de terre, trop de terrains abandonnés et non recensés, des terres agricoles abandonnées
Non
Oui. Projet viable. Sans spéculation
Mettre à disposition le foncier appartenant au conseil général de la Guadeloupe pour des agriculteurs.
Il faut protéger le foncier Guadeloupéen en particulier pour les jeunes agriculteurs. Trouver un équilibre avec les constructions individuelles.
Oui, des conditions de parenté et aussi une durée d'habitat sur le territoire.
Est-ce utiles dans l'immédiat
Non
Conditionner la construction au respect de son environnement et en adéquation avec celui-ci : comment un hôtel aussi gros peut-il se faire à la Baie du Moule ? Nouveau fiasco à venir ...
Déjà que les propriétaires de terrain arrêtent de se battre pour la parcelle quand ils sont 10 à revendiquer leur droit.
Non il faut accepter les richesses de l'extérieur sinon la Guadeloupe va étouffer
Ce qu'il serait bien c'est que les bailleurs sociaux aient plus de logements à proposer à vente ...
Oui, priorité aux guadeloupéens. Interdire les processus véreux où des métropolitains eux bénéficient de crédits accordés en hexagone, alors que nous Guadeloupéens nous ne pouvons pas. Ils ont leur propre réseau.
Non on ne peut pas réglementer le marché immobilier. Cela dévaloriserait le foncier. En revanche les communes doivent promouvoir des déclassement de terrains régulièrement pour faciliter l'accès au foncier.
Être résident de la Guadeloupe Et pas de vente de terre aux étrangers
Oui Terres réservées aux Guadeloupéens et possibilité d'achat pour d'autres avec minimum 15 ans de vie en Guadeloupe

Absolument. 1 - né en Guadeloupe et parents nés en Guadeloupe. Ou 2- résident depuis 10 ans en Guadeloupe
Selon moi oui parce que beaucoup de personnes qui n'ont pas d'intérêt en Guadeloupe viennent pour s'y installer et ainsi augmentant considérablement le prix de l'immobilier, et ainsi diminuant les chances de guadeloupéens natifs de pouvoir devenir propriétaire
Non, cela va appauvrir notre belle île.
Non
Moins de terres cédées aux organismes de logements sociaux
Les Guadeloupéens d'abord, avec des facilités de paiements
Arrêter la surenchère sous prétexte que nous sommes dans les Caraïbes. Réglementer davantage le locatif
Que le Conseil départemental dénonce toutes les vieilles conventions concernant des terrains qui ne plus utilisés, ou par d'autres personnes. Que les nouvelles conventions de mise à disposition comportent des obligations, notamment la diversification agricole (produire ce dont les guadeloupéens ont besoin pour manger, au lieu d'importer) et une vraie évaluation
Oui c'est simple mettre un contrat de location et mettre des prix attractifs pour les guadeloupéens
Les loi en vigueur sont suffisantes. Ce qu'il faut et c'est ce sur quoi je travaille personnellement c'est faire se rencontrer les personnes et leurs droits.
Oui il faut être en Guadeloupe depuis un certain temps et priorité aux locaux pour les crédits
Permettre à ceux qui viennent de l'extérieur d'être propriétaire après 10 ans de vie en continu dans le pays et ce, pour 30 ans renouvelable seulement par celui qui l'a acheté, en excluant ses héritiers.
Oui, en proposant un taux accessible, en baissant les prix en fonction du revenu
Laisser la priorité aux locaux, leur proposer des aides afin d'y accéder
DES AIDES A L'ACQUISITION AU MENAGES MOYEN
Oui être natif guadeloupéen
Mettre des écoconditions pour favoriser le développement d'aménagements respectueux pour l'environnement (végétaliser avec des espèces indigènes et endémiques, récupération des eaux de pluie).
Faciliter les prêts bancaires aux ménages.
OUI. Priorité pour les personnes ayant des intérêts en Guadeloupe (famille). Faire comme en Corse: L'achat d'une maison doit être soumis à des conditions spécifiques différenciant les possibilités d'acquisition entre résidents et non-résidents. Les résidents ou ceux pouvant attester d'un attachement fort à l'île bénéficient de conditions plus souples pour l'achat de biens immobiliers. En revanche, les hexagonaux ou autres nationalités doivent obtenir une autorisation préalable, limitée à une certaine superficie en zone urbaine et en zone rurale, sur des terrains déjà constructibles. Ces règles visent à protéger le patrimoine naturel et à maintenir l'équilibre entre développement et préservation. Les conditions d'achat pour les hexagonaux sont spécifiquement encadrées pour préserver l'identité culturelle et environnementale de la l'île.
En privilégiant l'accès au terrain et à l'appartement au locaux
Voter une loi pour que tt terrain tte habitation laissé depuis un laps de temps restant à définir important soit mis aux enchères (je ne sais pas si l'idée est bonne mais bon) Résider depuis plusieurs années ds l'archipel pour prétendre accéder à la propriété
Oui. Exiger d'être d'ascendance Guadeloupéenne ou y résider paisiblement depuis au moins 15 ans.

<p>Être résident permanent depuis au moins 4 génération sont prioritaire. Pas d'accumulation/concentration de pouvoirs fonciers (terres agricoles, touristiques, minières, etc.) Assurer et garantir une valorisation du sol par quelconque moyen (énergie, enrichissement des sols, élevage, horticulture, etc..)</p>
<p>Foncier agricole réservé jeunes agriculteurs Priorisé les terrains non agricoles pour les constructions</p>
<p>Limiter la construction sur les terres agricoles et autres terrains hors zone urbaine</p>
<p>Régler le problème de l'indivision, obliger les propriétaires de terrains non construit dans les résidence de payer une pénalité de plus en plus chère chaque année où chaque mois.</p>
<p>Accéder au foncier en Guadeloupe est devenu un défi majeur en raison de la spéculation immobilière et de l'augmentation des prix. Pour permettre aux Guadeloupéens de devenir propriétaires, il est essentiel de mettre en place une politique foncière plus équitable et adaptée aux réalités locales.</p> <p>1. Révision des avantages fiscaux : Les avantages fiscaux actuels bénéficient principalement aux investisseurs les plus riches, notamment les métropolitains, ce qui provoque une augmentation artificielle des prix des terrains et des maisons. Il serait pertinent de réviser ces avantages pour qu'ils bénéficient davantage aux résidents locaux. Par exemple, des incitations fiscales spécifiques pourraient être accordées aux primo-accédants guadeloupéens.</p> <p>2. Création de programmes de logements sociaux : Il est crucial de développer des programmes de logements sociaux accessibles aux Guadeloupéens. Ces programmes devraient être conçus pour répondre aux besoins locaux et offrir des options de logement abordables. Les initiatives de construction de logements sociaux pourraient inclure des partenariats avec des promoteurs locaux et des subventions pour les projets répondant à des critères de durabilité et d'accessibilité.</p> <p>3. Encadrement des prix de l'immobilier : Pour éviter la spéculation excessive, des mesures de régulation des prix de l'immobilier pourraient être mises en place. Cela pourrait inclure des plafonds de prix pour certaines zones ou des restrictions sur la revente rapide de propriétés pour limiter les achats à des fins spéculatives.</p> <p>4. Facilitation de l'accès au crédit immobilier : Les banques et les institutions financières locales devraient offrir des conditions de crédit plus favorables aux Guadeloupéens souhaitant acheter des terrains ou des maisons. Cela pourrait inclure des taux d'intérêt réduits, des périodes de remboursement prolongées et des aides pour les frais de notaire et autres coûts associés à l'achat immobilier.</p> <p>5. Promotion de l'habitat local : Il est important de promouvoir des modèles d'habitat qui respectent les traditions et les besoins des Guadeloupéens. Par exemple, encourager la construction de maisons familiales adaptées aux nouvelles réalités sociales, où les jeunes cherchent à devenir indépendants mais rencontrent des difficultés en raison du manque d'emplois.</p> <p>6. Renforcement de la politique de recouvrement des loyers : Pour les investisseurs, tant locaux qu'extérieurs, la garantie de recouvrement des loyers est essentielle. Des mesures doivent être mises en place pour faciliter le recouvrement des loyers impayés et offrir des assurances pour les propriétaires afin de protéger leurs investissements.</p> <p>7. Encouragement des investissements locaux : Il est essentiel d'encourager les Guadeloupéens à investir dans leur propre territoire. Cela pourrait se faire par des campagnes de sensibilisation sur les opportunités d'investissement local et des programmes de soutien financier pour les projets immobiliers locaux.</p> <p>Il me semble indispensable de mettre en place une politique foncière qui prend en compte les spécificités locales et les besoins des résidents de la Guadeloupe. Cela passe par une révision des avantages fiscaux, la promotion des logements sociaux, l'encadrement des prix, l'amélioration de l'accès au crédit immobilier et le soutien aux investisseurs locaux. Ces mesures contribueront à rendre le foncier plus accessible aux Guadeloupéens et à garantir un développement immobilier équilibré et durable.</p>

Mettre en place des mesures qui permettent d'interdire la vente de foncier aux non Guadeloupéen. Mettre en place dans chaque commune un système qui permet à ces communes de récupérer des biens abandonnés afin de le redistribuer à des porteurs de projet, sous le contrôle d'un organisme indépendant reconnu d'utilité publique de personnes compétentes. Tous ceci dans un délai de 10 ans.
Oui, tout comme l'emploi, il est urgent et nécessaire de prioriser l'accession au foncier. Pour les non natifs, n'ayant aucune attache familiale sur l'île, l'impossibilité d'acheter, additionnée à une possibilité de louer pour 50 ans maximum, sous conditions de résider sur le territoire depuis 5 ans minimum. Pour ceux qui y ont des attaches familiales (grands-parents, parents, enfants, oncles et tantes uniquement) possibilité d'acheter uniquement si cela est pour une construction d'habitation principale à venir.
Non. Mais il y a un problème de succession à régler : plusieurs enfants de parents différents qui doivent se partager des biens ou des terrains, ils sont difficiles à joindre ou à convaincre de vendre. On se retrouve donc avec des biens non occupés et en cours de délabrement.
Trop de problème d'indivision
Oui! Je ne sais pas...il ne faut pas que la Guadeloupe devienne un St Barth bis. MG et les Saintes ne se vendent qu'aux étrangers!!!
Plus que jamais Aider les familles en indivision et surtout sommer les notaires de faire leur travail
Protéger les terres agricoles et le littoral. Arrêt des expansions des zones commerciales
Habiter l'île depuis un minimum d'année peut être pour que la personne soit intégrée et qu'elle ne souhaite pas comme certains que les autres s'adapte à elle !
Aller plus loin que la loi Letchimy Trouver des solutions pour libérer les fonciers bloqués à cause de l'indivision.
La Guadeloupe est un département français. Les terrains privés sont vendus aux plus offrants c'est l'offre et la demande.
Justifier d'avoir ses centres d'intérêt en Guadeloupe comme par exemple justifier d'avoir grandi au pays où d'avoir ses parents originaires du département
Oui. Afin de faire baisser les prix et permettre aux locaux acquérir, il conviendrait de donner des conditions aux étrangers , aux non natifs comme une période de résidence.
Oui, Il faut être guadeloupéen pour acheter des terrains en Guadeloupe.
Que seuls les guadeloupéens soient propriétaire, les autres peuvent louer pour des périodes renouvelables ,5 ans par exemple
Être résident depuis 10ans et contribuable
Oui
Alléger les taxes les droits de succession et favoriser le droit au logement pour tous pour les locaux
Oui, sauf que je constate que les Guadeloupéen loue ou vendent leurs biens immobiliers a des personnes venues d'ailleurs aux détriment de leur compatriotes.
Non
Oui pour les Guadeloupe c'est sans conditions péyi en Nou sé tan Nou et bien-sûr pour les porteurs de projets une plus-value économique et une attractivité pour le secteur sur un projets viable Et pour les autre qui vienne acquérir du foncier une convention pour les emplois locaux et une plus-value économique.
Oui mais je n'y connais rien pour prodiguer des conseils
Taxer la seconde résidence acheté en Guadeloupe afin d'éviter ceux qui achètent pour faire de l'argent et non pour vivre sur place

<p>Des conditions pour les personnes venant de l'extérieur comme le font les canadiens pour certaines de leurs grandes ville (ex: Montréal), mais surtout trouver des solution face aux problèmes d'indivisions et de successions.</p> <p>Un recensement précis de toutes les maisons abandonnées communes par commune serait appréciable. Cela permettrait aux pouvoirs publics d'avoir une meilleure connaissance des potentialités et cela leur permettrait d'essayer d'y trouver des solution.</p> <p>Tout ne doit pas forcément être reconstruit ou rénové, certains terrains pourraient être rachetés pour y construire des jardins partagés.</p>
<p>La question de l'accès au foncier en Guadeloupe est complexe et sensible. Des conditions pourraient inclure des mesures visant à favoriser l'accès des locaux à la propriété foncière, à limiter la spéculation immobilière, à encourager la préservation de l'environnement et à garantir une utilisation durable des terres. Cependant, toute politique doit être élaborée en consultation avec les acteurs locaux et prendre en compte les spécificités culturelles et économiques de la région.</p>
<p>Oui surtout qu'il faut préparer le retour de nos compatriotes</p> <p>Porter une aide aux jeunes couples primo accesseurs à l'achat d'un bien immobilier ou à la construction d'un bien.</p>
<p>Avant de vendre à un étranger il faudrait obligatoirement vérifier avec la famille si aucun héritiers directe ou indirecte ne souhaite acheter</p>
<p>oui, attache personnelle, héréditaire....droit du sang</p>
<p>Régularisation foncière, réduire les impôts sur donation</p>
<p>Oui, Justifier d'une présence *active* au sein de la communauté de 10 ans minimum</p>
<p>En connexion avec ma réponse précédente, la terre, c'est le cœur de la bataille de la souveraineté. C'est vraiment regrettable qu'il n'y ait pas eu une réforme agraire en Guadeloupe. Je crois qu'il faudrait favoriser l'exploitation des cultures vivrières et y allouer des subventions plus importantes au lieu de privilégier les cultures d'exportation. Oui ce serait bien de mettre en place des conditions pour éviter que les Guadeloupéens soient effacés, relégués, c'est d'autant plus important dans un espace aussi restreint.</p>
<p>Je n'arrive pas à comprendre comment pouvez-vous proposer ce genre de question. La Guadeloupe est sur la planète terre 🌍, elle n'est pas la propriété de qui que ce soit.</p>
<p>Oui, certaines zones foncières devraient être classées et réservées aux natifs de la Guadeloupe. Une législation particulière pourrait nous aider à créer ce cadre.</p>
<p>Pas d'idées</p>
<p>Oui déjà les conditions de bon sens et de respect de l'autre y compris de notre environnement</p>
<p>Oui, il faudrait instaurer une durée minimale sur le territoire.</p>
<p>Peut-être que oui par exemple la priorité aux guadeloupéens et descendants on oublie souvent que c'est une île pas un continent(nous devons pouvoir nous nourrir nous loger et valoriser les ressources tout en respectant l'environnement ; surtout ne pas nous déposséder des biens que nos parents nous ont laissés.</p> <p>Aller plus loin dans les problématiques d'indivision.</p>
<p>Oui commencer par enlever l'acquisition d'un bien par prescription trentenaire voir même décennal</p>
<p>Préserver nos territoires Gwadeloupéyen (îles de Gwadeloup) de la dilapidation mercantile des terres donc du foncier en légiférant.</p> <p>Oui mettre en loi et en droit une politique de protection du foncier qui offre la priorité à la production agricole locale pour un marché commercial local.</p>
<p>Mettre en place un droit de préemption. Régler les problématiques d'indivision</p>
<p>Il y beaucoup d'indivision en Guadeloupe et d'antagonisme entre les familles héritiers. Tant que ce problème ne sera pas réglé, l'accession à la propriété sera toujours problématique.</p>

Aucune, personnellement je pense que doit être accessible à ceux qui veulent s'investir et investir au pays. Beaucoup de aillant droit sont au Canada-France alors que leurs parents se sont décarcassés pour acheter du foncier. Et, disent, je ne me vois pas vivre en Guadeloupe. Je le vis en live avec mes proches. Ça, ce n'est pas du blabla des intellos qui sont hors sol
Logons les Guadeloupéens avant de donner des terres aux français. On doit protéger nos terres et ne pas les donner à n'importe qui. Beaucoup de français viennent s'installer comme bon leur semble et s'accaparent tous les terrains et business.
En effet , empêcher toute vente de terrain à des personnes non résidants en Guadeloupe. En résidant, en Guadeloupe porter des justificatifs que vous contribuer à la société guadeloupéenne
Absolument. Nous sommes en danger de remplacement. Il faut conditionner l'accès au foncier car les pauvres sont pressurisés pour vendre leurs bien. Il faut mettre des clés au niveau notarial.
Être du pays où originaire ou habiter depuis 15 ans ,et informer les entreprises étrangères à employer des habitants du pays à 70% etc.
Oui absolument et cela passerait par la préférence régionale. La Guadeloupe est un archipel et ne peut posséder la terre de Guadeloupe qu'un guadeloupéen en priorité.

Y a-t-il des sujets pour lesquels les Guadeloupéens devraient pouvoir décider eux-mêmes ? Lesquels?
La fiscalité
L'ensemble des décisions susceptibles de régir le quotidien et apporter bien être épanouissement et autonomie
Oui. Son agriculture. L'écologie
Les Tva ?l'octroi de mer? Les charges pour faire vivre les guadeloupéens ..
Oui. Pour les nominations des hauts dirigeants de toutes les administrations
Les taxes à l'import
L'agriculture développement céréalière , et élevage
L'économie les finances l'éducation la justice. Bref récupérer sa souveraineté.
Changement institutionnel Changement de statut La liaison qu'on doit avoir avec l'état français
Oui, celles à propos de son développement et de sa liaison avec d'autres pays
Choisir ce qu'ils souhaitent cultiver: pommes de terre, ail(il existe des espèces tropicales).Interdire la vente d'OGM et/ou la vente de semences fruits et légumes issus de ce système en Guadeloupe. Également les produits toxiques doivent être bannis
Oui, la législation du travail parfois informel au cas par cas nos aînés vivaient de jobs, structurer le travail informel pour garantir une retraite malgré le peu récolter, sans pour autant sanctionner et détruire le peu que certains arrivent à faire. Il n'y a pas d'emploi et beaucoup de chômage car le système travail n'est pas adapté. Exemple : Il y a beaucoup de djobeurs si pour tester le produit, service ou autre ils avaient cette possibilité de le faire avec une cotisation à moindre de coût pour s'assurer une couverture sociale avec le maintien du RSA, la plupart serait moins pauvre et ceux qui arrivent à faire plus de chiffres d'affaires et de bénéfices pourraient créer leur entreprise avec un accompagnement de qualité, il y aurait moins de chômage car l'humain serait pris en compte. Cette partie pourrait être géré par les mairies via le système de taxation comme pour les places sur les marches sur le marché avec les cartes d'autorisation pour les référencer. - les imports et l'export : taxés les produits entrant juste milieu et limité les taxes pour les petites entreprises en fonction des bénéfices cela favorisait l'augmentation de l'économie pour les petits entreprises.

- Tous ceux qui sont vulnérables devraient mieux être soutenus et encadrés donc développer leur compétitivité localement avec de meilleures accompagnements.
Décider des normes dans diverses domaines Droit de douane L'éducation La formation Sport et culture Aménagement du territoire et infrastructures...routière portière télécommunications, filière eaux
Normes locales, infrastructures, non application de lois nationales ou européenne
Bien sûr, accès emploi le foncier et les mesures spécifiques au territoire
Eaux avec une usine de dessalement de l'eau pour avec une alternative et ne pas être à ma merci du SMGEAG ou autre organisme Les taxes sur les marchandises
Les collectivités majeures, les communes, les syndicats de communes et d'une façon générale les collectivités publiques peuvent décider sur beaucoup de sujet.
Oui, l'emploi et la formation
On pourrait décider d'agir localement pour le traitement des déchets.
Avoir de l'eau au robinet, avoir des assez de médecins pour que les gens n'aient pas à attendre 5-6h pour une consultation, décider de la manière dont l'octroi de mer et les autres prélèvements sont dépensés, avoir accès aux dépenses aux centimes près justifiés (mais cela impossible cf. ce qu'il s'est passé avec le financement état du nouveau syndicat des eau: la deuxième tranche n'a jamais été versée faite de transparence: on continue à prendre les gens pour des idiots...merci les élus)
L'organisation et le développement économique et social: le développement des énergies durables et renouvelables, le l'environnement... avec la possibilité de sanctionner les élus et les responsables (eau, énergie, gestion des déchets...) qui ne respectent pas (à mi-mandat) leurs engagements, par de nouvelles nominations de personnes compétentes (pas de clientélisme politique...).
L'agriculture, le foncier, les programmes scolaires, l'économie au sens large
- Les choix et orientations économiques - L'orientation et la gestion des domaines et environnement naturel : espaces Littoraux, plages, rivières. - Gestion de l'eau, des déchets - Gestion du Foncier et des orientations agricoles (Agri / Élevage) en terme de choix et Orientations
Les sujets liés à la communauté, à son territoire ou concernant et s'appliquant sur le territoire sauf des aspects relatifs à la charte des droits de l'homme
La France est un pays de citoyens libres, les guadeloupéens décident eux-mêmes depuis longtemps. Le problème est que l'administration occupée par les natifs est complètement pervertie et inapte à gérer un budget.
Bien sûr il y des sujets sur lesquels devraient pouvoir décider afin de les responsabiliser. Les gestion des déchets, l'eau, les transports , les projets structurants pour leurs commune et les budgets associés
Politique de santé, réglementation douanière.
Oui mais c'est trop tard, le joyau qu'était l'usine Géothermique a été cédé et malheureusement pas au bénéfice des Guadeloupéens, nous aurions aimé être consulté
Oui. Le commerce avec la Caraïbe ou les USA pour faire baisser nos coûts d'importations
L'éducation, la santé, l'énergie, l'environnement, la santé.

L'éducation, la politique foncière,
La question devrait plutôt être, jusqu'où s'élèvent notre pouvoir décisionnaire
Les programmes de l'éducation
La gestion de nos ressources naturelles et de notre foncier.
Non. Pas plus que ce que l'on a déjà et que l'on échoue toujours à gérer correctement.
Donner à la Guadeloupe la compétence de coordonner les politiques sociales, et de participer à leur définition
Notre histoire nous appartient, à nous d'en construire le présent et le futur dans une évolution remarquable et remarquable au sein de l'histoire de France et dans une économie européenne. Nous avons aussi une histoire caribéenne
Couvre-feu des mineurs La gestion des déchets
L'autonomie alimentaire
Oui Les sujets touchants à leur vie quotidienne. Tous les sujets hormis le régalién
Nos relations avec nos voisins directs avec la Caraïbe. Pas besoin du national pour nous représenter.
Sans commentaire
Non
Les normes françaises sont souvent pas adaptées en bâtiment. Pour l'essence, le Venezuela serait meilleur marché, mais encore une histoire de norme.
Oui, comment l'argent public doit être investi.
Non
Avant il faudrait que les 2 administration majeur qui gère la Guadeloupe puisse se comprendre et après on verra
Adapter les lois en fonction de nos territoires. Ex: les vitres teintés, ce n'est pas un luxe en Guadeloupe. Il y a beaucoup d'avantage à les avoirs mais nous sommes comme punis (utiliser moins de clim, usure de l'habitable ralenti etc.)
Plus de participations locales aux niveaux décisionnels régional, Caraïbes et international
Oui mais le souci c'est que la caste politique ne va pas au bout des choses. Trop de bureaucratie. Trop de lenteur dans la prise de décision et surtout l'exécution de celles-ci. Les infrastructures publiques et leur construction. Voici un sujet sur lequel les Guadeloupéen doivent décider eux mêles. S'inspirer de la Réunion
L'emploi, l'Eau, Le transport, la Fiscalité

TAXES IMPÔTS DIPLOMATIE FRONTIÈRES COMMERCE EXTÉRIEUR MARCHÉ DU TRAVAIL SPORT SANTÉ LÉGISLATION FRANÇAISE NON APPLICABLE DE FACTO EN GUADELOUPE MONNAIE ENSEIGNEMENT TRANSPORT RÉGIONAL ET INTERNATIONAL ESPACE MARITIME ET AÉRIEN FONCIER IMMIGRATION AGRICULTURE ÉNERGIE
Les impôts que nous payons devraient être alloués en grande partie au territoire guadeloupéen: l'état de certaines routes est déplorable. Réguler les importations de produits alimentaires dont l'équivalent est produit ou peut l'être en Guadeloupe. Intégrer ou associer à l'éducation scolaire la natation. Chaque enfant scolarisé sur le territoire doit savoir nager : imposer des cours de natation à chaque enfant guadeloupéen dès 3 ans jusqu'à 15ans.
Oui selon moi
Culture / fêtes locales / certaines règles et je ne parle pas de lois
Non
Non
L'implantation d'enseignes MacDo Jardiland (car toujours les mêmes) dans nos communes
Non, chacun voulant tirer la couverture à soi
Les prix encadrés les normes européennes
Déjà, que la question soit posée est déjà problématique en soi selon moi mais soit! -l'éducation et son CONTENU surtout - ses partenaires économiques -ses choix d'importation et d'exportations -la police et autres forces "de l'ordre". -ses normes tant au niveau de la construction (BTP) qu' au niveau de la préservation et transmission de sa culture, ses jours fériés, son alimentation, etc.. -fiscalité, tva, douane... -sa structuration politique -etc.
La gestion de notre foncier de notre île la régulation des étrangers
Les Guadeloupéens devraient décider de tout, hormis le régalién et ce dans un premier temps.
En matière agricole
Oui, la gouvernance du pays, les relations avec les pays voisins de la Caraïbes, les échanges commerciaux
LES TAXES DOUANIERES LE PRIX DE L'ESSENCE LA GEOTHERMIE

Revoir les lois pour régler les problèmes d'indivision
L'octroi de mer, les taxes douanières, la prime de vie chère.
*les programmes scolaires avec 1 volet national, décidé par l'éducation Nationale et 1 volet local, décidé par 1 instance locale (histoire, géographie, littérature...) * la sécurité routière (interdiction des vitres teintées quand on vit en Guadeloupe...)
On devrait changer de statut et pouvoir concentrer les décisions administratives sur un seul pôle afin d'augmenter l'efficacité des projets locaux
La fiscalité, l'adaptation des programmes scolaires, les règles d'importation.
Éducation et transmission des savoirs (histoire, identité culturelle et démographique). Échanges commerciaux de proximité Gestion et commerce de l'énergie. Idem pour espaces naturels
L'octroi de mer Adaptation des lois Le programme scolaire
La Guadeloupe est un département et région française. Donc respecter la loi française
<p>La réponse à cette question est indubitablement oui. En tant que territoire unique avec des caractéristiques distinctes, il est essentiel que les Guadeloupéens aient la capacité de prendre des décisions adaptées à leurs spécificités. Voici quelques domaines où des règles locales seraient particulièrement bénéfiques :</p> <p>1. Normes de construction et marquage CE : L'initiation de la suppression du marquage CE sur les éléments de construction est une excellente idée. L'application des normes européennes, conçues pour des territoires très différents, est souvent inadaptée à notre réalité insulaire. Il serait pertinent de développer des normes locales spécifiques qui tiennent compte du climat, de la taille du territoire et des particularités architecturales de la Guadeloupe. Ex : les constructions en béton, favorisant la chaleur, mise en place de clim ...retrouver des normes de constructions locales et bioclimatique, récupération d'eau, solaire ...etc. pas uniquement pour les pro mais les privés, et surtout beaucoup plus rapidement pas avec des coups de pouces</p> <p>2. Politiques d'importation : La possibilité d'importer des biens de partout dans le monde, et non exclusivement de l'Europe, ouvrirait des opportunités commerciales incroyables. Cela permettrait non seulement de diversifier les sources d'approvisionnement mais aussi de renforcer les liens économiques avec les îles voisines et d'autres partenaires internationaux, favorisant ainsi un développement économique plus autonome et résilient.</p> <p>3. Réglementation fiscale : Certaines règles et opportunités fiscales devraient être ajustées pour privilégier les Guadeloupéens. Par exemple, des incitations fiscales spécifiques pour les entrepreneurs locaux et les entreprises qui embauchent localement pourraient stimuler l'économie et favoriser la création d'emplois.</p> <p>4. Protection de l'environnement : Les politiques de protection de l'environnement doivent être adaptées aux spécificités locales. Les Guadeloupéens devraient pouvoir décider des mesures les plus appropriées pour préserver leurs littoraux, leurs forêts et leurs ressources naturelles, en tenant compte des particularités écologiques de l'île.</p> <p>5. Éducation et culture : Les programmes éducatifs doivent inclure des éléments spécifiques à la culture et à l'histoire locales. En permettant aux Guadeloupéens de décider du contenu éducatif, on assure la préservation et la transmission de la culture locale aux futures générations.</p> <p>6. Urbanisme et logement : Les politiques d'urbanisme et de logement devraient être définies localement pour répondre aux besoins spécifiques des habitants. Cela inclut la promotion de modèles d'habitat qui respectent les traditions locales et la mise en place de projets de logement abordables et durables.</p> <p>7. Santé et bien-être : La gestion des services de santé doit également être adaptée aux besoins de la population guadeloupéenne. Des initiatives locales peuvent mieux répondre aux défis spécifiques de santé</p>

<p>publique, notamment en matière de prévention et de soins adaptés au contexte insulaire.</p> <p>8. Pérennisation des initiatives locales :</p> <p>Certaines initiatives existent déjà ou tentent d'exister, mais elles manquent de pérennité. Il est crucial d'être encore plus pertinent, percutant et surtout constant dans les démarches. La continuité et la stabilité des initiatives locales sont essentielles pour garantir leur succès à long terme.</p> <p>Permettre aux Guadeloupéens de décider eux-mêmes dans ces domaines contribuerait à un développement plus harmonieux et respectueux des particularités locales. Il est essentiel de concilier culture locale et normes réglementaires pour restaurer le bon sens et garantir une qualité de vie agréable pour tous les résidents.</p>
<p>Le commerce et les échanges avec les États de la Caraïbe, pour tous. La fiscalité. Le transport.</p>
<p>Oui et la piste est longue :</p> <p>Le commerce direct avec les autres îles de la Caraïbes.</p> <p>Les lois que l'on souhaite voir appliquer sur notre territoire</p> <p>Les écoles, les programmes et les contenus des manuels scolaires pour nos enfants. Mais également que les choix de la langue (française ou/et Guadeloupéenne) dans laquelle prodiguer les cours à nos enfants.</p> <p>Que nous devons notre avis sur les potentiels repreneurs, avant le rachat de nos entreprises locales.</p> <p>Proposer aux Guadeloupéens de donner leur avis avant les nominations des personnes appelées à diriger nos administrations (hôpitaux, préfet, CCI, CMA, Office du Tourisme etc.)</p> <p>Sur la "politique" dite culturelle, adaptée à notre territoire.</p> <p>Le changement officiel de notre drapeau.</p>
<p>Non.</p>
<p>Développement d'énergies verte adapté à la Guadeloupe (solaire éolienne vague)</p>
<p>Oui. L'Europe impose des lois non adaptées à la Guadeloupe(pêche agriculture)</p> <p>Idem pour la France :ex l'éducation nationale (horaires vacances programme)</p>
<p>Leur orientation économique , leur fiscalité. ,</p>
<p>Peut-être pas décider eux-mêmes mais avoir plus de poids dans la décision finale...</p>
<p>Bon nombre de lois ne peuvent être appliquée localement sans adaptation...</p>
<p>Programmes scolaires, lois en termes de sécurité routière, santé (choix de vaccination)</p>
<p>La fiscalité</p> <p>L'éducation</p>
<p>Oui</p> <p>De leur émancipation pour dépendre d'eux-mêmes</p>
<p>Ils doivent décider sur tout : santé, éducation, justice, économie, politique...</p>
<p>La préservation des espaces naturels et les aides sociales.</p>
<p>Les institutions, collectivité unique on mutualise les moyens pour plus d'efficience, la santé, la culture, l'éducation la protection du foncier en mix avec un développement agricole réfléchi et endogène</p>
<p>Leur culturel</p>
<p>La façon de communiquer avec ses semblables de pouvoir organiser, préparer informer et de se mettre ensemble pour construire nôtre Guadeloupe et faire en sorte que le fuite des cerveaux reste en Guadeloupe</p>
<p>Si je prends l'exemple de l'eau, l'état a dû intervenir pour avoir un semblant de mieux. Eaux, l'octroi de mer etc.</p>
<p>Sur les clandestins qui demande l'asile politique.</p> <p>Mettre en place des actions pour les hébergements.</p>

Je vais piquer mais premièrement comme toute élection les sénatoriales ensuite le drapeau de la Guadeloupe.
Le prix des billets pour rentrer au pays
L'eau la voirie l'éducation bref tout ce qui fait leur quotidien
1.L'éducation
Santé, sécurité, immigration, coopération internationale.
Oui, il est important de permettre aux Guadeloupéens de participer à la prise de décision sur des sujets qui concernent directement leur vie quotidienne et leur identité culturelle. Cela peut inclure des questions telles que le développement économique local, la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, la promotion de la culture guadeloupéenne, ainsi que des initiatives visant à renforcer l'autonomie politique et économique de la région. L'autonomie décisionnelle sur ces questions permettrait aux Guadeloupéens de mieux façonner leur avenir et de répondre à leurs besoins spécifiques.
1 _ sur le commerce avec les pays dans notre bassin. Pour éviter les doubles taxations 2_ sur notre législation dans le cadre de notre future collectivité unique. 3_pouvoir participer ou non aux grands événements dans notre zone (politique, culturel, sportive et bien d'autres) 4_ pouvoir former et créer nos propres compétences selon nos besoins 5_ouvrir de perspectives pour la population Guadeloupéenne.
-Vaccination de masse -Pouvoir échanger librement avec les pays de la Caraïbe ex. : importation de fruits, racines...
l'immigration, la sécurité, l'éducation, la justice, le développement économique et développement durable, le tourisme (à contrôler été limiter), le commerce extérieur et intérieur, le sport, domaine maritime
Autonomie énergétique, autonomie alimentaire, valorisation des ressources naturelles
Santé - emploi - alimentation - éducation - échanges commerciaux
L'agriculture, les aides aux agriculteurs, les secteurs prioritaires dans ce domaine. Dans la culture et dans l'enseignement par exemple pour mettre en avant l'histoire du peuple guadeloupéen. Décider aussi du modèle de développement qui doit être dirigé vers les modes de circulation plus en phase avec notre époque afin de mettre fin à la dictature de la voiture. Favoriser les pistes cyclables, développer la pratique du vélo électrique par exemple.
Je pense que les Guadeloupéens devraient travailler à comprendre qui ils sont d'abord. Beaucoup de décisions sont prises par les responsables politiques et autres personnalités en responsabilités sociales ou sociétales.
Pleinement favorable. Les Guadeloupéens pourraient pouvoir décider sur la relation internationale et la coopération dans la caraïbes. Cela englobe beaucoup de sujet. D'autres sujets : - la fiscalité
Je pense que tous les sujets pourraient être décidé par les acteurs locaux. Mais il y a une dérive qu'il faut contrer, le clientélisme et la démagogie . L'état (fût-il néocolonial) doit avoir les moyens de contrôler le fonctionnement de notre démocratie sans parti pris. Les dérives du système Michaux-Chevry ne doivent plus se reproduire !
Absolument, code de fonctionnement et de respect entre individus Rétablissement des liens intergénérationnelles, code de vie entre voisin, parent, personne âgée, partage équitable, autres...
Oui , concernant l'environnement.

Les politiques éducatives; les relations économiques inter île.
Oui le foncier
TOUS LES SUJETS qui les concernent directement et indirectement sur leur territoire de naissance ie les îles de Guadeloupe. Statut PTOM
Sur la question de la politique du foncier, la fiscalité
Les eaux territoriales devraient avoir des conventions pour la pêche, l'apport de certains produits maraîchers venant de l'extérieur qui concurrence note agriculture locales.
Beaucoup, Cependant on n'est pas prêt. 1 l'éducation-formation 2 la santé 3 la sécurité du territoire 4 l'économie(avec port aéroport-EDF)
Oui la Guadeloupe devrait être plus autonome et pouvoir échanger avec les pays voisins comme la Dominique. Tout ce qui est politique on doit pouvoir décider de nous-mêmes. Nous Guadeloupéens, nous ne sommes pas des enfants! On est capable de faire beaucoup de choses mais on n'a jamais eu l'occasion de montrer parce qu'on est tombé dans ce système d'assistanat au lieu de s'émanciper!! On vous l'a déjà assez répété mais rien n'est fait!
Les guadeloupéens ont déjà le pouvoir de décider d'eux même de certaines compétences à ce jour il n'y à aucune initiative à ma connaissance sur les fonds marins. Par contre il serait appréciable de bien distinguer les domaines de compétences entre les services déconcentrés de l'ETAT et les collectivités locales qui des fois n'ont pas la main pour gérer aux mieux des problématiques locales
Bloquer les lois de la France métropolitaine et Européenne inapplicable ou défavorable localement pour la population. Blocage douanier de tout ce qui est nocif pour la population en termes d'alimentation non conforme pour un humain. Freiner la consommation de bien non prioritaire. Cota immigration.
De tous les sujets...! ,OUI, qui mieux que nous même pouvons avancer ,sortir de la morosité latente, construire pour les générations futures une autre vision plus adéquate à notre territoire, nous avons pris beaucoup de retard il faut s'activer maintenant, now. Plus de bla bla, on recule...soyez actif, courageux, et déterminés...
Les guadeloupéen doivent pouvoir décider par eux-mêmes sur tous les sujet qui ont un impact sur le développement.

Certaines règles pourraient être mieux gérées localement ?
L'emploi, le recrutement, les contrat de travail
Oui
Si nous avons derrière les politiciens des personnes formés et compétences dans le domaine qu'ils doivent gérer
Oui , sur l'énergie concernant , la centrale de bouillante.
Tout devrait être changé.

Oui nos relations commerciales avec les îles à côté
Oui
La commercialisation des produits agricoles avec les voisins Caraïbes et Amérique centrale dans un premier temps
Oui, le transport trop d'idée laisser en attente, le bus des mers. - les attributions d'aide et d'accompagnement. - les services administratifs plus accueillant, plus compétents, plus informés pour mieux prendre en charge la population, administré, entrepreneur, salariés. Surtout dans les administrations publiques ou ayant délégations de services publics. La cohérence dans la réglementation et dans la législation. Plus d'infrastructures pour relayer les constats, remonter les informations avoir plus de référent par domaine et par secteur.
Oui, car plus ancrées
Mise en place de votation comme en Suisse Loi sur l'eau, transport, suppression du mille feuilles administratif
Oui
Que toutes constructions soient démolies dès lors qu'elle est dans les 50 pas géométriques quel que soit l'individu, sa position dans la société, son pouvoir Que l'accès aux plages privatisé par l'état au travers de la gendarmerie pour prendre l'exemple de St François soit à nouveau donné aux Guadeloupéennes
Le traitement de la délinquance et la sécurité publique en écartant les règles européennes voire nationales qui entrave.t toute action efficace.
Oui nous voulons de la transparence et que les mairies respectent leur POS par exemple ...
Littoral, biodiversité, sanitaire, programme scolaires et de formation.
Oui, celle des échanges économiques avec les autres pays de la caraïbe
- Règles et gestion de la fiscalité - Règles et gestion en matière environnementale - Règles et gestion du transport maritime et terrestre
Oui tel que la fiscalité, les relations diplomatiques ou encore l'éducation et la mobilité au sein du territoire
La règle de l'octroi décidée localement est une catastrophe économique, il faudrait déjà essayer d'appliquer les règles de base (comme le code de la route et sa mortalité décuplée vis à vis du reste de la France). Mettre une tva à taux normal et supprimer l'octroi. Prendre en charge le transport des biens pour mettre fin à l'oligarchie locale.
Oui celle de l'octroi de bois
Certaines règles ont besoin d'être adaptées afin qu'elles puissent être mise en application et contrôlés en cohérence avec les contraintes locales toute en restant dans l'objectif de la règle.
Douane, prix de l'eau et de l'électricité, politique de l'emploi.
Oui, si les politiques locales changent elles-mêmes, cesser le passe-droit, les abus de biens sociaux et quitte à "placer" des gens, autant qu'ils soient compétents.
Les normes de construction. Les normes énergétique et climatique.
Les principes sont éternelles

Oui
Probablement pas dans l'état actuel des choses. Mieux vaut commencer par s'assurer de l'absence de corruption, de détournement de fonds et de clientélisme.
Oui si nous ne sommes pas sur de la corruption en guise de toile de fond, oublier son moi pour devenir nous
Les déchets,
Avec des personnes compétentes non véreux qui ne confondent pas leurs besoins privés avec celles des entreprises
La problématique de l'indivision. La question de l'eau sa production, le renouvellement des canalisations.
Les règles fiscales, sociales.
Ouiii beaucoup mieux Mais avec des personnes qui se sentent concernés
Non
La location touristique ne devrait pas suivre les nouvelles lois , ici, peu d'hôtels par rapport au nombre de touristes donc il faut continuer à inciter fiscalement les locations touristiques
Oui, le fait de faire respecter le code de l'urbanisme.
J'en doute
Trop de tiraillement politique pour le moment
Un contrôle plus accru des subventions et des dépenses locales
Fiscalisation
MAXIMUM DE TRANSFERT DE COMPÉTENCES EN GUADELOUPE
Oui
Pourquoi pas mais attention danger si on veut tout gérer : incapacité des élus / coût...
Non
Oui
À condition de faire un remaniement de toute la classe politique...
L'argent public. De la transparence sur les aides publiques et leurs répartitions en région avec un plus grand contrôle de la part de l'état.
Mais bien sûr ! Idem question précédente : poser la question est déjà un problème.
L'organisation du foncier
Tout à fait. Il y a tant à faire à ce niveau-là car rien ne va avec leur histoire d'Europe. Les marchés publics devraient concerner que les Guadeloupéens par exemple.
Oui ,CONNAÎTRE SON PAYS PERMET DE MIEUX GÉRER SES PRIORITÉS
Les règles pour la pêche et l'agriculture.
Très certainement mais pas d'exemple en tête
Probablement. Je n'ai pas d'avis

Oui et surtout plus rapidement
Les règles d'importation.
ONLO MEM
L'attribution des logements, des prêts. La gestion des fonds européens
Mieux utiliser les subventions et arrêter d'engraisser les politiques et chefs d'entreprise
<p>Oui, certaines règles pourraient être bien mieux gérées localement en Guadeloupe pour répondre aux besoins spécifiques du territoire et de ses habitants. Voici quelques domaines où une gestion locale serait particulièrement avantageuse :</p> <p>1. Bâtiment et urbanisme :</p> <p>Les normes de construction devraient être adaptées aux particularités climatiques et géographiques de la Guadeloupe. Par exemple, des réglementations spécifiques pour les matériaux résistants aux ouragans et à l'humidité peuvent être mises en place. De plus, une gestion locale permettrait de mieux intégrer les traditions architecturales et culturelles dans les nouveaux projets de construction.</p> <p>2. Environnement durable :</p> <p>La protection de l'environnement est cruciale pour la Guadeloupe. Des politiques locales sur la gestion des déchets, la protection des zones côtières, et la préservation des forêts et de la biodiversité seraient plus efficaces. La réglementation sur l'utilisation des produits chimiques, comme le chlordécone, devrait être strictement contrôlée localement pour éviter les contaminations futures et gérer les impacts existants.</p> <p>3. Politiques d'emploi :</p> <p>Les politiques d'emploi doivent être adaptées aux besoins et aux réalités du marché local. La promotion de l'emploi local, la formation professionnelle adaptée, et les incitations fiscales pour les entreprises qui embauchent des Guadeloupéens sont essentielles. Des programmes locaux peuvent mieux identifier et répondre aux besoins spécifiques des différents secteurs économiques.</p> <p>4. Réglementation des produits :</p> <p>L'utilisation de certains produits, notamment ceux ayant des impacts environnementaux ou sanitaires significatifs, devrait être réglementée localement. Par exemple, la gestion des produits agricoles et chimiques doit être stricte pour protéger les sols et la santé des habitants. La réglementation locale permettrait de réagir plus rapidement et efficacement aux problématiques spécifiques du territoire.</p> <p>5. Politique d'importation :</p> <p>Permettre des importations en dehors de l'Europe pourrait diversifier les sources d'approvisionnement et réduire les coûts pour les consommateurs. Une gestion locale des politiques d'importation permettrait de mieux répondre aux besoins des Guadeloupéens et d'exploiter les opportunités commerciales avec les pays voisins.</p> <p>6. Santé publique :</p> <p>Les services de santé doivent être adaptés aux besoins spécifiques de la population locale. Cela inclut des programmes de prévention et de soins adaptés aux maladies tropicales et aux particularités sanitaires de la région. La gestion locale des politiques de santé publique permettrait une meilleure allocation des ressources et des initiatives plus ciblées.</p> <p>7. Initiatives locales et leur pérennisation :</p> <p>Certaines initiatives existent déjà mais manquent de constance et de soutien. Une gestion locale plus percutante et pertinente est nécessaire pour pérenniser ces initiatives. La continuité et la stabilité des programmes locaux sont essentielles pour garantir leur succès à long terme.</p>
Essayons de gérer correctement avec nos propres moyens déjà, ce qui est de notre compétence sans esprit partisan ou clientéliste.

<p>La politique culturelle justement. Avoir les mêmes artistes en têtes de gondole et oublier 99% des autres, ce n'est pas dingue de nous. Nous avons une telle richesse artistique, mais nous préférons consommer du réchauffé plutôt que travailler avec des noms moins connus. Bien que je souhaite un fan de d'Akiyo et tous les membres, il serait de bon ton de mettre en avant d'autres acteurs, et surtout des Guadeloupéens de l'hexagone. Pourquoi dépenser des sommes folle à faire monter des groupe de carnaval à Saint-Malo alors que nombre de Guadeloupéens ont monté des groupe à peau en France et n'attendent une seule chose, représenter leur île au départ de la Route du rhum. On n'a jamais les sommes précises de ces dépenses (billets d'avion, transports, hébergement sur place plus cachet de représentation etc.) alors qu'eux sont sur place. A n'y rien comprendre. Rarement on inclut les Guadeloupéens vivant là-bas, sauf lors du salon de la gastronomie et/ou foire de Paris. Également, avoir la possibilité de pouvoir bénéficier d'un billet à prix coûtant PAP-Paris et vice versa pour toute personne ayant un lien familial (grands-parents, parents, enfants)</p>
Moins de corruption (eau, routes etc.)
C'est clair! Ms la Guadeloupe n'en a pas le pouvoir... il faut garder l'octroi de mer pour les collectivités. Ce sont les profiteurs qui font que les prix non il faut travailler ensemble pour avancer. Sont élevés chez nous.
Tout à fait : fiscalité , logement , etc....
Oui si elles sont appliquées sans parti pris...et surveiller après coup par un organisme indépendant local également
Les expérimentations
Oui
Les décisions prises depuis l'hexagone voire Bruxelles ne sont pas tout le temps en cohérence avec les besoins de nos territoires
Oui, la gouvernance
Le problème des déchets, revoir et punir
Les règles d'attribution des logements sociaux, les bourses et aides scolaires.
Oui si on se met ensemble sans tricher
Oui, mais pour cela il faudrait que toutes les parties de mettent autour d'une table
Oui
Oui la fiscalité pour les entreprises et surtout les jeunes entrepreneurs.
Oui l'eau, le peu de moyen alloué à l'éducation des enfants, les difficultés de gardes, les voiries dans un mauvais état, les administrations, les bâtons dans les roues mis à ceux qui veulent entreprendre.
Oui
Oui d'où le pouvoir législative qui permettra d'adapter les divers lois qui sont tout à fait logique pour les régions de l'hexagone mais stupide pour les départements des outre-mer.
Bénéficier de la technologie médicale de Cuba ex choisir le vaccin anti-covid de ce pays plutôt que celui imposé par la France non
Oui, contrôle des frontières en cas d'épidémie par exemple; contrôle des prix et des marges des distributeurs
Tout pourrait se gérer autrement ou mieux, mais qui le dit ?

<p>Qui mieux que les Guadeloupéens peuvent parler de leurs besoins? Les relations internationales et les coopérations dans le bassin nous ouvriraient de nouveaux marchés.</p>
<p>Les bases fiscales du foncier doivent être revues de façon équitable par l'état avec les acteurs locaux dans de vrais CDVL. Les intercommunalités ne sont pas dans une situation équitable. La polarisation du territoire doit être pris en compte d'une façon ou d'une autre</p>
Code de vie et de respect de l'autre
Oui
Seulement si elle on fait l'objet d'étude économique et social.
Vue l'insularité et les deux saisons oui tout à fait
Négocier avec l'ÉTAT FRANÇAIS le déploiement d'un projet de PTOM préparé et rédigé par les universitaires Gwadeloupéens avec les représentants de la société civile donc le monde associatif, les parlementaires, la classe politique etc.
Je pense que l'on pas encore cette maturité politique, le respect entre nous, cette tendance à s'autodétruire, nous ne sommes pas un peuple uni, nous cultivons les contradictions et les antagonismes. Quand est manipulé par les réseaux sociaux, cela laisse perplexe.
Oui, Dès qu'ils écoutent les techniciens qui sont des professionnels.
Oui tout ce qui est agriculture, éducation, sécurité et échange international. Très important pour tous. C'est un choix personnel mais moi c'est ce que je vois même si le dernier peut paraître extrême.
Oui à titre d'exemple les forêts domaniales du littoral boisé ou non boisé, il faut permettre aux collectivités d'avoir une gestion plus locale
Abonnement électricité, eau, téléphone, impôts, aides à la personne, octroi de mer.
Bien ,sur des règles adaptées, à notre contexte d archipel, de ne pas attendre qu' on nous impose . Sachons prendre notre destin en main. ON pourrait plus décider d'échanger avec la CARAÏBE les USA ET LE CANADA voir le RESTE de L'EUROPE en cassant les monopoles, pour augmenter(voir double) la fréquentation aéroportuaire et voir booster notre économie de tous les secteurs ,notre pays est attractif œuvrez à créer les conditions de notre épanouissement sans attendre d'être validé à plusieurs milliers de km je suis pour! et vous...?
Environnementales, foncières, stratégiques dans le bassin Caraïbe, concurrence,

La fiscalité est-elle selon vous un levier de notre développement ? Pourquoi?
Oui car elle régit le monde économique
Oui c'est fondamental
Actuellement non. Mais oui elle peut l'être si elle donne des avantages
Oui.
Oui à condition d'avoir une fiscalité juste et en ne surtaxant pas les importations
Il faut réviser la gestion du pouvoir avant la fiscalité. Car ce pouvoir fiscale ne sera pas utilisé à bonne escient.
Non. Tant qu'elle sera décidée chez les européens.
La fiscalité est primordiale pour la survie économique de notre région c'est un suicide qu'elle soit gérée à 8000 kilomètres

On ne le sait pas car trop peu communiqué
Non.
Oui, à condition de trouver le juste milieu. Donner des arguments pertinents et véritables fera adhérer certainement les habitants .
Non, le développement se fera par la cohésion et la cohérence. Pour une meilleure fiscalité il faut un meilleur développement pour un meilleur développement il faut de l'attractivité. Il faut prioriser les actions. Le point cancéreux de notre île c'est quoi : - l'eau - le transport - la pauvreté - l'accès aux soins - le manque d'attractivité l'état des routes - la vie chère... Ils qu'il y ait une meilleure équité. On ne va pas demandé à un poisson de voler, ni de courir ? Ceux qui sont habilités à gérer tous ce qui est financier devraient gérer la fiscalité, l'argent des contribuables comme l'argent durement gagné. Lorsque l'on a dû mal à l'avoir on le gère mieux et bien. On ne demande pas à quelqu'un qui a faim de goûter notre nourriture ?
Tout à fait. Permet de financer les projets prioritaires en lien avec les stades de développement qu'on aurait défini dans le projet de société, la clef de voûtes
Fiscalité moins complexe, plus orientée protection et directement gérée en local IE collecte en local et envoi de la part du régalién par nous
Non octroi de mer doit être annulé
Elle peut l'être en orientant des fonds vers des actions spécifiques. En favorisant certaines activités et en en défavorisant d'autres. Mais encore une fois, prudence, compétence et probité. Le risque étant que ces fonds mal utilisés soient dilapidés.
La fiscalité est un levier à condition que tout le monde participe
Non, le levier du développement c'est d'investir de manière raisonnée et de regarder a posteriori les retours sur investissement de nos actions
Oui, elle peut encourager des investissements, à condition de garder le contrôle du développement économique.
Oui, ne serait-ce que par l'application du taux d'imposition. On peut ainsi décider de ce qui peut être plus taxé par exemple les produits importés et favoriser ainsi une production locale
Oui cela est essentiel. Un levier pour booster les choix et investir pour l'avenir
En effet, une fiscalité adaptée au contexte de l'archipel ainsi qu'à ses populations permettrait d'assurer l'essor et le bien-être de la communauté
Elle est un grand levier : octroi + tva à taux réduit = catastrophe constatée partout (coût de la vie, marchandise, emploi)
Oui
Oui c'est un levier mais il ne remplace pas la compétence dans la gestion des projets de développement.
Non. Elle étouffe déjà les citoyens, y compris en France hexagonale.
Oui, mieux répartie...
Une fiscalité plus locale, avec une redistribution locale (revenu, foncier et tva).

Les revenus resteraient sur le territoire, pour le territoire
La fiscalité est ce que les lignes d'un terrain de football représentent dans notre développement
Oui
Normalement oui, mais dans la pratique quels ont été les développements des dernières années? Coupsures d'eau. Coupure d'électricité. Routes défoncées. Où passe l' argent de la fiscalité?
Parce qu'elle sert au financement des dépenses publiques, à la redistribution des revenus, à la régulation et la stabilisation de l'économie, ainsi que l'encouragement de la croissance économique
Pas de réponse
Non
Oui c'est le sujet. Une fiscalité adaptée à notre territoire est primordiale pour un développement économique harmonieux
C'est un véritable levier, une ressource pour financer les politiques publiques.
OUI il suffirait qu'une partie de la TVA et autre taxe reste sur le territoire
Si c'est bien géré oui
Je ne crois pas, les impôts sont énormes et rien ne change dans les communes
Évidemment, la France est le pays avec la plus grande fiscalité au monde donc tout ce qui peut faire baisser cette imposition incitera un développement dans le domaine concerné
Non
Non certainement pas , la fiscalité fait sombrer les foyers
Je ne pense pas
Tant qu'on ne sait pas ce qu'on fait réellement de ces sommes récoltés... difficile de répondre. Il faut plus de transparence.
Non Il y en a déjà trop Et la logique de l'octroi de mer comporte trop d'incohérences. En revanche un sujet important: la barrière douanière actuelle nous protège de la vague Internet. Cela protège les commerces locaux qui pourraient mourir sans cette barrière. En résumé: un système de barrière a l'import surtout sur les petits colis qui viennent des concurrents métropole OUI L'octroi de mer sur les conteneurs qui permettent aux commerces locaux de créer de l'emploi NON
Non
OUI CAR TOUTES LES RECETTES DES DIFFÉRENTES TAXES PERÇUES PAR LA FRANCE EN GUADELOUPE DEVRAIENT ÊTRE PERÇUES PAR LA GUADELOUPE ET RÉINVESTIES DANS LE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES NOUVELLEMENT ACQUISES ET PERMETTRE LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN PROTÉGEANT LA PRODUCTION INTÉRIEURE ET PERMETTANT LE FINANCEMENT D'AIDES À LA CRÉATION D'ENTREPRISES
Oui car l'impôt est obligatoire...chacun contribue ainsi au développement de la région. Cependant, l'impôt collecté en Guadeloupe devrait être utilisé en Guadeloupe.
Je ne pourrais pas m'y prononcer car ce n'est pas un sujet que je maîtrise
Je ne sais pas car je me demande où passent nos impôts ?????

Non
Oui
Pas plus que dans l'hexagone
Ça devrait. Mais c'est au contraire un étranglement pour les guadeloupéens. Il faudrait que l'argent soit mieux géré
Un frein
Pour quel territoire la fiscalité n'est pas un levier? Donc évidemment qu'il faut la maîtriser en interne sinon ça revient à vivre non pas avec tes 5l de sang en interne mais en dialyse continue alors que ton corps est en capacité de gérer.
Non parce que l'argent ne profite pas à la Guadeloupe et les besoins locaux sont différents de la France hexagonal
Si nous taxons nous-mêmes nos produits par exemple au lieu de retourner la TVA dans l'hexagone, encaisser les frais de passage de tous les bateaux qui passent dans notre espace maritime....
Oui, permet de réinvestir dans l'économie
OUI MAIS BIEN ÉQUILIBRER LE LEVIER FISCAL SUR L'IMPORT
Oui mais pas en Guadeloupe. Recette s mal utilisée
Elle doit pouvoir accélérer la transition écologique du territoire en pénalisant les produits et activités non durables et à l'inverse en favorisant les produits et initiatives permettant de réduire notre impact sur l'environnement et favorisant le lien social.
Il y a trop de corruption et de "copinage" en Guadeloupe.
Je ne sais pas, je ne maîtrise pas le sujet
Je pense que si la fiscalité permet effectivement le développement Guadeloupéen, néanmoins je suis aussi d'avis qu'il faudrait plus de transparence sur l'utilisation des impôts
Évidemment. Exemple de l'OdM, s'il est utilisé correctement peut permettre de sécuriser la production locale. La fiscalité peut aussi être incitative pour développer des activités.
Essentiel. Il faut pouvoir être libre, crédible et acteur dans la prochaine ère économique globale.
Oui. Si elle est maîtrisée et équitable.
L'octroi de mer aggrave la disparité entre l'hexagone et les caraïbes. C'est un facteur de vie chère, encore un truc qui sert avant tout la classe politique
Oui si elle est bien exploitée. Et de la communication. Prix hors taxe, prix TTC dont TVA de tant et octroi de mer de tant. Publier et rendre public chaque année les taux d'octroi de mer

La fiscalité peut indéniablement être un levier puissant pour le développement de la Guadeloupe, à condition qu'elle soit adaptée aux réalités économiques et sociales du territoire. Voici quelques points clés à considérer :

1. Adapter la fiscalité aux entreprises locales :

Étant donné que de nombreux Guadeloupéens vivent dans des conditions économiques précaires et ne paient pas d'impôts, il est crucial que les programmes de fiscalité soient principalement orientés vers les entreprises. Plutôt que des aides systématiques, qui peuvent souvent être détournées par des "professionnels" des subventions sans réel bénéfice pour la population locale, il serait plus judicieux d'instaurer des incitations fiscales pour les entreprises qui investissent localement, embauchent des Guadeloupéens et participent activement au développement économique de l'île.

2. Révision de la TVA et de l'octroi de mer :

La TVA et l'octroi de mer sont des taxes importantes, mais leur application actuelle peut être contraignante pour le développement économique. Une révision de ces taxes, tant dans leur mode d'application que dans les méthodes de récupération, pourrait alléger la pression fiscale sur les entreprises locales et stimuler l'économie. Par exemple, des réductions de TVA pour certains secteurs clés ou des exemptions temporaires pourraient encourager les investissements et la croissance.

3. Encourager l'innovation et l'entrepreneuriat :

La fiscalité peut également être utilisée pour encourager l'innovation et l'entrepreneuriat. Des crédits d'impôt pour la recherche et le développement, des subventions pour les start-ups et des incitations fiscales pour les entreprises innovantes peuvent contribuer à diversifier l'économie et à créer de nouvelles opportunités d'emploi.

4. Fiscalité environnementale :

Introduire des mesures fiscales pour encourager les pratiques durables et respectueuses de l'environnement peut aider à préserver le patrimoine naturel de la Guadeloupe tout en stimulant une économie verte. Des déductions fiscales pour les entreprises qui investissent dans des technologies propres ou des projets de conservation pourraient être bénéfiques.

5. Répartition équitable des bénéfices :

Il est essentiel que les bénéfices des politiques fiscales reviennent à la population locale. Cela peut être assuré par une meilleure régulation et une transparence accrue dans l'octroi des aides et des subventions. Les entreprises bénéficiaires des incitations fiscales doivent être tenues de démontrer comment elles contribuent au bien-être et au développement de la communauté locale.

La fiscalité peut être un levier majeur du développement de la Guadeloupe si elle est adaptée aux besoins spécifiques du territoire. En orientant les programmes fiscaux vers les entreprises locales, en révisant les taxes existantes et en encourageant l'innovation, la Guadeloupe peut stimuler son économie tout en assurant que les bénéfices de ces mesures reviennent à la population locale. Il est crucial de trouver un équilibre entre incitations fiscales et régulations pour garantir un développement durable et inclusif.

Si nous pouvions utiliser l'intégralité de toutes les redevances et taxes prélevées sur le territoire ,afin de financer nos projets de développement industriel ,économique, social ,et non des dépenses de fonctionnement ou une masse salariale en priorité de plus sans réel résultats. Je pense que la Guadeloupe serait à un autre niveau de développement.

Oui, parce que c'est l'une des sources de recettes les plus importantes pour nos villes. Une fiscalité toujours basse n'est pas un bon signe de vitalité, ni d'ambition pour tout à chacun.

Elle devrait l'être si les guadeloupéens fraudaient moins (travail au Black, corruption)

Oui c'est un levier de développement, cela nous permettrait de récolter notre dû (géothermie de bouillante par exemple)

Non. Trop d'octroi de mer. Prix du fret trop élevé

Oui car pour certains domaines elle freine l'investissement dans l'île et les échanges

Oui

Je ne maîtrise pas ce sujet

Oui, elle permet de financer les infrastructures nécessaires au développement tel que l'éducation, la culture, l'emploi
Oui, car c'est une partie du financement public
Oui mais améliorez en supprimant les dépenses inutiles, non prioritaires
La fiscalité peut être un levier mais elle doit être mieux réfléchie pour prôner le patrimoine et la préservation environnement en développement les énergies renouvelables.
En agissant sur la fiscalité, en ayant une fiscalité propre à nos produits et accessibles à tous les ménages
Peut être
Oui, si elle est bien restituée dans le l'économie de la Guadeloupe
Oui la vie est coûteuse, elle est trop chère
Bien sûr que oui. Selon le modèle fiscal un territoire ou pays peut se développer ou pas il faut faire des études pour l'emploi et formation, production locale (agriculture artisanal etc.). Baisse des produits de première nécessité dont les packs d'eau vu la situation sanitaire de l'eau qui est catastrophique .
Oui bien sûr. Il faut encourager l'entrepreneuriat
Oui, mieux s'adapter aux réalités locales.
Oui, la fiscalité peut certainement être un levier de développement, en particulier lorsqu'elle est utilisée de manière stratégique pour financer des investissements dans des domaines clés tels que l'éducation, la santé, les infrastructures, la recherche et le développement, ainsi que pour promouvoir l'innovation et encourager l'activité économique. Une fiscalité bien conçue peut également contribuer à réduire les inégalités sociales et à promouvoir la justice économique en garantissant une répartition équitable des charges fiscales et en mettant en place des mesures pour soutenir les plus vulnérables. Cependant, il est crucial que la fiscalité soit transparente, équitable et adaptée aux réalités économiques et sociales de la Guadeloupe pour qu'elle puisse véritablement soutenir son développement.
De toutes façons il en faut une fiscalité pour permettre le développement et surtout le fonctionnement de la collectivité et des communes. Il y aura toujours des mécontents.
-Les fonds récoltés ne sont pas utilisé pour développer le pays -Pour créer des emplois
Je ne suis pas assez informé sur ce sujet
Oui
Oui pour favoriser l'économie locale, la création de valeur
Pour toutes organisations gérant la fiscalité c'est une opportunité à ne pas négliger. La situation sociale vécu en Guadeloupe a besoin d'une fiscalité sûre et forte pour assumer les engagements sociaux. Dommage pour ceux qui paie les impôts.
Oui, puisqu'en grande partie, la population Guadeloupéenne vit sous le seuil de pauvreté. -30% de chômage. Finalité : Donner du pouvoir d'achat au Guadeloupéens pour soutenir l'économie de l'île (Bouclier prix de première nécessité)
Elle permet une redistribution des richesses. Donc une répartition équitable pour un territoire confronté au même contrainte : gestion de l'eau et de l'assainissement, des déchets, de l'érosion côtières, effondrement de la biodiversité, gestion des risques.

Oui une fiscalité intelligente en expliquant l'intérêt collectif à tous avec une pédagogie et andragogie.
Oui car il permet de réaliser des investissements plus ou moins important
OUI si elle est d'abord à la faveur des guadeloupéens.
La taxe est trop élevée par rapport aux revenue de la globalité populaire
Protéger l'octroi de mer en réactualisant le cadre légal d'application
À mon avis oui car cela permettrait une plus grande maîtrise économique notamment en instaurant des taxes spécifiques par exemple dans le domaine des espaces naturels sensibles
Cela pourrait être un développement, mais s'il n'y a de solidarité devant l'impôt se sera un échec. La complexité du système mérite un approche particulière.
Incontestable. Cependant, elle devrait protéger le pays contre des envahisseurs qui n'ont pas les mêmes règles que l'Europe nous impose. Favoriser nos productions à l'exportation et zéro taxe quand c'est vendu en local.
Oui, tout ce qui fait rentrer de l'argent au pays ça peut que nous être bénéfiques.
La fiscalité est une ressource et une ressource bien employé est un outil de développement pour une région ou un pays
Non. La fiscalité par défaut sert à faire fonctionner le système public.
Oui mais il ne faut pas que le montant soit abusif pour le peuple ,avec les taxes nous payons déjà assez chère, et tout le monde n'a pas 1 salaire régulier,
C'est celui qui paie qui dirige. Si on n'a pas les clefs de la bourse ou tout au moins une partie il nous sera difficile d'avoir des leviers de développement.

Comment pouvons-nous utiliser les taxes pour financer des projets bénéfiques pour tous ?
En ciblant leur utilisation
Compte tenu du fait qu'elles sont déjà prélevées il s'agit d'en faire bon usage en les injectant dans les projets préalablement choisis dans les domaines nécessaires
Un financement doit s'accompagner d'un suivi, Vérifier qu'il est mis en œuvre Vérifier qu'il est entretenu dans le temps Les projets doivent être au service des contribuables Le bien être de ceux qui payent les taxes ne passent pas uniquement par l'implantation de zone commerciale Et les loisirs dans tout ça ? Donner des espaces aux jeunes pour qu'ils s'occupent hors temps scolaire sans avoir ce besoin maladif de quitter la Guadeloupe après le bac car " il n'y à rien à faire ici " Ce sont eux les futurs contribuables
En refaisant l'ensemble des routes de Guadeloupe. Emménager et entretenir les sites touristiques. En proposant des fonds pour ceux qui souhaitent rentrer au pays
N'importe quoi. On ne peut pas utiliser de taxes. C'est Bercy qui décide.
On peut utiliser les taxes pour l'économie locale mais on doit aussi en supprimer car il y a des doublons (on ne peut pas avoir la tva et l octroi de mer en mm temps)
Bénéfices pour tous = protection de la nature et du territoire

Faire des campagnes auprès de la population avec des arguments pertinents réveillera les consciences : ramassage des Sargasses et leur transformation en engrais par exemple, qui devient un excellent engrais, une fois, lavées et décomposées.
<p>Les taxes doivent servir à financer les projets utiles et bénéfiques pour tous en priorisant les besoins donc une meilleure équité et une meilleure répartition des finances. Il faut prendre en compte la qualité ne pas se précipiter pour faire pour faire. Chaque pôle de compétences devrait avoir un référent.</p> <p>On a pensé Jarry, Cap excellence.</p> <p>Pensons pareil pour les autres, donné envie au gens de s'intéresser aux développements de leur commune, de leur ville et facilitons l'accès aux projets.</p> <p>Mettre le filon de côté et pensons commun, pensons famille.</p> <p>Nous, nous plaignons de la délinquance mais que font les responsables communaux ou de communauté pour développer l'intérêt sur leur territoire. Souvent on va ailleurs parce qu'il n'y a rien chez nous.</p> <p>L'envie crée le trouble. Regardons-nous humainement et faisons de l'humain une force. Les groupes de trocs, d'échange, de 2nd mains prends de l'ampleur faisons un projet transport et loisirs. Car certains parents n'ont pas la chance d'être véhiculés pourquoi ne pas créer des centres de vacances en famille style VVF avec une partie bien-être collectif pour renforcer les liens et favoriser le respect de l'autre. Les modestes ont et les pauvres sont laissés pour compte avec les dispositifs de loisirs dans les quartiers pas uniquement en période de vacances on remettra du sourire sur les visages malgré la durée de la vie et des vies. Je pense qu'il aura moins de délinquances.</p>
<p>Il faudrait d'abord pouvoir légiférer en ce sens.</p> <p>Donc tourner progressivement le dos au droit commun (virer l'article 73)</p>
Gestion locale
En faisant le vrai suivit des investissements
En rendant l'accès au solaire abordable voir obligatoire pour chaque ménage afin d'être plus autonome et augmenter son pouvoir d'achat
<p>Commission de sélection des projets.</p> <p>Contrôles draconiens de l'utilisation des fonds.</p> <p>Avoir à rendre pénalement des comptes à tous les niveaux de responsabilité en cas de dilapidation des fonds.</p>
Cf réponse précédente
il faut que les élus (communes, conseil d'administration des organismes d'état) arrêtent de s'arroser et d'arriser leur famille et amis avec l'argent publique
Ce serait déjà pas mal de bien les utiliser 🤔 Et de consulter les habitants d'un quartier, d'une ville avant d'imposer des aménagements, puis de revenir vérifier si des ajustements sont nécessaires.
Comme précédemment dit en revoyant les taux d'imposition et ciblé plus les produits importés
En constituant de FONDS
Il est nécessaire de taxer humainement et de façon juste, ensuite il sera évident de restituer l'argent via des services et infrastructures publics
En dépensant ces taxes sur des développement économique (tourisme et autres), plutôt que donner ça à des mairies qui embauchent 300 personnes au lieu de 50 (sinon le maire n'est pas élu)
En ayant plus de suivi et de contrôle sur l'utilisation des taxes comme levier de financement . Plus de transparence et de rigueur.
Commencer par cesser de gaspiller l'argent public pour des projets inutiles.

En utilisant les bonnes personnes pour mener à bien cette tâche. Nous avons besoin de personnes Relais compétentes.
Créer des travaux taxes sur les bénéfiques des gros importateurs, et des véhicules de plus de 40 000 euros.(non professionnel).
Ne pas cloisonner les budgets, mais les distribuer par ordre de priorité
La question se pose en haut pas en bas
Oui
En mettant en place une institution indépendante chargée de vérifier où passe l'argent.
Là encore très long débat par où commencer sans taxer les plus démunis
Selon les réels besoins
En taxant mieux les produits importés et en favorisant les productions locales.
Nous avons de beaux sites. Nous pourrions instaurer un droit d'entrée afin d'éviter les pressions sur les milieux naturels.
Réaliser un diagnostics pour mettre en avant les besoins de l'économie guadeloupéenne. faire des appels à projets et vérifier s'il est profitable sur la durée.
Ne sais pas
Arrêter avec les taxes, vous en prenez déjà bien assez avec l'octroi de mer. Les projets bénéfiques pour tous n'existent que dans le monde des bisous ours. Il ne faut pas voir trop grand avec un projet qui réunit tout le monde mais inciter une multitude de projets pour que chacun s'y retrouve.
Déjà, en arrêtant d'utiliser l'argent pour organiser des soirées d'inaugurations ou autres. Et investir dans un système de transport en commun digne de ce nom.
Il faudrait déjà bien mieux définir les projets
Pour réussir à sauver notre jeunesse qui part vraiment mal...
Tant qu'on ne sait pas ce qu'on fait réellement de ces sommes récoltés... difficile de répondre. Il faut plus de transparence.
Repartissions plus justes et contrôlées
Moins de perte de budget dans le fonctionnement Plis d'investissement dans les infrastructures
Équitablement
Par le non-gaspillage d'argent en créant un fond ou l'on pourra économiser et puiser cet argent pour financer de grands projets d'infrastructures
1 Contrôler la gestion de ces taxes avec plusieurs garde-fou pour éviter les détournements courant sur notre territoire. 2 Soumettre les projets au vote public... Les élus ne représentent qu'eux-mêmes et leurs familles...pas le peuple. 3 Encadrer avec un contrôle continu la réalisation de ces projets.
Améliorer l'état des routes / axer sur la propreté / nettoyage des sargasses (assez parler) / aider ceux qui ont des idées, les financer / leur donner des avantages fiscaux si leur projet est viable.
Il y'a déjà des sources d'argent assez importantes pour nourrir beaucoup de projets. Mais seuls les personnes ayant déjà un soutien financier arrivent à instruire les dossiers car ils payent pour être accompagnés. Les fonds européens et régionaux manquent plus d'accompagnateurs de projet gratuits que d'argent.

Par rapport aux problèmes de la jeunesse, il faudrait utiliser l'argent pour financer l'éducation, la prise en charge des enfants, l'aide à la parentalité
Remplacement des tuyaux d'eaux donner d'une aide pour les billets d'avion et les transports pour tous les guadeloupéens qui y sont nés ou qui y travaillent pour la continuité territoriale
Venez, on en parle.
Création et développement de l'emploi et amélioration des infrastructures
TAXE A L'IMPORTATION POUR METTRE EN PLACE DES ACTIVITES POUR LES JEUNES
Tarifcation incitative pour les déchets. Subventions/aides pour favoriser les modes de déplacement doux.
Il y a trop de corruption et de "copinage" en Guadeloupe.
Je ne sais pas je ne maîtrise pas le sujet
En utilisant les taxes collectées on pourrait développer les ports et aéroport de la Guadeloupe et exploiter les richesses et ressources du pays
En redistribuant à l'ensemble des communes à égale Créer un fonds commun ou une commission de décision en rendant des comptes à la population avant chaque dépense Ce qui manque chez nous ce sont de vrais leaders loyaux
Avoir la main sur la TVA perçu en Guadeloupe.
En évitant que les dividendes soient dilapidés par des politiques véreux et en adaptant à chaque cycle le taux et la visée des taxes octroyées au peuple.
Avoir la maîtrise des taxes
Avant de taxer, mieux utiliser les subventions
Utiliser la fiscalité pour financer des projets bénéfiques pour tous en Guadeloupe nécessite une approche stratégique et bien pensée. Voici comment nous pouvons utiliser les taxes de manière efficace pour atteindre cet objectif : 1. Révision de la TVA et de l'octroi de mer : La TVA et l'octroi de mer sont des sources importantes de revenus fiscaux. En révisant leur mode d'application, nous pouvons alléger la charge fiscale sur les entreprises locales, ce qui leur permettrait d'investir davantage dans des projets communautaires. Par exemple, une réduction de la TVA pour les secteurs clés comme l'agriculture durable, le tourisme éco-responsable et les énergies renouvelables pourrait stimuler ces industries tout en bénéficiant à l'ensemble de la population. 2. Incitations fiscales pour les entreprises locales : Plutôt que de distribuer des aides systématiques, il serait plus efficace de mettre en place des incitations fiscales pour les entreprises qui contribuent activement au développement local. Des crédits d'impôt ou des réductions fiscales pourraient être offerts aux entreprises qui créent des emplois pour les Guadeloupéens, investissent dans des infrastructures locales, ou développent des projets d'intérêt public comme des centres communautaires, des écoles ou des installations de santé. 3. Fiscalité environnementale : L'introduction de taxes environnementales peut non seulement générer des revenus mais aussi encourager des pratiques durables. Par exemple, une taxe sur les produits polluants pourrait financer des projets de conservation des forêts, de protection des récifs coralliens, et de gestion des déchets. Ces projets auraient des bénéfices à long terme pour la population en améliorant la qualité de vie et en préservant les ressources naturelles de la Guadeloupe. 4. Fonds pour l'innovation et l'entrepreneuriat : Utiliser une partie des revenus fiscaux pour créer un fonds dédié à l'innovation et à l'entrepreneuriat peut stimuler la création de nouvelles entreprises et diversifier l'économie. Ce fonds pourrait offrir des subventions, des prêts à faible taux d'intérêt, ou des aides financières aux start-ups et aux entreprises innovantes qui proposent des solutions aux problèmes locaux, comme la gestion des déchets ou

<p>l'accès à l'énergie renouvelable.</p> <p>5. Transparence et régulation des subventions : Assurer que les fonds publics sont utilisés efficacement nécessite une régulation stricte et une transparence accrue. Les entreprises bénéficiaires d'incitations fiscales doivent être tenues de démontrer comment elles contribuent au bien-être et au développement de la communauté locale. Des audits réguliers et des rapports publics sur l'utilisation des fonds peuvent aider à garantir que les projets financés par les taxes bénéficient réellement à la population.</p> <p>6. Programmes de formation et de développement professionnel : Investir dans des programmes de formation et de développement professionnel pour les Guadeloupéens peut améliorer l'employabilité et renforcer l'économie locale. Les taxes peuvent financer des centres de formation, des ateliers de compétences, et des programmes de mentorat qui préparent les jeunes et les adultes à des carrières dans des secteurs en croissance. Utiliser les taxes pour financer des projets bénéfiques pour tous en Guadeloupe nécessite une combinaison d'incitations fiscales, de révision des taxes existantes, de soutien à l'innovation et à l'entrepreneuriat, et de transparence dans l'utilisation des fonds publics. En adoptant ces stratégies, nous pouvons assurer que les ressources fiscales sont utilisées de manière efficace pour promouvoir le développement économique et social de la Guadeloupe, tout en améliorant la qualité de vie de ses habitants.</p>
<p>Cette partie je ne maîtrise pas. Donc je ne m'exprime pas.</p>
<p>En les investissements dans des infrastructures et projets prenant en compte le bien être de chacun... je reprends l'exemple du départ de la route du rhum... utiliser la fiscalité pour dépenser de grosse sommes d'argent pour faire monter des centaines de carnavaliers, n'a aucun intérêt, puisque nous avons des représentants sur l'autre territoire. C'est une hérésie totale, voir une faute grave. Par contre investir dans les transports de notre production locales vers l'hexagone serait une bonne chose, puisque nos compatriotes n'ont pas la possibilité de consommer "made in Guadeloupe". Ils sont dans l'obligation de consommer asiatique, africains ou américain mais jamais Guadeloupe, surtout en province. Là encore investir dans un projet permettant à tous, d'ici où d'ailleurs, de consommer locale serait plus pertinent que de réaliser des repas "locaux" avec des produits d'ailleurs.</p>
<p>Un meilleur traçage de l'utilisation de l'argent publique pour éviter que des millions ne se perdent...</p>
<p>En ayant une vraie réflexion sur la protection de notre environnement et des ressources locales Privilégier la production bio locale</p>
<p>Reverser ces taxes sur des projets de notre territoire</p>
<p>Changer les politiciens corrompus et incompétents</p>
<p>L'idéal serait de taxer les plus aisés mais sans les faire fuir pas évident...</p>
<p>C'est déjà le cas non?</p>
<p>Créer des centres de formation professionnelle et des entreprises.</p>
<p>Récolter de tous pour animer une harmonieuse pour tous.</p>
<p>Installations sportives pour les jeunes, foyers pour jeunes avec encadrement</p>
<p>Développement des énergies renouvelables, la mise en place d'échange internationale et l'accès au logement.</p>
<p>Voir les économistes et les experts en fiscalité d'ici</p>
<p>Ça reste dans notre pays et que ça peut servir à chacun d'entre nous qui essayons d'entreprendre</p>
<p>Créer un organisme prêteur pour financer et aider les Guadeloupéen à accéder à la propriété de leur logement principal</p>

Entretien les parc et bord de mer, embaucher des jeunes pour le nettoyage des plages et faire payer le dimanche les plages les plus prisées.
Il faut dépoussiérer l'octroi de mer et non la supprimé et utiliser le surplus en investissement pour les l'emplois et infrastructures selon les besoins des collectivités. (Commune).
En finançant des projets qui apporte de l valeur ajoutée à long terme et créé de l'emploi en local ... En favorisant les entreprises qui emploient localement
Réduire les organes de gouvernance lourd en frais de fonctionnement (taxes).
Pour utiliser les taxes afin de financer des projets bénéfiques pour tous en Guadeloupe, il est essentiel de prioriser les besoins de la population et de garantir une allocation efficace et transparente des fonds collectés. Voici quelques approches possibles : Identifier les besoins prioritaires : Consultation publique pour déterminer les domaines où les investissements sont les plus nécessaires, tels que l'éducation, la santé, les infrastructures, et l'environnement. Affectation des fonds : Allouer une partie des recettes fiscales à des fonds spécifiques dédiés à des projets ciblés, avec une supervision adéquate pour garantir que les fonds sont utilisés de manière efficace et transparente. Incitations fiscales : Mettre en place des incitations fiscales pour encourager les investissements dans des secteurs stratégiques pour le développement économique et social de la Guadeloupe, tels que les énergies renouvelables, l'agriculture durable et le tourisme responsable. Réductions ciblées : Utiliser des réductions fiscales pour soutenir les populations les plus vulnérables et encourager des comportements bénéfiques pour la société, comme la transition vers des modes de vie plus durables. En mettant en œuvre ces mesures de manière équilibrée et en tenant compte des besoins et des priorités de la population, les taxes peuvent être un outil puissant pour financer des projets bénéfiques pour tous en Guadeloupe.
Il faut ces projets aient un attrait de développement et soient mené par nos jeunes
C'est simple affecter les ressources des taxes au projet
Taxe équitable répartie par territoire Redistribution des impôts par territoire: ex, les retombées économiques sur Capex doivent profiter à tous de manière équitable en fonction du nombre de salariés des territoires travaillant sur Capex
Financer l'investissement privé
Pour le moment ce qui est fait est bien.
La France devrait davantage nous accompagner.
En principe, les citoyens désignent leurs élus, ils ont mandat pour, au nom de ceux qui les ont élus, financer de projets forcément bénéfiques pour tous. Mais peut-être qu'un conseil citoyen du type de La Convention Citoyenne pour le Climat en France qui serait consultatif mais aurait des pouvoirs de contrôle citoyen de l'action des élus seraient bénéfiques. Je rappellerai quand même qu'en principe l'état doit vérifier la légalité des décisions. En a-t-elle les moyens ? La cours régional des comptes contrôle les collectivités.
Il faut déterminer et expliquer avant tout quels sont les projets bénéfiques pour tous?
En créant des fonds spéciaux qui permettrait ce financement
Créer des maisons d'éducation, aller dans les familles comme les politiciens le font si bien en amont des élections; les CCAS devraient mettre en place un annuaire afin de prendre les nouvelles des personnes isolées , sortir du confort climatisé aller vers les résidents sans attendre que le contraire se réalise.
STATUT PTOM / PROJET GWADLOUPÉYEN 2025
Utilisation des taxes pour financer par exemple des projets innovants en matière énergétique ou environnementale

Nos collectivités prélèvent des taxes, dans différents domaines en baissant sur les taxes pourraient permettre par exemple avoir l'essence moins cher, le billet d'avion moins cher, et je pense que en réduisant le train de certaines collectivités cela permettrait de financer différents projets.
1 taxe sur les produits importés Sur les services /produit pétroliers etc. Ne pas saupoudrer les communes ou autres, mais n'attribuer des soutiens que sur la base d'appel à projet, en fonction de la politique validée par le peuple.
On pourrait utiliser cet argent en partie pour tout ce qui est sociale, tourisme, infrastructures et éducation. Surtout éducation pour former nous jeunes ici, au pays. Leur offrir un avenir. Et la suite suivra naturellement. Vous vous dormez.
Utiliser les taxes pour financier en priorité des entreprises de fortes valeur ajouté, locale et l' internationale dans un consortium ou la région Guadeloupe est actionnaire.
Revoir le mode de gestion justement. Un sou est un sou.
DEJA il faut que toutes les taxes sur le territoire restent pour le territoire .il faut valoriser les artistes, la pêche, les agriculteurs ,les artisans avec des foires. Il faudrait aussi avoir des lieux d'expression du peuple style centre des arts CRÉÉ ENFIN LE FAMEUX (MUSÉE DU ZOUK ORIGINAL GWADA) le sport , la cuisine, l'énergie ,la jeunesse, le 3 ^{ème} AGE... etc. etc.
Rendre les transports publics, investir dans des véhicules et mettre en place la gratuité. Augmenter les taxes sur les voitures et l'essence et réaffecter ce budget pour les transports.

Pour vous l'organisation des communautés d'agglomération ou de communes présente-t-elle plus d'avantages ou d'inconvénients ?
Avantage si nous allons jusqu'au bout de l'idée. Diminuer les besoins de ressources des communes
Elle doit être repenser du fait des disparités entre elles d'une part et du peu de visibilité qu'elles offrent en termes de missions et d'efficacité
Il y a des avantages. Les zones limitrophes entre 2 communes sont maintenant gérées et entretenues. Toutefois, en fonction de qui est à la présidence le budget de la communauté va essentiellement vers la commune de ce maire...
Plus d'inconvénients
Des inconvénients, il s'agit d'un acteur supplémentaire qui s'ajoute aux autres sans apporter grand-chose
Elles doivent être supprimée
Que des inconvénients. Ce sont uniquement les élus qui profitent et qui volent
Désolé je n'ai pas la réponse à cette question
Sujet trop sensible! Ce qui demande beaucoup de réflexion.
Plus d'inconvénient, car mal structuré et pensé. Les communes devraient avoir une certaine autonomie. Et pensé global pour une meilleure visibilité ou de meilleures financement pour certains projets. Trop de circuit lorsque l'on peut faire simple.
Quelle que soit l'administration locale l'important c'est comment financer ses compétences pour répondre aux attentes des administré ou usagers et contribuables
Plus d'inconvénient

Avantage
Il y a du bon et du mauvais mais le plus nuisible est l'augmentation des taxes
Au lieu de faire des économies d'échelle comme c'est chaque fois annoncé, il y a finalement une accumulation des strates de personnel et de responsabilités. Au total des coûts qui augmentent, une réactivité qui diminue, une compétence qui stagne et une efficacité pas vraiment au rendez-vous.
Difficultés sur le qui fait quoi ! Il faut que cela soit plus clair et plus proche des citoyens
C'est une bonne chose mais l'ingérence dans certaines communautés font que certaine marchent mieux. Je parle d'eau, de ramassage des déchets de traitement des eaux usées
Plus d'avantages : « seul on va plus vite, à plusieurs on va plus loin... »
Cela alourdit le fonctionnement des institutions à mon avis
Plus d'avantage que d'inconvénient
On s'en est bien sorti jusqu'ici, néanmoins il est fondamental d'avoir davantage de continuité entre toutes les communes de l'archipel. Je pense notamment aux transports et à la mobilité.
Plus d'inconvénients : elle n'est même pas capable de mettre l'eau au robinet, quasi seul département à avoir ce problème. Les employés de la CASBT se prennent pour des seigneurs, personne n'a envie de faire avancer les choses dans ce genre de système, qui n'a fait que multiplier les postes (l'inverse de ce qui était attendu initialement)
Le regroupement en communautés de communes devrait permettre des avantages en termes de partage de ressources malheureusement elle se limite trop souvent à une opportunité de lutte de pouvoir plus qu'une entraide . Peut-être faudrait-il des postes de médiateurs entre les parties prenantes de ces communautés pour recentrer les débats sur le bénéfice des administrés.
Plus d'avantages.
Inconvénients
Plus d'inconvénients
Sujet non maîtrisé
La communauté des communes présente plus d'avantages à mon sens. La mutualisation de moyens, d'infrastructures et de personnel ne peut que permettre des économies d'échelles. De plus certains domaines doivent être gérés au niveau communautaire notamment la police de l'environnement avec des brigades de répression mutualisées.
Montée astronomique des impôts, sans aucun bénéfice apparemment. On paie plus mais rien ne change. Clair désavantage.
Beaucoup plus d'avantages . En effet elle est capable de gérer et d'aménager un espace urbain en fort développement ; favoriser le développement économique local et la relance de la politique d'aménagement du territoire.
Je ne sais pas
Sans opinion
Plaqué que des inconvénients
Ces collectivités sont un avantage pour la gestion des collectivités à condition de diminuer le nombre de communes. La mutualisation des moyens est nécessaire au niveau EPCI.

Tout dépend toujours de qui est à la tête de ces institutions. La commune présente beaucoup d'avantages car elle est proche du citoyen.
Ils ne s'entendent pas donc oui et non
Inconvénient
C'est bien de mettre en commun des équipements mais le problème est que ces grosses structures ont trop d'inertie . Nous sommes dans un monde qui bouge vite
C'est inconvenient, surtout en matière d'investissement pour tous.
Pas d'opinion
C'est des inconvenients c'est commuté d'agglo et un gouffre financier pour notre département Vous payer certains élus 2 fois parce qu'ils ont 1 mandat mairie et 1 mandat au commuté d'agglo Quand tt ça existait pas tout se faisait dans les communes....
C'est diviser pour régner
Trop de bureaucratie Trop de frais de fonctionnement au détriment de l'investissement Voir le modèle Réunionnais
Inconvénients l'Europe
Inconvénients car territoire trop petit pour posséder ce type collectivité communauté Guadeloupéenne au lieu de communauté de communes car non nécessaire d'en avoir plusieurs en Guadeloupe
C'est certes plus avantageux si bien sûr correctement géré...ce qui n'est pas le cas en Guadeloupe. Certains salaires des employés des communautés sont très élevés par rapport au service rendu...
Les inconvenients sont connus : aucune économie : quand on voit l'état des routes, des trottoirs et de l'entretien des villes on peut se poser des questions sur : où passe notre argent ?
Inconvénients, plus d'administratif donc plus de complexité de lenteur et de lourdeur.
Plus d'avantages lorsque la gestion est saine
Beaucoup d'inconvénient et peu de solutions trouvées pour améliorer le service public
C'est plus intéressant, mais pour faire de vraies économies il faudrait supprimer l'échelon communal
Cela dépend des spécificités de chaque commune
Il y en a trop. 2 pour un territoire de cette taille c'est suffisant. Travail en synergie
Les dirigeants posent problème pas l'orga
Beaucoup plus d'inconvénients. Les communautés sont mal réparties.
Avantages : Cela peut permettre de mutualiser certaines tâches, ...
Plutôt certains inconvenients
PLUS D'AVANTAGES
Plus d'inconvénients (fuite de recette supplémentaire vers un autre organisme)
Inconvénients : trop pour un si petit territoire. Manque d'harmonisation dans le développement du territoire.
Plus d'avantages.
Je ne sais pas

J'imagine qu'en se rassemblant nous pouvons débattre plus facilement des problématiques communes.
Je ne sais pas
Elle permet de mutualiser certains moyens et de permettre aux communes les moins bien loties de bénéficier de l'intervention d'une autre strate administrative. Elle devrait aussi permettre de développer un esprit de corps pour les habitants d'un même territoire. Comme pour les collectivités en général, l'inconvénient vient de ceux qui décident et qui, parfois, s'accaparent un pouvoir à des fins personnelles et non pour le bien du plus grand nombre. L'esprit communautaire n'étant pas assez développé les élus communautaires ont aussi tendance à défendre leur chapelle.
Plus d'avantages tant que la corruption n'est pas au pouvoir. Dans l'idée ça reste un bon projet. Désenclavement de localités isolées. Recentralisation et gestion commune de nombreux services publics devraient être un bénéfice pour chacun.
Des avantages non visibles tant que le clientélisme électoral existe
En principe, l'union fait la force, mais ce sont surtout des enjeux personnels
Plus d'avantage à condition de supprimer dans les communes le mille-feuille administratif. Soit c'est la communauté de communes soit la commune qui s'occupe de tel fonction mais pas les deux administrations
<p>L'organisation des communautés d'agglomération ou de communes en Guadeloupe présente indéniablement plus d'avantages que d'inconvénients, bien que certains défis subsistent. Voici une analyse détaillée des aspects positifs et négatifs :</p> <p>Avantages :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Partage des moyens : La mise en commun des ressources financières, matérielles et humaines permet de réaliser des économies d'échelle et d'optimiser l'utilisation des moyens disponibles. Cela est particulièrement bénéfique pour les petites communes qui peuvent ainsi accéder à des équipements et services qu'elles n'auraient pas les moyens de financer seules. 2. Synergie des initiatives : Les communautés d'agglomération ou de communes favorisent la synergie entre les différents projets et initiatives locales. Elles permettent une meilleure coordination des actions en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, de transport, et d'environnement, contribuant ainsi à une planification plus cohérente et intégrée. 3. Investissements communs : La capacité d'investir dans des projets d'envergure est renforcée par l'association des communes. Les investissements dans les infrastructures, les équipements publics, et les services peuvent être mieux planifiés et financés collectivement, bénéficiant à l'ensemble du territoire concerné. 4. Renforcement de la cohésion territoriale : L'organisation en communautés permet de renforcer la cohésion territoriale et de réduire les disparités entre les communes. Elle favorise une répartition plus équitable des ressources et des services, améliorant ainsi la qualité de vie des habitants de l'ensemble du territoire. <p>Inconvénients :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ralentissement des prises de décision : L'un des principaux inconvénients de l'organisation en communautés d'agglomération ou de communes est le ralentissement des prises de décision. Chaque commune membre souhaite faire valoir son avis et ses priorités, ce qui peut entraîner des discussions prolongées et des compromis difficiles à atteindre. 2. Complexité administrative : La gestion administrative des communautés peut devenir complexe et lourde. La multiplication des instances décisionnelles et des procédures peut compliquer la mise en œuvre des projets et rallonger les délais de réalisation. 3. Risques de conflits d'intérêts : Les différences de priorités et de visions entre les communes peuvent engendrer des conflits d'intérêts. Ces désaccords peuvent nuire à l'efficacité des actions entreprises et compromettre certains projets.

<p>En conclusion, l'organisation des communautés d'agglomération ou de communes en Guadeloupe offre des avantages significatifs en termes de partage des moyens, de synergie des initiatives, d'investissements communs et de renforcement de la cohésion territoriale. Cependant, ces avantages doivent être gérés en tenant compte des inconvénients liés au ralentissement des prises de décision, à la complexité administrative et aux risques de conflits d'intérêts. En adoptant une approche collaborative et en mettant en place des mécanismes efficaces de gouvernance, il est possible de maximiser les bénéfices tout en minimisant les inconvénients.</p>
<p>C'est une bonne chose pour la mutualisation des moyens et des dépenses mais cela doit être améliorée pour gagner en efficacité. Le citoyen se perd il faut faire de la pédagogie. Malheureusement cela engendre de nouvelles strates administratives et des doublons en matière salariale donc une perte de financement pour des projets utiles à la communauté.</p>
<p>Plus d'inconvénients, pour sûre. Il n'y a plus de proximité, d'échange. On se retrouve avec le maire d'une ville, autre que la nôtre, qui nous impose sa vision, sa politique. Le "pot commun" à ses limites et on le constate rapidement</p>
<p>Pas réellement d'avantages visibles sur le terrain. Certainement des emplois créés mais après... ?</p>
<p>S'il y avait moins de corruption sans doute</p>
<p>Il faut travailler ensemble pour avancer...</p>
<p>Les communes doivent être indépendante de leur choix et la communauté d'agglomération doit les accompagner. Pour ça il faut des compétences et non des politicards</p>
<p>Selon qui en est en charge. Avantages pour celui ou celle qui la contrôle</p>
<p>Avantages pour la proximité...les populations ne sont pas identiques... il faudrait une organisation de base pour les premières nécessités eau/électricité/santé /hygiène et des spécificités pour les activités et installations agricoles, sportives par exemple</p>
<p>Les communautés d'agglomération ne mutualisent pas réellement leurs moyens. Il y a encore trop de doublons entre les communes et les agglomérations</p>
<p>Pour les communautés d'Agglomération Mais la CASBT est sur un territoire très étendue avec des secteurs qui ne vivent pas ensemble. Pas de centralité...</p>
<p>Il faut d'abord régler les défaillances au plus petit niveau pour arriver à un bon fonctionnement en communauté</p>
<p>Elles permettent de faire pas mal de choses ensemble mais gêne le développement global du territoire</p>
<p>Bien mais revoir le système : trop d'élus pour 1 si petit pays</p>
<p>Cela dépend des domaines donc il faut retravailler le fonctionnement.</p>
<p>Chaque communauté d'agglomération ou de communes doit refléter l'identité d'un territoire, basé sur les potentialités et leurs richesses en créant un sentiment un esprit d'appartenance à son territoire.</p>
<p>On ne voit pas l'intérêt</p>
<p>Ça dépend</p>
<p>Pas assez d'informations pour me prononcer sur la gestion de ces deux organismes. Un peu plus de transparence permettrait au Guadeloupéen de mieux cerner le rôle de ces deux organismes</p>
<p>Des inconvénients tels que pour l'eau et le ramassage des ordures</p>
<p>L'avantage c'est que les EPCI rendent plus forte les communes qui ont des difficultés . Il y a trop de chaînes hiérarchiques ce qui crée de la lenteur administrative et des égos démesurés.</p>

Plus d'inconvénients on multiplie les acteurs et les décisions sont plus longues à être prises
Beaucoup plus d'inconvénients car elles sont dirigées par un maire. Dans le cas de CAP excellence le maire des Abymes a développé sa commune au détriment des autres. Baie-Mahault commune la plus riche s'est appauvrie, Pointe-à-Pitre est tombée en désuétude et la ville des Abymes "pousse comme une forêt de champignons" (ex: Dothémare).
Il y a beaucoup de doublons, les élus municipaux ont moins de leviers d'actions
L'organisation des communautés d'agglomération ou de communes présente à la fois des avantages et des inconvénients, selon le contexte et les objectifs spécifiques de chaque région. Voici quelques points à considérer Avantages : Mutualisation des ressources : Les communautés d'agglomération ou de communes permettent de mutualiser les ressources et les compétences entre les différentes municipalités, ce qui peut conduire à une utilisation plus efficace des fonds publics. Coopération renforcée : Elles favorisent la coopération entre les municipalités pour la planification et la mise en œuvre de projets d'intérêt commun, tels que les infrastructures, les services publics et le développement économique. Économies d'échelle : En regroupant les municipalités, les communautés d'agglomération ou de communes peuvent réaliser des économies d'échelle dans la prestation de services et la gestion des équipements publics. Inconvénients : Perte de proximité : Une plus grande centralisation peut entraîner une perte de proximité entre les citoyens et leurs représentants, ce qui peut affecter la prise de décision démocratique et la participation citoyenne. Complexité administrative : La gestion des communautés d'agglomération ou de communes peut être plus complexe sur le plan administratif, avec des processus de décision parfois plus lents et des structures bureaucratiques plus lourdes. Risque d'inégalités : Si les intérêts des différentes municipalités ne sont pas équilibrés, cela peut conduire à des inégalités entre les différentes parties de la communauté d'agglomération ou de communes. En résumé, l'organisation des communautés d'agglomération ou de communes peut être bénéfique pour favoriser la coopération et l'efficacité des politiques publiques, mais elle doit être mise en œuvre de manière à garantir la participation citoyenne, la transparence et l'équité entre les différentes parties concernées.
Ce sont des choses qui doivent se discuter mais le trait essentiel, créer des EPCI Équitable qui puissent permettre un bon développement des différentes zones ce qui permettra à la Guadeloupe d'avancer dans la lumière, paskè sè on min ka lavé on lote.
Sur le papier c'est un avantage car c'est une mutualisation des ressources, moyens humains et matériels mais dans la réalité, les politiques publiques s'éloignent des réalités et des demandes du citoyen
Avantage: économie d'échelle Inconvénient: tutelle des collectivités dites majeures sur certaines compétences Ce qui me dérange c'est la présence sur un même périmètre géographique des 2 Collectivités dites majeures. Il y aurait pu avoir une question à ce sujet dans ce sondage
Difficile pour les communes déjà déficitaires, de cocher toutes les cases demandées
Plus d'avantages
À mon avis, nous avons une chance inouïe d'avoir 6 EPCI. Cette organisation ne me choque pas (avantage) . En revanche les EPCI devraient davantage travailler ensemble. (Inconvénient)

<p>En Guadeloupe la notion de commune n'est pas la même que dans l'hexagone. Il y a des sections qui sont plus importantes que le bourg. On sait que les communes de Guadeloupe ont été déployées par rapport à l'importance des habitations. La notion de communauté de communes est encore plus complexe. Tout cela pose la question de culture commune : quelle est la représentation que se font les citoyens de la comcom ? En réalité, les citoyens votent pour les municipales quelques citoyens qui siègent à l'interco. En ont-ils conscience ? Les majorité qui se dégagent de l'interco sont des alliances de circonstance fragiles par nature. Comment mener une politique collective responsable quand la seule variable est l'intérêt communal qui prime sur un intérêt collectif. On le voit bien au sujet de la répartition dérogatoire de la DGF ? Son principe est plus que positif. Mais quelle commune, au nom de la solidarité est prête à abandonner une partie de sa DGF communale pour une autre !</p>
<p>Tout organisation qui prend en compte le mode de vie, l'environnement, les infrastructures, les économies verte et bleu silver et autres du mieux vivre ensemble pour tous. La Guadeloupe peut être un modèle pour tous les autres îles, territoires, pays.</p>
<p>Cette organisation est héritée de l'histoire guadeloupéenne, elle est parfois contestée mais les communautés d'agglomération prennent en compte les spécificités du territoire ce qui permet un développement cohérent</p>
<p>Cela peut être un avantage si on apprend à vivre ensemble, s'il y a du développement de la solidarité du faire ensemble; mutualiser. Ne point oublier la disparité en matière de transport sur un territoire archipélagique.</p>
<p>L'organisation des communautés d'agglomération ne laisse ressentir aucune amélioration pour certaines communes, trop de décalage de service d'une commune à l'autre pour un si petite île. Karulis dans une partie de l'île et la galère dans l'autre partie. TROP de voitures ce qui occasionne un embouteillage monstre générant un stress aboutissant vers la maladie.</p>
<p>TROP DE COMMUNAUTÉS D'AGGLOMERATION multipliant le millefeuille bureaucratique, les Gabegies voire la corruption au détriment des contribuables. 3 communautés envisageables non ?</p>
<p>Cela représente plus d'avantages car il y a mutualisation des moyens matériels, humains, financiers. Certaines communes ont pu, grâce, à cette intercommunalité, développer leur territoire</p>
<p>Je dirai oui plutôt des avantages, cela permet de développer pour chaque commune et un développement à la carte au plus près des communes.</p>
<p>Plus d'avantages. Il est nécessaire de mutualiser. Cependant quoi, comment et sur quel territoire ?</p>
<p>Il y a plus urgent... parce que ce n'est pas ça qui va faire que nos problèmes vont disparaître donc ce genre de questions ce n'est vraiment pas la peine. Si c'est pour vous concentrer sur ça pour les 20 prochaines années et oublier les autres sujets plus importants, pas la peine</p>
<p>Ce sont des organes de démocratie en elle-même cela ne devrait pas poser de problème; cependant, pour un petit territoire cette subdivision administrative des communautés d'agglomération est plus contraignante qu'avantageuse.</p>
<p>IL FAUT une seule entité pour ce pays bien gérer avec un seul but, travailler pour toute les communes de l'archipel avec un bilan semestriels publié</p>
<p>C'est toujours plus avantageux lorsqu'on met nos compétences en commun pour arriver à l'objectif de départ.</p>

<p>Notre lien avec l'Europe est-il bénéfique pour la Guadeloupe ? Pourquoi ?</p>
<p>Oui pour des divers budgets de développement</p>
<p>Bien gérée oui. L'apport financier de l'Europe est aujourd'hui nécessaire pour accompagner des projets d'envergure</p>

<p>Il est bénéfique car c'est l'occasion de se faire découvrir par d'autre pays que la France Ça peut être des prospects pour le tourisme Et c'est aussi une façon d'avoir des financements supplémentaires pour des projets Toutefois, nos politiques n'osent pas suffisamment solliciter l'Europe</p>
<p>Non ce lien n'est pas bénéfique, nous n'avons rien d'européens, les règles européennes ne sont pas appliquées et applicables en Guadeloupe</p>
<p>Elle ne présente aucun grand intérêt.</p>
<p>Non. Nous ne sommes pas européens. Nous sommes juste une néo colonie d'Europe.</p>
<p>Non car notre lien est compliqué avec la France Je pense que plus on se rapproche d'eux et plus on est dépendant et assisté Donc notre lien n'est pas bénéfique car je tiens à rappeler que la Barbade est plus petite que la Guadeloupe et dégage un PIB plus important... Si on veut exporter il faut réduire drastiquement le lien avec la France et l'Europe</p>
<p>Oui. Idées venant de l'extérieur et pas « ilot-centré »</p>
<p>Non, ils profitent de notre potentiel</p>
<p>Non. Colonialiste</p>
<p>Je ne sais pas. Mais en comparaison avec La Réunion, il n'y a pas photo!!!! Notre lien avec l'Europe est loin d'être bénéfique! Parce que l'on ne sait pas faire des dossiers.!!!</p>
<p>Bénéfiques car cela nous permet une meilleure ouverture au monde. Même là, mal structuré et mal pensé. Nous devrions être dans un rapport d'échange et non de soumission et de dominé. La législation devrait être adapté en prenant en compte la spécificité de chacun. Dans une relation saine il y a de l'échange et de la communication en prenant en compte du besoin de l'autre, de la particularité de l'autre ainsi que les moments d'isolement ou de solitude de l'autre. Lorsqu'il y a pénuries faciliter les choses, mais lorsque qu'il y a abondance pouvoir gérer et prendre des décisions seule. Lorsqu'il y a guerre, catastrophe, les premiers à décider sont les concernés, les autres viennent en complément ou en renfort mais ne reste pas pour toujours. On aime recevoir, mais on a besoin de notre intimité pour pouvoir réfléchir, se poser, s'identifier et se dépasser. Tout en appréciant les visites de courtoisie de temps en temps pas trop fréquent car on perdra la qualité dans les rapports et dans l'échange. On ne vient pas en tant que visiteur prendre des décisions imposées à une famille. Chacun a sa place et chaque chose à leur place.</p>
<p>Les normes européennes constituent un frein au développement endogène des régions ultramarins à petit marché en taille donc pas d'économie d'échelle La Guadeloupe doit s'orienter vers des produits ou prestations de niches</p>
<p>Non, la plupart des normes ne sont pas adaptées.</p>
<p>À double tranchant</p>
<p>Afin d'obtenir des fonds pouvant aider à financer des projets</p>
<p>Les financements apportés par l'Europe sont conséquents. Par ailleurs la Guadeloupe se trouve faire partie d'un ensemble auquel beaucoup d'autre voudraient adhérer.</p>
<p>Par les subventions oui</p>
<p>à voir tout l'argent du Feder dépensé pour les infra structures publiques (routes, bâtiments publics, recherche, formation des jeunes) mais aussi privées (rénovation du bâti touristique, etc...). L'Europe, c'est crucial pour le développement économique de la Guadeloupe.</p>

Oui, en raison des financements délégués, qui sont sous exploités... nous devrions être des machines de guerre sur les projets de développement, désenclavement de notre territoire,
Il faut repenser notre relation à l'Europe, nous ne sommes maîtres de rien, tout se décide là-bas
C'est un lien bénéfique : FAVORISE le développement et un investissement structurel très IMPORTANT
Cela mérite d'avantage d'analyse car c'est une aide financière précieuse,
Je n'ai jamais vu autant de fonds Feder mobilisés. On ne compte plus les panneaux d'affichage du genre : ici, la région investit : part région : 1€, part Europe : 1 million d'€. Dans n'importe quel région de France, tout est archi plus développé, et ils se paient tout, pas un copec de l'Europe.
Oui en termes de financements pour ceux qui ont accès a la compétence pour obtenir les aides.
La Guadeloupe n'a rien à voir avec l'Europe. Sa place est dans la Caraïbe et elle gagnerait à avoir plus de liens avec les autres états de la Caraïbe.
Pas du tout...nous sommes tout sauf Européens. Les intérêts de L'Europe sont à des années lumières de nos besoins et intérêts. Comment voulez-vous être pris au sérieux quand Mme Pirbacasse nous représente...
Oui,
Pourquoi la Guadeloupe ne fait-elle pas partie de l'espace Schengen ?
Chaque lien présente des avantages et des inconvénients, à savoir lesquelles et pour qui
Oui
Oui. Pourquoi: L'argent qu'ils déversent ici, les projets financés, les règles, participation au maintien de l'état de droit.
Partie intégrante de l'Union européenne au titre de l'objectif « convergence », la Guadeloupe bénéficie pleinement de la politique de solidarité que l'Europe met en œuvre au profit de ses régions les plus défavorisées pour leur permettre de rattraper leur retard de développement. Que ferons-nous sans les fonds européens qui nous sont alloués
Oui il doit être beaucoup plus développé
Oui, les aides et subventions Feder
Pas adapté à nos besoins et spécificités
Oui bénéfique. Il faut avoir plus de compétences sur l'ingénierie de constitution des dossiers pour les demandes de fonds européens.
Très bénéfique en termes de subventions et d'aides. Le souci c'est la durée de traitement des dossiers. Entre le dépôt et la notification de l'aide les collectivités préfinancent les projets. Elles ont le temps de sombrer.
Non, les subventions européennes reviennent au plus fort économique donc les petits artisans ne bénéficient pas d'avantage
Pour le moment mise à part pour le tourisme, non. Le tourisme en Guadeloupe est parfois malsain
Oui , parce que l'Europe en donne du fric en Guadeloupe
Évidemment ! Sans Europe, pas de route, pas d'école, pas d'hôpital, pas de projets !
Oui. Combien de projets sont financés par l'Europe? Environ 99%.
Non , nos lien avec la France sont bénéfiques mais pas avec l'Europe

Aucun bénéfice...
La Guadeloupe indépendante n'existera pas ; il y aura toujours une dépendance économique avec des supers puissants, Chine, Russie, USA, l'Europe est la plus proche de nos valeurs
Oui énormément de subvention européenne à l'investissement et au fret. Sans cela on est mort
L'Europe est loin de chez nous
Non car les règles européennes empêchent la Guadeloupe de pouvoir se développer, de pouvoir commercer avec ses voisins économie guadeloupéenne non adaptée au marché de l'union
Plutôt bénéfique mais nos spécificités ne sont pas prises en compte. Notre tissu économique n'est pas maîtrisé et donc, on nous assimile aux régions de l'Hexagone.
Oui
La Guadeloupe profite des aides de l'Europe, sans aides, sans subventions l'économie va vite décliner.
Oui c'est une source de fonds importante
Oui. Par rapport aux fonds européens reçus
Nous devons au contraire nous rapprocher de nos vrai concitoyens de la caraïbe
Quels sont les autres choix ? La Guadeloupe est dépendante des ressources multiples de l'Europe.
Oui, en tant que RUP nous avons beaucoup d'aides. Le problème est qu'elles ne sont pas suffisamment utilisées
Non car on paye l'octroi de mer on n'est pas dans l'espace Schengen et le pire c'est que les normes européennes freinent ou alourdissent le développement
Payer des droits de douane c'est normal? Ben répondre à cette question qui paraît bête est déjà répondre à votre question. Sommes-nous européens et à quel prix?
Non on a voté contre justement pour les fuir
Cette histoire d'Europe nous fait plus de mal que de bien. Les Européens ne savent rien de nous, de notre culture et prennent des lois qui nous desservent au lieu de nous servir.
Cela permet de recevoir, de mettre en lumière des projets
Non, nous n'avons pas les mêmes cultures, les mêmes besoins, le même climat
NON TANT QUE NOUS SERONS RECONNUS COMME NE FAISANT PAS PARTIE DE L'EUROPE
Oui par rapport aux aides
Oui pour le développement.
Pas réellement bénéfique car les règles ne sont pas adaptées à l'insularité.
Je ne maîtrise pas vraiment le sujet mais il me semble qu'il est peu logique de pondre des lois qui doivent être appliquées dans des territoires qui ont des problématiques locales totalement différentes les unes des autres.
L'Europe permet aux collectivités de financer certains projets d'envergure. Malheureusement les fonds alloués ne sont pas systématiquement utilisés.
Pas vraiment Notre avis ne compte pas On a besoin de referendums

<p>Elle est profitable quand on sait faire appel aux fonds qui peuvent être alloués à la Guadeloupe. Mais les contraintes réglementaires imposées à la Guadeloupe sont parfois inadaptées à notre tissu économique.</p>
<p>Pffff à part quelques subventions pratiques aux démarrages de quelques entreprises et l'assurance que les supermarchés Européen soient bien approvisionnés chez nous... ON MED. On pourrait aussi bien être alliés des États américains du Sud ou des états caribéens de l'Est on en tirerait d'autres bénéfices.</p>
<p>Oui. Mieux utiliser les fonds pour cela nous devons former un personnel capable de mobiliser ces fonds.</p>
<p>Les aides de l'Europe sont nombreuses mais gaspillées par les élus</p>
<p>Parce que l'Europe apporte des fonds financiers</p>
<p>Oui, notre lien avec l'Europe est indéniablement bénéfique pour la Guadeloupe pour plusieurs raisons. Cependant, il est crucial de repenser et d'ajuster cette relation afin d'assurer qu'elle réponde pleinement aux besoins spécifiques de notre territoire. Voici une analyse des avantages et des domaines d'amélioration :</p> <p>Avantages de notre lien avec l'Europe :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Protection et stabilité : En tant que région ultrapériphérique de l'Union européenne, la Guadeloupe bénéficie de la protection et de la stabilité offertes par une entité supranationale. Cette relation nous assure un cadre juridique et institutionnel solide, ainsi qu'un accès à des fonds européens qui soutiennent le développement économique, social et environnemental. 2. Accès aux financements européens : Les programmes de financement de l'UE, tels que les Fonds européens de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), apportent un soutien financier crucial pour de nombreux projets locaux. Ces financements permettent de réaliser des infrastructures, de promouvoir l'innovation, de soutenir l'emploi et de développer des initiatives sociales. 3. Normes de qualité et de sécurité : L'appartenance à l'Union européenne nous assure des normes élevées en matière de qualité et de sécurité, que ce soit pour les produits, les services ou les infrastructures. Cela contribue à protéger les consommateurs et à garantir des standards élevés dans divers secteurs. 4. Liberté de circulation : Les citoyens guadeloupéens bénéficient de la liberté de circulation au sein de l'Union européenne, ce qui facilite les échanges économiques, culturels et éducatifs. Cela offre également des opportunités de mobilité professionnelle et académique pour les jeunes et les travailleurs. <p>Domaines nécessitant une certaine autonomie :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adaptation des lois et règlements : La Guadeloupe est un territoire unique avec des caractéristiques spécifiques. Bien que les lois européennes soient bénéfiques, il est nécessaire d'adapter certaines d'entre elles à notre réalité locale. Par exemple, les normes de construction, environnementales et agricoles doivent tenir compte de notre climat tropical, de notre insularité et de nos pratiques traditionnelles. 2. Politiques économiques et commerciales : Il est essentiel de permettre à la Guadeloupe d'avoir une certaine autonomie pour diversifier ses relations commerciales au-delà de l'Europe. L'accès à des marchés mondiaux peut ouvrir de nouvelles opportunités économiques et renforcer notre résilience. Une politique d'importation plus flexible pourrait favoriser l'accès à des produits et matériaux adaptés à nos besoins spécifiques. 3. Gestion des ressources naturelles et environnementales : Les politiques environnementales doivent être adaptées pour répondre aux défis particuliers de la Guadeloupe, tels que la protection de nos écosystèmes marins et terrestres. Une gestion locale plus autonome permettrait de mieux répondre aux enjeux de préservation et de développement durable. 4. Développement social et culturel : Pour promouvoir notre identité et notre culture, il est important de développer des politiques éducatives et culturelles qui reflètent nos valeurs et notre patrimoine. Une plus grande autonomie dans ces domaines permettrait de renforcer le sentiment d'appartenance et de valoriser notre richesse culturelle. <p>Le lien avec l'Europe est globalement bénéfique pour la Guadeloupe en termes de protection,</p>

<p>financement, normes et opportunités. Cependant, pour maximiser ces bénéfices, il est crucial de repenser notre relation afin de permettre une certaine autonomie dans des domaines clés. Cela nous permettrait d'adapter les lois et règlements à notre réalité locale, de diversifier nos relations commerciales, de mieux gérer nos ressources naturelles et de promouvoir notre identité culturelle. En trouvant cet équilibre, nous pouvons garantir un développement harmonieux et durable pour la Guadeloupe.</p>
<p>Oui, dans la mesure où beaucoup d'ouvrage sont financés par le biais des fonds européens. Nous devons avoir du personnel compétent et formé pour cela .</p>
<p>En aucune manière. L'Europe nous impose des règles qui ne correspondent en rien à notre environnement, et encore moins à nos us et coutumes. Impossible de travailler directement avec les différentes îles de la Caraïbes sur beaucoup trop de sujet. Cela est anormal. C'est d'ailleurs pourquoi autant de Guadeloupéen(ne)s ne s'intéressent pas aux élections européennes.</p>
<p>Oui, l'aide de l'Europe et de l'état aide à financer certains projets mais il serait grand temps de s'intéresser à des pays plus proches de nous et avec qui nous aurions des relations tout aussi bénéfiques notamment dans l'import-export, le coût des produits, les matériaux. Cependant, si ce n'est pas déjà fait alors que nous en parlons depuis très longtemps c'est qu'il y a forcément des personnes que cela dérangerait...</p>
<p>Il pourrait l'être si les fonds européens étaient mieux utilisés</p>
<p>Oui sur certains(aide financière. Pour le reste non...</p>
<p>Nous pouvons être partenaire de l'Europe sans pour autant être assujetti à des normes qui ne nous correspondent pas</p>
<p>Penser relations inter caraïbes</p>
<p>On a déjà du mal à définir notre lien avec l'hexagone !</p>
<p>Oui mais pas suffisamment. Aujourd'hui les aides européennes sont à disposition des plus riches qui n'ont pas besoin du financement européen pour réaliser leur projet. Devoir avancer les fonds est un frein car souvent la petite entreprise compte sur l'aide pour boucler son budget</p>
<p>Oui et Non Beaucoup de projets sont fortement subventionnés mais très peu de retombées en local. Ex la banane est pratiquement subventionnés à 100% mais les travailleurs de la banane sont toujours payés au smic</p>
<p>Non, il nous prend plus qu'il nous donne.</p>
<p>Oui grâce aux financements</p>
<p>Oui et non, l'Europe doit avoir une vision sociale et aussi économique pour des territoires comme les nôtres, il s'agira de nouer un partenariat gagnant-gagnant avec des députés qui n'ont qu'une seule feuille de route : l'avenir et le développement de leurs territoires</p>
<p>Oui pour les fonds européens. Mais il faut développer les emplois pour un meilleurs suivi des dossiers optimiser les subventions. Les fonds doivent être tous utilisées, développer partenariats avec pays de la Caraïbes et Amérique du Nord et sud.</p>
<p>Oui car ils peuvent nous aider à mettre des projets en place exemplaire FSE</p>
<p>Oui</p>
<p>Oui elle est bénéfique : sans la France, on ne pourra pas vivre. Nous ne produisons pas assez. Éleveur Agriculteur</p>

L'Europe nous méprise à certains égards. Le problème de l'eau aurait pu être réglé avec l'Europe. La plupart des entreprises française considèrent la Guadeloupe comme une zone non européenne et c'est honteux.
Oui il fait garder un lieu mais préserver et sécuriser nos productions locales
Oui car les réglementations européennes sont globalement protectrices.
Le lien avec l'Europe apporte à la Guadeloupe des opportunités de développement économique et de coopération, mais il nécessite également une gestion prudente pour maximiser les avantages tout en atténuant les défis
Nous devons pouvoir redéfinir nos liens avec l'Europe sur le commerce particulièrement et la libre circulation des individus Revoir les systèmes de taxation dû à l'éloignement du continent
Oui pour construction des structures non pour la concurrence avec nos entreprises et petits artisans
Oui, Dotation de fonds
Pas toujours car ne répondant pas toujours aux problématiques de nos territoires
L'Europe doit être au service du projet guadeloupéen de faire peuple. Faire pression sur l'Europe pour que les priorités guadeloupéennes soient prises en compte avec des dirigeants politiques à la hauteur qui ne pensent pas seulement à leur élection, à la satisfaction de leurs électeurs directs mais doivent jouer collectif.
Oui car comme toute région Française nous bénéficions de financement européens.
Oui, totalement. C'est un lien à consolider.
Évidemment notre lien à l'Europe est bénéfique. Prendre sa calculatrice pour voir l'effet de Feder ou de FSE sur le territoire. Même au travers sa politique caribéenne
Pour tous types de raisons profitables pour les habitants des îles de Guadeloupe, la caraïbes et le reste du monde.
Je pense que le lien avec l'Europe est bénéfique pour les fonds européens. Mais cela nous empêche de nous développer dans la caraïbe notamment à cause des règles concernant la libre circulation des marchandises
Lien avec l'Europe à repenser car manque d'ouverture sur la caraïbe.
OUI TOUT À FAIT. LA QUESTION N'EST MEME PAS À POSER
Il devrait être repensé dans le cadre d'un statut de PTOM négocié et mis en œuvre sur une période réaliste et adaptée aux différentes problématiques des îles de Guadeloupe
Oui et non. Oui car certains projets nécessitent des fonds très importants et la participation financière de l'Europe constitue un atout. Non car les normes qu'impose l'Europe ne sont pas toujours adaptées à la Guadeloupe. Elles ne tiennent pas compte des spécificités insulaires de notre territoire. Ex : en agriculture, il y a un calibrage précis imposé pour les fruits et légumes destinés à l'exportation. Cela pénalise souvent les agriculteurs
Oui cela permet d'aider au développement de certaines infrastructures importantes comme les lycées, l'agriculture, la pêche, etc.
Tout à fait. Donne plus d'opportunités surtout au régions ultrapériphériques. Et, là nous sommes aveuglés ou avons peur et préférons rester souvent en embuscade derrière la mère patrie.

Non nous ne sommes pas européens. Nous sommes Guadeloupéens, Caribéen et Américains! Nous vivons sur un autre continent, nous devons commencer à voir l'Europe autrement. Qui nous représente en Europe, c'est ça la vraie question! Pon moun! Mais nous on doit les remercier? Yo byen san fouté. Donc moi de même. A pa paskè zot ka mété dwapo a yo anlè tout bis kè nou tèbè!
Notre lien avec l'Europe est bénéfique oui car beaucoup d'infrastructure ont été cofinancé par l'Europe.
Pour l'instant à 60% oui. Mais il faudra rembourser un jour ce qu'il apporte aujourd'hui. La sous-représentation des outre-mer à l'assemblée est un problème. Pas de voix, pas d'écho.
Oui ! pour le tourisme mais il faut casser les monopoles on pourrait augmenter la fréquentation destinations GUADELOUPE. ET NON ! pour l'agriculture, la pêche, et autre qui ne peuvent plus subir une concurrence inégale et imposée : il faut avoir d'autre relation avec l'Europe .
Oui mais il faudrait simplifier l'accès au fonds européens c'est véritablement un frein à l'innovation.

Devons-nous faire évoluer nos relations avec l'Europe ?
Utilisons d'abord les possibilités que nous avons. Allons chercher ce dont nous avons droit.
Pourquoi pas
Oui
La Guadeloupe a besoin de ses propres normes pour se développer
Non.
Non car toute notre économie est constituée à partir d'aides On ne peut pas vivre éternellement sous le joug de l'union européenne
Toujours
Non mais avec la caraïbe
Non.
Oui, car l'Europe est comme la France envers la Guadeloupe : presque invisible. Envoyer en formation les personnes chargées de faire les dossiers.
Oui, l'Europe doit nous voir comme un apport nouveau. Un parent éduque son enfant, arrivée à une certaine maturité, laisse l'enfant expérimenté et voir ce qui se trouve où se cache ailleurs. Nous devons être exotique, apporter un nouveau souffle à l'Europe. La pauvreté enseigne ce que les riches ne peuvent pas comprendre.
Absolument : rien n'est figé
Sortir de l'Europe
Oui
Oui
Il faudrait tout d'abord que la France fasse évoluer ses relations avec l'Europe. Trop intrusive sur des sujets qui ne devraient dépendre que des États.
Oui en tant que force patrimoniale et faune et flore extraordinaire
Oui en nous rapprochant

Sommes assez avancés dans notre gestion de nos problématiques économiques sociales et politiques ? Quel poids face aux grandes puissances Européennes ?
Oui prendre plus de compétences notamment économique voir même juridique car notre réalité géographique et économique est différente
Très certainement
Parce que c'est aussi une figure d'autorité qui apporte énormément de normes pas forcément adapté au territoire et dont le bénéfice de son espace Schengen
Peut-être leur montrer que nous sommes capables de gérer tout seul un petit problème, ils arrêteront de nous regarder en souriant.
Nous devons avant l'Europe faire évoluer nos relations avec l'hexagone.
Oui. Cessons de laisser Bruxelles décider de ce qui est bon pour une île caribéenne et faisant géographiquement partie du continent américain.
Non
Oui , moins de normes et de douane.
Ne devrions-nous pas évoluer avec le monde entier tous simplement ?
La Guadeloupe doit pouvoir exister en tant que pays.
Oui. Plus de collaboration.
Oui
Oui
Il ne sert à rien
Ras
Il faut plus d'efficacité, plus de cadres avec l'esprit Guadeloupéen. Moins carriéristes qui pensent Guadeloupéens et efficacité !
non, mais avec la caraïbes.
Si c'est bien encadré avec des gens qui connaissent la Guadeloupe et le guadeloupéens
Oui et que les guadeloupéens s'intéressent aux élections européennes
Non
Oui. Avec une meilleure utilisation des fonds européens.
Déjà avant d'évoluer il faudrait qu'il sache que nous existons
Plus de décisions locales
Permettre d'importer des marchandises des US Augmenter le commerce avec la caraïbe
Si cela est avantageux pour nous
DEVENIR UN PTOM
Sans aucun doute. Plus d'acteurs de notre économie devraient être entendus et intégrés à des commissions européennes.
Oui. On est France on participe au budget de l'Europe il faut donc montrer notre place
Il faudrait déjà utiliser la relation actuelle à sa capacité utile avant d'aller plus loin

Oui
Nous sommes déjà entièrement dépendant !
Oui
Redondance. Clarifier la relation répond aux deux questions.
Non
Oui, à condition qu'ils prennent de vraies mesures en relation avec notre identité, notre culture, et notre situation géographique dans la Caraïbe.
Peut-être un bureau des outre-mer
Je ne le pense pas
OUI EN EFFECTUANT DES CONTRÔLES SUR LES PROJETS FINANCES PAR LES FONDS EUROPÉENS
Non
Il faut des règles au cas par cas.
Je ne sais pas...
Je ne suis pas certain que l'Europe ait à cœur nos intérêts, de la même façon que je pense que nos élus ont quelques difficultés d'agir dans nos intérêts
L'Europe est selon moi déjà en piteuse état
Oui. Trouver le moyens de bénéficier de dérogations quand c'est nécessaire.
Si nous projetons d'améliorer notre lien avec la France oui logiquement.
Adapter les décisions à la spécificité locale. Être membre à part entière de l'Europe
Mais bien sûr
Non
Oui, il est nécessaire de faire évoluer nos relations avec l'Europe pour mieux répondre aux besoins spécifiques de la Guadeloupe. Bien que les avantages de notre appartenance à l'Union européenne soient nombreux, il existe des domaines où des améliorations peuvent être apportées pour maximiser les bénéfices et surmonter les défis actuels. Voici quelques points clés à considérer : 1. Utilisation efficace des aides européennes : De nombreuses aides européennes ne sont pas pleinement utilisées en raison de la complexité des dossiers et du manque de support nécessaire pour y répondre. Il est essentiel de mettre en place des structures locales capables d'accompagner efficacement les porteurs de projets dans la préparation et la soumission de ces dossiers. Des formations et des ressources supplémentaires peuvent aider à mieux comprendre et naviguer dans les processus administratifs complexes. 2. Renforcement du soutien technique et administratif : Pour maximiser l'utilisation des fonds européens, la Guadeloupe doit disposer d'un soutien technique et administratif adéquat. Cela inclut la création de bureaux de liaison ou de centres d'assistance dédiés à l'aide européenne, qui peuvent fournir des conseils et un accompagnement personnalisé aux demandeurs de fonds. Ces structures peuvent également jouer un rôle de médiation entre les institutions européennes et les acteurs locaux. 3. Représentation et défense des intérêts locaux : La Guadeloupe doit renforcer sa représentation auprès des institutions européennes pour mieux défendre ses intérêts spécifiques. Bien que nous soyons une région ultrapériphérique, notre voix doit être entendue et nos besoins doivent être pris en compte dans les décisions européennes. Une collaboration plus étroite avec l'État français est également nécessaire pour s'assurer que nos préoccupations sont relayées au niveau européen. 4. Adaptation des politiques européennes aux réalités locales :

Les politiques européennes doivent être adaptées aux réalités locales de la Guadeloupe. Cela inclut la révision des réglementations en matière d'environnement, d'agriculture, et de commerce pour mieux correspondre à notre contexte insulaire et tropical. La possibilité de demander des dérogations ou des ajustements spécifiques peut aider à rendre ces politiques plus efficaces et pertinentes.

5. Renforcement de la coopération régionale :

Pour pallier notre manque de poids face aux institutions européennes, il est important de renforcer la coopération régionale avec les autres territoires ultrapériphériques et les îles voisines. Une alliance stratégique peut accroître notre influence collective et permettre un partage des bonnes pratiques et des ressources.

6. Sensibilisation et formation :

Une meilleure sensibilisation et formation des acteurs locaux sur les opportunités offertes par l'Europe est cruciale. Cela inclut des campagnes d'information sur les fonds disponibles, des ateliers de formation pour les élus locaux et les entrepreneurs, et des initiatives pour promouvoir les réussites locales financées par des fonds européens.

En conclusion, il est impératif de faire évoluer nos relations avec l'Europe pour mieux répondre aux besoins de la Guadeloupe. En améliorant l'utilisation des aides, en renforçant le soutien technique et administratif, en défendant nos intérêts, en adaptant les politiques européennes, en coopérant avec nos voisins et en sensibilisant la population, nous pouvons maximiser les bénéfices de notre appartenance à l'Union européenne. Cette approche proactive et concertée contribuera à un développement durable et harmonieux de notre territoire.

Nous devons être un partenaire direct de l'Europe sans l'aval du Gouvernement français .

Il serait temps

Non, mais avec les pays de la Caraïbe oui.

Oui mais essayions déjà d'être intègre entre nous

Oui!

Oui

Non

Y Être mieux représenté pour se faire entendre et demander réparation ou changement quand l'hexagone reste sourd malgré l'urgence sanitaire ou sécuritaire d'une situation par exemple

Oui

Non

Les décisions venant de l'Europe doivent être en corrélation avec le besoins du territoire. Nos représentants ne sont pas suffisamment forts pour aider à une prise de décision juste et cohérente

Oui, et arrivé à un consensus gagnant

Oui fifty fifty, échange égalitaire

Totalement pour sortir du lot en tant qu'île de demain

Oui en instaurant un groupe ultra marin fédérateur et décideur pour nos avenir.

Oui

Oui

Bien sûr.

Oui avec plus de transparence .

L'Europe ne peut plus dicter sa loi au détriment des besoins nationaux.

Pourquoi pas ...

Oui car l'intégration a l'Europe limite nos relations avec la caraïbes et le reste du monde.

Faire évoluer les relations de la Guadeloupe avec l'Europe nécessite une approche stratégique et collaborative visant à maximiser les avantages de cette relation tout en garantissant que les politiques et les initiatives européennes répondent aux besoins spécifiques de la région
Il est tout à fait fondamental de solidifier nos relation avec l'Europe pour garder un lien fort
oui oui grand oui
Traiter en direct pour certaines compétences, sans passer par le national ni même les collectivités dites majeures
Oui pour obtenir des lois adaptées à nos territoires
Oui pour cela il faut voter.
Oui. Sans avis.
Être vraiment en responsabilité ! Est-ce normal de voir des projets financés par l'UE abandonné faute d'entretien. Je pense par exemple à la maison de la mangrove (la première) abandonnée. C'est scandaleux.
Vérifions avec pertinence le contenu de nos accords et relations puis si profitable travaillons sur une évolution qui ira toujours dans le sens d'une évolution plus étroite.
Oui si notre but est de rester dans sa lignée
On peut toujours améliorer
OUI
Assurément
Je pense que oui.
Oui, on ne sent jamais concerné par les élections européennes, beaucoup de financement de l'Europe nous ont permis de financer beaucoup de projets en Guadeloupe
Assurément. Sinon il reste la Russie et la Chine qui sont déjà chez le voisin à la Dominique
Évoluer dans un sens de partenariat commercial pourquoi pas mais pas dans le sens où on leur doit ceci cela non. On devrait ne plus être une "région ultrapériphérique d'outre-mer" et se concentrer sur ce qu'il y a autour de nous!
Devons-nous utiliser plus d'Europe oui si c'est ce que vous voulez dire nous sommes cantonnés à utiliser des programmes européens certes qui correspond à un besoin précis les FESI et Erasmus. Il y a d'innombrable programme européen ou par manque d'expertise ou par facilité que nous ne faisons pas le nécessaire de les exploiter pour apporter une plus-value à notre région
Oui. Nous sommes inaudibles. Notre rapport ambigu vis à vis de la France (ancien colon) s'est étendu à l'union. Il me semble qu'il faut déjà faire évoluer les choses avec la France urgemment. Il faut qu'on trouve une crédibilité historique.
Oui bien sûr on n'a pas vraiment de poids de cette institution, on peut être associé en étant autonome
Oui nous devrions plus être dans partenariat gagnant-gagnant

<p>Comment améliorer la mise en œuvre des politiques publiques essentielles au bien-être des citoyens Guadeloupéens?</p>
<p>un réseau d'eau plus fiable plus d'évènements culturels un rayon livres plus grand dans les grandes surfaces</p>
<p>Cibler la demande des entreprises concernant l'embauche, former nos jeunes, les adapter aux différents postes, leur donner la possibilité d'évoluer. Cultiver le bien-être au travail. Plus un salarié se sentira bien à son poste plus il donnera de la valeur ajoutée. Il faudra le récompenser, exemple partage de la valeur. Lorsque les embauches se font, lui donner le salaire qui correspond à sa valeur et pas en dessous. Beaucoup viennent de l'hexagone, qui sont mieux payés. Et en fin de compte ils ne font pas l'affaire et repartent chez eux au bout de quelques mois... Mettez en avant la formation. Mettre en place une structure pour motiver les jeunes. Revoir les bases de la vie en société et la valeur humaine dès le plus jeunes âges. Mettez à leur disposition des boîtes aux lettres afin de choisir une discussion qui pourrait les aider dans leur vie de tous les jours. A travers eux déceler la détresse de certains parents. Essayez de leur apporter de l'aide afin que les enfants grandissent dans la sagesse et non la violence. Apprenez-leur à l'école la méditation. Merci.</p>
<p>Simplifier le mode de prise en compte des avis de la population. Travailler avec les associations qui sont les plus proches de la vie</p>
<p>Impliquer davantage les citoyens dans le processus décisionnel à travers des consultations publiques, des référendums locaux et des comités consultatifs. Cela garantit que les politiques sont en adéquation avec les besoins réels de la population.</p> <p>Le renforcement des capacités administratives: Former et recruter des fonctionnaires compétents et motivés, et améliorer les infrastructures administratives pour une gestion plus efficace et transparente des politiques publiques.</p> <p>Mettre en place des mécanismes d'évaluation continue des politiques publiques pour mesurer leur efficacité et leur impact. Utiliser les données collectées pour ajuster et améliorer les politiques en cours.</p> <p>Favoriser la coopération entre les différentes instances gouvernementales des pays de la Caraïbes qui sont nos plus proches voisins</p> <p>Renforcer les mécanismes de transparence et de responsabilité pour prévenir et combattre les détournements de fonds.</p> <p>Exploiter les technologies de l'information pour améliorer la gestion et la distribution des services publics, ainsi que pour faciliter la communication avec les citoyens.</p> <p>Prendre en compte les particularités culturelles, économiques et environnementales de la Guadeloupe dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques.</p> <p>Encourager et soutenir les initiatives locales et les projets innovants qui répondent aux besoins spécifiques de la communauté, notamment dans les domaines de l'économie, le sport, la musique, de la santé, et de l'environnement.</p>
<p>Bonjour , Qu'envisager pour l'accompagnement des professionnels partis faire leur études en métropole et qui souhaite un retour en Guadeloupe? (Je ne sais pas si c'est de votre ressort mais j ai contacté la région Guadeloupe mais pas de réponse). Mike M.</p>
<p>En faisant des lois dites « française » avoir le même impact dans les outremer car bien souvent les lois ne sont pas les mêmes soit deux pays différents alors que non !</p>
<p>En quittant enfin l'état colonial français'</p>

Le guadeloupéen du futur n'est pas né, tant car tant qu'on enfermera le présent de cette population dans un passé qui n'a pas d'avenir on fera du stop, nul n'ignore l'histoire tragique de ce territoire de cette population, FANON a écrit : il ne faut pas être esclave de l'esclavage.

Des freins existent quant à s'enfermer dans la victimisation sans fin c'est la mort lente et oublier qu'il n'est de richesse que d'hommes et de femmes. Jusqu'aux années 60 il y avait un capitalisme local dynamique dans les secteurs à forte capitalisation : BTP, transports Maritimes, mécanique etc.

Le fonctionnariat avec son pouvoir tentaculaire a cassé cette mécanique et l'assistanat a pris le pouvoir et fait des anarcho-syndicalistes des barons.

Où va l'épargne de ces fonctionnaires et professions libérales depuis au moins 2 générations.

Il n'y a plus de banque locale, les citoyens se sont convertis au clientélisme. Stérilisant les cerveaux.

Pourquoi n'ont-ils pas gardé l'emprise de la voie ferrée du nord grande terre pour en faire une desserte pour les voyageurs du nord grande terre surtout le matin et en fin d'après-midi bien que ce fut une voie mono rail

Où sont les pistes cyclables dans ce territoire où les courses cyclistes rendent complètement fous la moitié de la population.

Personne ne s'étonne des choix qui est fait de l'octroi de mer par la région qui finance tout et n'importe quoi au détriment du collectif.

Quelle est la VISION ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION, LE CADRE POLITIQUE AUCUN PROJET un pays qui ne contrôle pas ses frontières et sa fiscalité est un pays foutu.

Peut il y avoir une fibre citoyenne dans ce pays où les fonctionnaires sont chouchoutés et les artisans, pêcheurs, agriculteurs JOBEURS sont livrés aux intempéries, concurrence déloyale, etc. on ne fait pas un peuple dans de telles conditions.

Organiser des campagnes et des séminaires pour statuer sur le sujet 55

Une meilleure écoute générale.

Parler pour le peuple, avec le peuple et au nom du peuple lorsque la parole du peuple n'est pas entendue. Moins d'intérêt personnels et plus d'intérêt et de vision commune et ne pas attendre les élections ou un gros événement pour se rapprocher de son peuple.

Plus de groupe de travail avec plusieurs composant de la société. Un simple individu devrait comprendre les actions et projets mises en œuvre par ses politiques et surtout lors des débats prendre le temps de parler au peuple et non se critiquer où se piquer en permanence car c'est aussi une forme de violence pour ceux qui vous écoute et vous regarde. Montrez l'exemple aux jeunes et aux désœuvrés. Nous pouvons faire de belles choses avec le peu, et pourquoi pas de grandes choses avec nos politiques. Soyez plus accessible laissez vos mails ou un numéro pour que l'on vous contacte.

Parfois, vos collaborateurs font du clientélisme forcé trop grand pour aborder le peuple créer un nouveau souffle dans le service de prise en charge et d'accueil du public. Au niveau de la formation soyez plus réactif, dans l'encadrement, le financement, l'aide nécessaire pour la réussite de chacun. Créer de l'opportunité sur le territoire pas de manière ponctuelle mais plus régulier. Mettez des référents par pôle pour les cas particuliers. Ne donnez le goût du kaw vlé fè sé kon sa. Non impulsé vos plus démunis à atteindre l'excellence. Car plus dur est le combat plus grande est la victoire. N'attendez pas que l'ailleurs le forme en bien ou en mal pour ensuite vouloir. Car c'est dans l'élan qu'on atteint ses objectifs. Les temps de pause non voulu créent de la frustration et les dérives. Une place aussi pour les gens différents dans le nouveau modèle Guadeloupe le handicap est partout. Ne pas savoir lire est un handicap. Pourquoi ne pas mettre en place des cours pour les décrocheurs, les illettrés, les éloignés du numérique à travers des ateliers avec des formateurs volontaires, les jours qu'il n'y a pas cours, faire des activités de loisirs éducatifs / apprenants pour promouvoir cet élan de solidarité pour que chacun se sente chez lui en Guadeloupe. J'ai ce projet associatif de pouvoir le faire, faut que mes politiques me donnent les moyens de pouvoir le concrétiser et le vulgariser sur le territoire. C'est un moyen pour contribuer à l'équiter sur le territoire. Les accès aux handicapés ils ne vivent pas dans un autre monde, nous pouvons tous être concerné un jour ou l'autre, ne leur compliquons pas leur vie / la vie.

<p>'- En réduisant le champ d'investigation des EPCI. Créer 2 EPCI ,l'un pour la Grande-Terre, l'autre en Basse-Terre.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faire participer la population à un grand projet intercommunale - Mutualiser les ressources et gérer efficacement - Rééquilibrer le territoire en valorisant + la GT, en protégeant les zones humides (réglementer les sites) - Préserver les sites agricoles (structure GFA) Valoriser les filières Élevage, Agriculture de plein champ, etc.
<p>Améliorer le cadre de vie, l'économie, l'environnement des personnes sans savoir ce qu'elles veulent pour elles, c'est là le nœud du problème. Prenons le temps de penser les projets avec les personnes, en organisant des rencontres , des temps d'échange, des mini référendums pour chaque projet, alors chacun se sentira acteur et plus à même de se saisir de ce qui sera proposé.</p>
<p>La culture du divertissement est trop mise en avant . Le goût d'entreprendre de façon collective ou individuelle doit être mis en avant .création d'un fonds d'investissement populaire à 20 euros pour réorienter l'économie locale vers le secteur productif agricole et petite industrie. Les familles mono parentales sans ressources pullulent , l'échec scolaire est trop fréquent 25% d'illettrés, trop de fonctionnaires 38% des salariés 80% de la masse salariale. Ces derniers ne vont pas voter pour un changement institutionnel ou statutaire</p>
<p>Comme le disait un ancien préfet, il va falloir siffler la fin de la récréation</p>
<p>Il faudra déjà apprendre à définir les termes mentionnés dans la question afin d'y saisir tout le sens de sa portée.</p>
<p>En mettant des contrôles dans les dépenses publiques</p>
<p>En ayant une seule collectivité territoriale, ce serait plus efficace et ça coûterait moins cher aux guadeloupéens</p>
<p>En incluant les jeunes guadeloupéennes et guadeloupéens dans cette œuvres politiques car ce sont eux qui feront avancer les choses</p>
<p>En ce qui concerne les politiques publiques pour le handicap, il s'agirait d'abord d'être très au clair avec les valeurs qui sous-tendent ces politiques. Le respect, est la compréhension et la prise en compte des situations multifactorielles des personnes concernées. Du respect découlent d'autres valeurs : l'empathie, bienveillance.</p> <p>Le but des politiques publiques devrait être la recherche d'autonomie et non une maigre compensation de l'injustice sociale que représente le fait de vivre avec un empêchement (un handicap si vous préférez).</p> <p>Traitons les dossiers MDPH avec plus de rigueur dans la lecture des textes légaux (se tromper de date de démarrage de droits a des conséquences faramineuses sur la trajectoire de la personne et sa famille).</p> <p>Aidons aussi les aidants à trouver des activités professionnelles adaptées aux contraintes que les soins de leur proche induisent.</p> <p>Stop à la paupérisation des personnes en situation de handicap et de leurs aidants.</p>
<p>Plus de pouvoirs pour nos élus</p>
<p>Remaniement de toute cette classe politique qui ne décide de rien</p>
<p>Par la transparence et la redistribution des aides sans intermédiaire</p>
<p>En ayant une seule instance de décision. 2 instances c'est trop. C'est un vrai mille-feuille d'administration incompréhensible</p>
<p>Aucune idée pour le moment, il y a tellement à faire</p>

<p>Pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques essentielles au bien-être des citoyens Guadeloupéens, plusieurs stratégies peuvent être envisagées :</p> <p>Renforcement de la gouvernance locale : Améliorer la transparence, la responsabilité et l'efficacité des institutions locales. Cela peut passer par la formation des fonctionnaires, la digitalisation des services publics et la mise en place de mécanismes de participation citoyenne.</p> <p>Participation citoyenne : Encourager la participation active des citoyens dans le processus de décision politique par le biais de consultations publiques, de forums communautaires et de plateformes en ligne. Cela garantit que les politiques reflètent les besoins et les priorités de la population.</p> <p>Coordination intersectorielle : Favoriser une meilleure coordination entre les différents niveaux de gouvernement (local, régional, national) et entre les divers secteurs (santé, éducation, environnement). Cela permet une approche plus intégrée et cohérente des politiques publiques.</p> <p>Adaptation locale des politiques nationales : Assurer que les politiques publiques nationales soient adaptées aux spécificités locales de la Guadeloupe, en tenant compte des particularités économiques, sociales et culturelles de l'archipel.</p> <p>Renforcement des capacités techniques : Augmenter les ressources et les compétences des administrations locales par le biais de formations continues, de partenariats avec des institutions académiques et de collaborations avec des experts.</p> <p>Évaluation et suivi des politiques : Mettre en place des mécanismes d'évaluation et de suivi pour mesurer l'impact des politiques publiques et ajuster les actions en conséquence. Utiliser des indicateurs de performance pour évaluer les progrès et identifier les domaines nécessitant des améliorations.</p> <p>Financement adéquat : Garantir un financement suffisant et stable pour les programmes publics essentiels. Explorer des sources de financement diversifiées, y compris les fonds européens, les partenariats public-privé et les initiatives locales.</p> <p>Amélioration des infrastructures : Investir dans les infrastructures de base, telles que les routes, les écoles, les hôpitaux et les réseaux d'eau et d'électricité, pour améliorer la qualité de vie des citoyens et soutenir le développement économique.</p> <p>Promotion du développement économique durable : Encourager des initiatives économiques qui respectent l'environnement et qui sont viables à long terme. Cela peut inclure le soutien aux petites et moyennes entreprises locales, le développement de l'agriculture durable et la promotion du tourisme responsable.</p> <p>Sensibilisation et éducation : Éduquer les citoyens sur leurs droits et devoirs, et les informer des politiques et services disponibles. Une population informée est mieux équipée pour participer activement à la vie publique et pour tirer parti des ressources disponibles.</p> <p>En mettant en œuvre ces stratégies de manière cohérente et coordonnée, il est possible de créer un cadre plus favorable pour le développement durable et le bien-être des citoyens Guadeloupéens.</p>
Utiliser des personnes compétentes ; Recréer des structures de proximité
Se mettre au service des guadeloupéens avec les guadeloupéens
Tout simplement avec des politiques qui s'intéressent vraiment aux problématiques des Guadeloupéens et non à leur portefeuille...
C'est organisme des deux entités
Développer des filières de transformation agro-alimentaire Exploitation des fruits locaux qui se gaspillent sur nos terres. Former et aider le financement de filières d'ingénierie, et biologie.
La préférence locale. Dans les emplois à responsabilité. Dans les ventes immobilières. Stéphane Plaza veut s'implanter en Guadeloupe, c'est pour vendre pour les Guadeloupéens ? La quasi-totalité des agents immobiliers ne sont déjà que des hexagonaux. Les taux d'intérêts sont invraisemblables, nos compatriotes peuvent de moins en moins acheter... trouvez-vous cela NORMAL ?
Il faut des structures pour notre Jeunes
En adaptant la réalité de la Guadeloupe dans un contexte européen

<p>Nous devons impérativement aborder les sujets tabous. Ex: la prime de vie chères alimente la surconsommation de biens et de services non essentielles, tout en limitant la capacité d'investissement des collectivités (source de rééquilibrage social). Nous devons mieux redistribuer cette enveloppe, ce qui implique une prise de conscience collective et des décisions courageuses.</p>
<p>Mettre en place une politique publique stricte avec une surveillance sur ceux qui accède à des postes publiques, la longévité des mandats et un seul mandat dans la même gouvernance.</p>
<p>En proposant des consultations sur les politiques publiques qui auront un impact directe sur les guadeloupéens.</p>
<p>Je crois que le bien-être des citoyens passe par le règlement de nombreuses difficultés liées à la problématique de l'eau, l'eau c'est la vie! cette situation entraine un surcout dans le panier de la ménagère (les salaires ne sont pas extensibles) que dire pour les BRSA. c'est pire ! développer le transport collectif - mobilité douce - trop de véhicule sur cette ile. il faut un investissement individuel dans la cité; les guadeloupéens doivent faire corps avec la chose publique; les décideurs pourraient mettre en place des enquêtes de terrain - donner la parole aux citoyens sur les grands projets (développer la démocratie participative (pas de grande messe) comité de quartiers association; donner de l'espoir aux jeunes diplômés pendant que la France souffre de la fuite des cerveaux (personnes fuyant la France à cause de leur confession), les décideurs doivent retenir les notre - apporter de ingénierie intellectuelle, scientifique, technique; Éviter l'incarcération des jeunes - prévention contre l'échec scolaire, récupérer les enfants déscolarisés les mettre dans un autre circuit.</p>
<p>Citoyens, les affaires de la Guadeloupe nous concernent. Il y a des défis importants à surmonter : le réchauffement climatique et ses conséquences, le développement économique qui passe par la reconquête de notre marché Intérieur (maîtrise de la filière agricole, de notre énergie, d'un tourisme soutenable), la consolidation de notre culture (développement d'école d'art, conservatoires, muséographie...)... Il existe déjà des institutions qui font que les citoyens participent aux choix politiques : le vote, l'engagement politique et associatif, les manifestations. Qui élit l'équipe municipale, Départemental... ? Que les citoyens votent en conscience, qu'ils se présentent s'ils pensent que l'offre politique ne correspond pas. Qu'ils lisent les comptes rendus des conseils municipaux, qu'ils réagissent, qu'ils fassent vivre la démocratie participative.</p>
<p>Par la pédagogie et de l'information</p>
<p>Redonner aux guadeloupéens une dimension patriotique depuis la maternelle. Afin qu'il aime profondément sa Guadeloupe quand il sera adulte</p>
<p>EN Améliorant la communication service publique et contribuable</p>
<p>Abolition de l'octroi de mer . Il est temps que les municipalités s'émancipent de cette taxe ignoble . Supprimez les fêtes municipales, les vins d'honneur et concerts gratuits ,les cantines gratuites,</p>
<p>Mettre le citoyen au cœur non seulement du dispositif mais au cœur des préoccupations Conscience professionnelle</p>
<p>Il faut trouver une vraie solution afin de protéger les productions locales. Les subventions et la publicité ne suffisent pas. Par exemple, interdire ou surtaxer l'import des fruits et légumes de saisons. Protégeons nos agriculteurs</p>

La violence ternit l'image de la Guadeloupe, il y avait certaines valeurs qui étaient respectées avant dans les familles et qui sont complètement perdues aujourd'hui. La cellule familiale a complètement éclaté, les réseaux sociaux sont devenus notre source d'éducation, les associations font un travail immense, mais dans la plupart des cas, ces subventions sont détournées et cela a engendré des échecs sur l'accompagnement de ceux qui doivent être accompagnés au sein de ces associations, le résultat le montre aujourd'hui. Dans notre société aujourd'hui, je pense qu'il faut un reset de notre société en créant des états généraux des acteurs civils, économiques, politiques et même religieux avec des individus qui ont une vision de l'intérêt général, et non une vision de l'intérêt personnel.

Déjà, ne pas faire pour le citoyen mais faire avec le citoyen pour nous tous.
Revisiter le statut d'élu qui une fois au pouvoir dit je fais, je décide, oubliant qu'ils sont mandatés et que le peuple est leur employeur.
Les projets doivent être construits depuis la base, avant les élections. Peu importe l'échéance (un groupe de personnes peut décider de ce qui est bon pour tous (alors consulter-construire ensemble-proposer la synthèse à tous après analyse pourrait nous faire avancer)
Politique publique n'est sans doute pas politique personnelle.
FS

Changer le statut de l'île pour une autonomie radicale.
Ça fait longtemps que les Guadeloupéens le demandent et vous faites traîner des choses en faisant croire qu'on a peur. Nous n'avons pas peur et je ne suis pas tout seul.
Mais vous craignez ce changement??

Arrêtez de vendre l'immobilier et le foncier aux gens venus d'ailleurs

Pour améliorer la politique publique essentielles au bien-être des citoyens. Il est important que nous citoyens puissions comprendre les décisions à toutes les strates de la hiérarchie. Être informés sur les priorités. Sur le plan opérationnel, on ne comprend pas toujours sur quels critères a été choisie une entreprise pour un marché public
il est important à l'image d'une entreprise de mettre en place une veille sociale par un questionnaire tous les 2 ans pendant une mandature.

Pour un mieux-être, il faut arrêter les lois qui freinent, et empêchent notre développement, avoir une autonomie de décision locale. Sur tous les sujets, les politiques doivent être à l'écoute et au service des citoyens... Donc avoir une autre politique qui ne soit pas calquée sur les pays Europe, Une autonomie de décision locale est primordiale et vitale pour notre économie et notre salut ...

Bonjour. Il faudrait vraiment se pencher sur la question des ventes immobilières, trouver une solution pour que les agences pratiquent la préférence locale. Les crédits immobiliers sont frappés de taux de remboursement plus qu'exagérés. Les prix de l'immobilier ont explosé. Les Guadeloupéens cherchent à acquérir et n'y arrivent qu'avec beaucoup de difficultés, alors que les agences immobilières s'enrichissent à vendre pour des gens venus d'ailleurs. Notre île ne nous appartiendra plus, dans quelques temps, et c'est déjà le cas pour certains quartiers habités que par des hexagonaux et qui même sont condescendants envers les locaux qui souhaitent s'y installer, ou y sont déjà installés.

Ouvrage | Alain Plaisir, *L'autonomie est viable : pour une fiscalité au service d'une Guadeloupe autonome*, Éditions Bookelis, octobre 2022, 154 p.

Résumé :

Le régime fiscal que subit la Guadeloupe profite essentiellement à la France et à l'Union Européenne. C'est une fiscalité archaïque, à effet inflationniste, qui génère de plus en plus d'importations et n'incite pas au développement.

Alain PLAISIR sait appuyer là où ça fait mal. Il met l'accent sur la nécessité pour la Guadeloupe de disposer des compétences douanière et fiscale qui rendent l'autonomie viable. La fiscalité peut et doit être au service de la production, de la création d'emplois, et de l'épanouissement de l'humain.

L'auteur :

Inspecteur des Douanes à la retraite, ancien membre du CESER (Conseil Économique, Social et Environnemental Régional), Alain PLAISIR est le fondateur du CIPPA (Comité d'Initiative pour un Projet Politique Alternatif) qu'il a présidé de 2009 à 2021.

*

Note de synthèse | Le régime juridique applicable, par Didier Destouches

La question du régime juridique applicable est sans mystères celle du statut constitutionnel de la Guadeloupe car c'est ce dernier qui constitue le lien unissant à travers l'applicabilité et la force des lois nationales l'État républicain français à l'archipel insulaire guadeloupéen.

...La problématique de cet atelier est donc la suivante : Changer ou préserver le statut actuel de la Guadeloupe au sein de la constitution pourrait-il permettre d'améliorer, d'optimiser ou encore de mieux adapter les politiques publiques des élus et de nos collectivités territoriales ? Et plus largement : Comment choisir voire inventer le meilleur régime législatif et donc le meilleur statut possible ?

Ces questions plus que récurrentes, redondantes, sont au cœur du débat public depuis la loi de départementalisation puis la mise en place du régime législatif de droit commun dans l'article 73 de la constitution de 1958. Un débat à la fois anxiogène et salutaire, suscitant à la fois indifférence et passions. Je l'aborderai ici, en présentation, sous deux aspects essentiels qui sont les deux piliers de toute nouvelle architecture institutionnelle et statutaire : le pouvoir normatif local et le pouvoir législatif local.

I-DU POUVOIR NORMATIF LOCAL

Le pouvoir normatif local est la capacité des collectivités territoriales à édicter des règles de droit applicables sur leur territoire. Ce pouvoir est reconnu par l'**article 72 de la Constitution** française, qui dispose que :

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

Le pouvoir normatif local se distingue du pouvoir réglementaire national par son caractère localisé. Les règles édictées par les collectivités territoriales ne s'appliquent qu'à leur territoire et ne peuvent pas contredire les lois nationales.

Il existe deux types de pouvoir normatif local :

- Le **pouvoir réglementaire local** : il permet aux collectivités territoriales de prendre des règles générales et impersonnelles pour l'organisation de leurs services et la gestion de leurs compétences.
- Le **pouvoir de police** : il permet aux maires, en tant qu'officiers de police judiciaire, de prendre des mesures d'urgence pour garantir la sécurité, la salubrité et l'ordre public sur leur territoire.

Le pouvoir normatif local est soumis à un certain nombre de limites :

- Le **principe de légalité** : les règles édictées par les collectivités territoriales doivent respecter les lois nationales.
- Le **principe de subsidiarité** : les collectivités territoriales ne peuvent intervenir que si l'intervention de l'État n'est pas nécessaire.
- Le **contrôle de tutelle** : les actes des collectivités territoriales peuvent être contrôlés par le représentant de l'État dans le département.

Le pouvoir normatif local est un élément essentiel de la réforme récente de la décentralisation. Il permet aux collectivités territoriales de prendre en compte les besoins spécifiques de leur territoire et d'adapter les règles nationales à leur contexte local.

Exemples de domaines d'intervention du pouvoir normatif local :

- Voirie et circulation
- Urbanisme
- Éducation
- Action sociale
- Culture
- Environnement

II-DU POUVOIR LÉGISLATIF LOCAL

Les collectivités territoriales de Guadeloupe disposent toutefois d'un pouvoir législatif local plus important qu'en métropole. En effet, l'article 73 de la Constitution française tout en étendant l'application presque intégrale de la loi française en Guadeloupe, permet aussi aux lois et règlements d'être adaptés aux **caractéristiques et contraintes locales sur leur demande et sur autorisation parlementaire.** La question est ici comment optimiser et améliorer l'exercice de ce pouvoir pour la Guadeloupe.

Une autre question se pose, c'est celle de l'extension à la Guadeloupe, des autres modèles d'exercice du pouvoir législatif, plus étendu puisqu'il s'agit de faire par exemple des lois du pays, ou de partager la souveraineté, ou de se soustraire au cadre juridique fiscal et douanier européen. C'est le florilège offert par l'actuel article 74 de la constitution, qui s'incarne par le régime de la spécialité législative, et selon le degré d'hybridation du droit commun et de la spécialité législative, mais aussi de l'organisation administrative territoriale ; prend forme dans des statuts variables d'autonomie administrative et politique qui rendent la tutelle étatique moins prégnante,

l'action publique plus localisée, et le rayonnement international des territoires concernés potentiellement plus fort, mais toujours dans le cadre de l'appartenance constitutionnelle à la République.

Cette extension se ferait dans le cadre d'une évolution statutaire, c'est-à-dire d'une réforme constitutionnelle initiée soit par l'une des deux chambres parlementaires, soit par le président de la République sur l'initiative de nos collectivités après consultation de la population.

Enfin, précisons que la seule évolution institutionnelle visant à fusionner les deux collectivités principales en une assemblée unique entraînerait automatiquement une évolution statutaire formelle puisque la Guadeloupe deviendrait automatiquement une collectivité unique dont le statut serait différent de la plupart des collectivités de l'article 72. Dès lors la question serait avec ou sans pouvoirs ou compétences supplémentaires et avec quel degré de puissance publique pour optimiser les politiques publiques locales ?

La détermination d'un régime législatif est une question cruciale et historique, une opportunité à saisir, à une triple condition selon moi :

- Celle de l'exigence d'une bien meilleure **évaluation des politiques publiques** dans le régime actuel ;
- Celle d'une acquisition systématique d'une **meilleure culture de la responsabilité politique** ;
- Et enfin d'une connaissance claire et lucide des **moyens et ressources disponibles mais aussi à acquérir**.

*Didier Destouches est maître de conférences à l'Université des Antilles (Laboratoire CREDDI)

Dans la mesure où les préconisations peuvent concerner tous les blocs thématiques identifiés par la Commission, le Cabinet SEBAN a pu mobiliser tous ses secteurs spécialisés, œuvrant en droit public comme en droit privé, sur tous les pans nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques par les collectivités territoriales.

À cet égard, précisons d'emblée que toutes les préconisations émises n'ont pas forcément vocation à donner lieu à une fiche thématique. En effet, il est apparu que certaines préconisations n'avaient pas d'incidence juridique directe et pouvaient donc, à droit constant, être mises en œuvre. Partant, ces préconisations n'ont pas à faire l'objet d'une analyse juridique plus approfondie et ne donnent pas lieu à l'établissement d'une fiche.

S'agissant des préconisations qui doivent donner lieu à une analyse juridique, certaines ont été regroupées en une même fiche compte tenu de leurs enjeux communs ou annexes.

Si l'on reprend la structuration des fiches, voici les quatre parties qui y sont déclinées :

- ☞ **Cadre juridique** : Dispositions de droit commun applicables, dispositions spécifiques applicables au Département de la Guadeloupe, état du contexte local contenu en la matière (délibérations adoptées ou en cours, projets, structures créées, etc.) ;
- ☞ **Analyse à droit constant** : Avantages et inconvénients du cadre juridique applicable, difficultés relevées dans son application et limites dans sa mise en œuvre ;
- ☞ **Proposition d'évolution du cadre juridique** : Possibilité de voter des lois de pays, pouvoir normatif attribué aux instances locales, façon dont les instances décisionnelles peuvent s'accaparer le sujet, pouvoir dérogatoire attribué par décret... Il s'agit d'examiner la voie la plus adaptée à la politique publique à mener. Un travail d'anticipation sur ce que l'État pourrait opposer pour ne pas faire évoluer le cadre juridique fut également mené. Les avantages et les inconvénients des solutions envisagées ont été analysés afin de distinguer ce qui est possible à droit constant ou ce qui nécessite une réforme. Bien davantage, dès lors qu'il a été analysé qu'une évolution du cadre juridique apparaît nécessaire, deux sous-propositions ont été étudiées à savoir :
 - Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?
 - Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Notons pour être complet que, s'agissant de l'interrogation du passage en COM-DA, il était possible de comparer avec le statut polynésien, au regard de ses compétences de droit commun et de ses compétences spécifiques, mais aussi du degré d'autonomie normative qui lui est dévolu, tout en conservant à l'esprit que ces deux éléments comparatifs résultent du statut de la Polynésie Française, entériné par la loi organique, de sorte qu'il ne peut être gagé qu'un tel statut soit transposable à la Guadeloupe.

S'agissant de l'interrogation du passage en CUOM, il est permis de noter que ce qui distingue cette catégorie des DROM – et qui est susceptible d'intéresser ici – est le bénéfice de compétences supplémentaires. De sorte qu'il sera permis d'analyser si le passage en CUOM

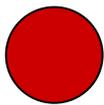
serait susceptible de faire jouir la collectivité de compétences dont les collectivités territoriales de Guadeloupe, prises individuellement, pourraient aujourd'hui manquer. Il conviendra également de conserver à l'esprit que le bénéfice de compétences supplémentaires résulte strictement de ce que le législateur peut entériner et que, s'agissant de la Guadeloupe, cela fera sans doute l'objet de discussions.

En revanche, s'il apparaît que la préconisation peut être réalisée à droit constant, reste à déterminer si cette réalisation pourrait être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA, ou une implication plus forte de l'État à statut constant, ou par un passage en CUOM.

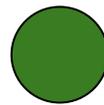
✎ **Proposition rédactionnelle** : Rédaction d'un article de loi ou de règlement à créer, identification des dispositions codifiées à modifier et proposition de texte à soumettre.

Lorsque les fiches sont réalisées, elles sont classées dans l'ordre des blocs thématiques établis lors du Congrès des élus de la Guadeloupe, et classées selon leur faisabilité juridique à droit constant ou la nécessité d'initier des modifications institutionnelles.

Pour identifier plus simplement les fiches en fonction de leur faisabilité juridique, une pastille a été apposée en haut à gauche de chacune :



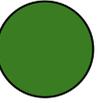
Évolutions institutionnelles nécessaires



Faisabilité à droit constant

Ces fiches ont été effectuées par le Cabinet Seban et Associés :

seban
AVOCATS



FICHE 1 – DISPOSITIF DÉROGATOIRE D'EFFACEMENT DES DETTES SOCIALES ET FISCALES DES ENTREPRISES À CONCURRENCE DE 40 %

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe souhaite faciliter le développement économique en effaçant 40 % des dettes sociales et fiscales des opérateurs économiques implantés sur son territoire.

Cette mesure peut se traduire soit par l'abandon des créances sociales et/ou fiscales que les personnes publiques détiennent auprès de ces opérateurs, soit par le remboursement, par les personnes publiques, des dettes sociales et fiscales de ces opérateurs auprès des organismes détenteurs des dites créances (*via* des subventions).

La légalité d'un tel dispositif doit être appréciée à l'aune du droit national et du droit européen.

1. Présentation du cadre juridique et analyse à droit constant

1.1 Sur la légalité du dispositif au regard du droit national

Sur le terrain du droit national, la question de la légalité d'un abandon de créances ou du versement d'une subvention est essentiellement appréciée à l'aune de la compétence de la personne publique qui l'octroie.

Il faut en effet rappeler que la Région est désormais, par principe, seule compétente pour définir les régimes d'aides aux entreprises et pour décider de l'octroi d'aides aux entreprises dans la région.

L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales dispose en ce sens que :

« I. – Sous réserve des articles L. 1511-3, L. 1511-7 et L. 1511-8, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie, le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Dans le cadre d'une convention passée avec la région, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région. Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché »¹.

¹ [Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales](#)

Les autres personnes publiques ne peuvent quant à elles octroyer une aide au développement économique que dans deux hypothèses : soit au soutien de la Région, dans le cadre d'une convention signée entre elles lorsque les textes le permettent, soit par exception, de plein droit, dans certains domaines précis, sur le fondement de dispositions législatives spécifiques.

La Région Guadeloupe ne déroge pas à ces principes.

La Région serait donc compétente sur le fondement de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales pour soit abandonner les créances qu'elle détient, soit pour subventionner les opérateurs du territoire afin qu'ils remboursent leurs dettes sociales et fiscales auprès des autres créanciers.

Il convient en revanche d'identifier sur quel fondement le Département pourrait également mettre en œuvre un tel dispositif.

Il faut immédiatement souligner que la première voie, celle de la conclusion d'une convention avec la Région est fermée aux départements : ils ne sont pas au nombre des collectivités visées par l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

Le Département ne pourrait donc abandonner ses créances et/ou octroyer une subvention que si un texte lui réserve expressément cette possibilité.

L'instruction du gouvernement du 3 novembre 2016 *sur les conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux* le souligne clairement :

« Le département ne peut attribuer d'aides aux entreprises que dans les cas expressément prévus par la loi. Des dispositions comme celles qui attribuent au département une compétence générale en matière de tourisme, de culture ou de sport, ou celles qui lui reconnaissent une mission de solidarité territoriale, n'ont pas pour effet de déroger aux dispositions qui encadrent les aides aux entreprises. Il en était d'ailleurs déjà ainsi sous le régime de la clause de compétence générale : celle-ci n'autorisait pas le département à attribuer des aides aux entreprises en dehors des cas prévus par la loi »².

² [Instruction du 3 novembre 2016](#)

Une réponse ministérielle relative au développement touristique souligne, dans le même sens, que les départements ne peuvent intervenir en la matière que dès lors que leur intervention ne constitue pas une aide aux entreprises :

« Par conséquent, les dispositions issues de la loi NOTRe ne remettent pas en cause la capacité des départements à s'engager dans des actions de développement touristique, dès lors que leur intervention ne constitue pas une aide aux entreprises. En effet, la région est désormais seule compétente pour définir et octroyer des aides en faveur de la création ou l'extension d'activités économiques. Les départements demeurent ainsi compétents en matière de gestion des équipements touristiques et de fiscalité, notamment à travers l'instauration de la taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour (CGCT, art. L. 3333-1). Par ailleurs, ils restent chargés d'établir les schémas d'aménagement touristiques départementaux (C. tourisme, art. L. 132-1), de créer des comités départementaux du tourisme (C. tourisme, art. L. 132-2) et d'élaborer les plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée (C. env., art. L. 361-1) »³.

C'est également ce qui ressort sans ambiguïté des conclusions du Rapporteur public sur la décision du Conseil d'État du 11 octobre 2017 *Département des Yvelines et autres*, qui portait précisément sur le légalité de l'instruction du 3 novembre 2016 précitée :

« Les requérants invoquent une méconnaissance des dispositions des articles L. 1111-2 et L. 3211-1 du CGCT. Les départements requérants soutiennent que ces dispositions fondent la légalité d'une intervention du département en matière économique sous la seule réserve que la compétence correspondante n'ait pas été attribuée par la loi à une autre personne publique... Outre qu'il est vain de prétendre voir dans les dispositions en question une sorte de rémanence, même limitée à la matière économique, de la clause de compétence générale du département – laquelle, n'en déplaise aux requérants, est bien morte –, une telle réserve existe, précisément, puisque le législateur a fait de la région la collectivité territoriale en principe compétente en matière de développement économique. A tout le moins la région est-elle très clairement devenue la collectivité territoriale en principe compétente, et exclusivement compétente, sauf disposition législative contraire, en matière d'aides aux entreprises ayant pour objet la création, l'extension ou le maintien d'activités économiques : voyez sur ce point les dispositions actuelles de l'article L. 1511-2 du CGCT, déjà citées, dont l'adoption s'est d'ailleurs accompagnée, par cohérence, de l'abrogation des articles L. 3231-2 et L. 3231-3 du CGCT, qui ouvraient au département un champ de compétences relativement large en cette même matière. Il existe certes des dérogations prévues par la loi sur différents points. Mais ces diverses dérogations ne changent rien à la règle générale affirmée par l'article L. 1511-2, selon laquelle la région dispose d'une compétence en principe exclusive pour définir les régimes d'aides aux entreprises et pour décider de

³ [Réponse ministérielle n° 18940, JO Sénat 1er septembre 2016, p. 3730](#)

l'octroi de ces aides. Cette règle de principe implique de ne pas interpréter les différents chefs d'attribution prévus par la loi en faveur des départements comme les autorisant à attribuer des aides aux entreprises, à moins que la loi ne contienne une dérogation expresse à la règle énoncée à l'article L. 1511-2 ou qu'elle ne puisse être lue, compte tenu de son objet, que comme constituant une dérogation à cette règle. Tel n'est pas le cas des dispositions qui prévoient, de manière générale, de possibles interventions du département en matière de tourisme, de culture ou de sport (article L. 1111-4, 2 alinéa, du CGCT), ni de celles qui lui reconnaissent une mission de solidarité territoriale (article L. 3211-1 du CGCT, précité) »⁴.

Et le Conseil d'État a jugé, suivant ces conclusions, que :

« les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'en proscrivant aux départements d'intervenir, en dehors du champ de leurs compétences définies par la loi, dans les domaines pour lesquels aucune autre personne publique ne dispose d'une compétence attribuée par la loi, la circulaire attaquée aurait méconnu les dispositions de l'article L. 1111-2 précité. Il suit également de là que les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'en précisant que "le département ne peut attribuer d'aides aux entreprises que dans les cas expressément prévus par la loi", la circulaire attaquée aurait méconnu les dispositions de l'article L. 3211-1 précité »⁵.

Il est donc clair que la circonstance que le Département dispose de certaines compétences dans des domaines donnés (tourisme...) ne lui permet pas de soutenir financièrement des projets portés par des entreprises qui relèvent de cette compétence : il ne peut intervenir dans ces domaines que tant que son intervention ne constitue pas une aide aux entreprises.

Le Département ne peut donc verser des aides aux entreprises que dans des cas bien particuliers prévus par la loi, et plus précisément par les articles L. 1511-3 et L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales, et par le titre III du livre II de la troisième partie du même code.

En l'état du droit, le Département ne pourrait donc aider que les entreprises intervenant dans certains secteurs (les exploitants de cinéma et les professionnels de santé pour l'essentiel – articles L. 3232-4 et L. 1511-8 CGCT), dans les conditions alors prévues par ces régimes (articles R. 1511-40 et R. 1511-44 CGCT) ; conditions qui ne répondent pas au souhait du Département.

⁴ [Conclusions Vincent Daumas sur la décision CE, 11 octobre 2017, Département des Yvelines, req. n° 407347](#)

⁵ [CE, 11 octobre 2017, Département des Yvelines et autres, req. n° 407347](#)

En l'état du droit national, la Région est compétente sur le fondement de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales pour instaurer un dispositif d'effacement de la dette sociale et fiscale des opérateurs établis sur son territoire.

Le Département n'est lui en revanche pas compétent pour instaurer un tel dispositif : il ne lui est pas possible de conclure de convention avec la Région sur le fondement de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, et aucun texte ne lui ouvre sinon expressément cette possibilité.

Seule une modification de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, en vue d'ajouter les départements à la liste des collectivités pouvant octroyer des aides au développement économique sur le fondement d'une convention passée avec la Région, en principe seule compétente, pourrait permettre la mise en place du dispositif envisagé.

En tout état de cause, si les textes nationaux devaient évoluer, il faudrait s'assurer que le dispositif est également compatible avec les traités européens.

1.2 Sur la légalité du dispositif au regard du droit européen

Il faut rappeler que les aides d'État sont, sauf dérogations prévues par les traités européens, illégales. L'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose en ce sens que :

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions »⁶.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a précisé que les aides d'État étaient « des avantages consentis par des autorités publiques qui, sous des formes diverses, faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions »⁷.

⁶ [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#)

⁷ [CJCE, 2 juillet 1974, Espagne c/ Commission, 173/73](#)

Il résulte ainsi des dispositions de l'article 107 du TFUE, telles qu'elles sont interprétées par la Cour de justice et par la Commission européenne, qu'un dispositif doit être qualifié d'aide d'État dès lors que l'aide est accordée à une entreprise et que quatre conditions sont cumulativement vérifiées :

- l'aide est accordée au moyen de ressources publiques ;
- l'aide offre un avantage sélectif à une ou plusieurs entreprises (elle favorise certaines entreprises ou productions) ;
- l'aide fausse ou menace de fausser la concurrence ;
- l'aide affecte ou menace d'affecter les échanges entre les États membres.

Il convient de rentrer quelque peu dans le détail pour déterminer si l'abandon de créances ou la subvention pourrait, ou non, être qualifié d'aide d'État.

➤ *L'aide doit être accordée « par l'État ou au moyen de ressources d'État »*

L'aide doit tout d'abord être accordée « *par l'État ou au moyen de ressources d'État* ». Énoncée en termes alternatifs par le Traité, cette condition est toutefois interprétée par les juridictions de l'Union européenne de manière cumulative et recouvre deux parts : l'aide doit être imputable à l'État, c'est-à-dire relever d'une volonté de l'État, et elle doit provenir directement ou indirectement des ressources de l'État, c'est-à-dire avoir un lien suffisamment direct avec une diminution du budget public⁸.

Il est par ailleurs acquis que la notion d'aide d'État est entendue de façon très large par la Cour de justice de l'Union européenne, si bien qu'elle couvre, notamment, les « *entités régionales ou locales des États membres, quels que soient le statut et la désignation de celles-ci* »⁹ et donc notamment les départements et les régions.

Dans le cas présent, la satisfaction de cette condition ne fait pas de doute. Qu'il s'agisse de l'abandon de créances ou bien du versement d'une subvention (pour que les opérateurs s'acquittent de leur dettes), la décision sera prise par la Région et/ou le Département et aura une incidence direct sur leur budget. La première condition est donc remplie.

➤ *L'aide doit fausser ou menacer de fausser la concurrence*

⁸ CJCE, 2 juillet 1974, *Espagne c/ Commission*, 173/73

⁹ CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne c/ Commission*, C-248/84

L'aide doit ensuite fausser ou menacer de fausser la concurrence, c'est-à-dire être de nature à renforcer la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à ses concurrents.

La Commission européenne considère que, dans la pratique, une mesure est considérée comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence dès lors que l'État octroie « *un avantage financier à une entreprise dans un secteur libéralisé où la concurrence existe ou pourrait exister* »¹⁰.

Dans le cas présent, cette condition devrait également être satisfaite dès lors que l'aide (l'abandon de créances ou le versement d'une subvention) va être octroyée à un opérateur économique, c'est-à-dire une entité, quelle que soit sa forme, qui met des biens ou des services sur un marché et qui exerce, ce faisant, une activité dans un secteur libéralisé.

➤ *L'aide doit affecter (ou menacer) les échanges entre les États membres*

Il faut rappeler qu'« *il résulte de la jurisprudence qu'il n'est pas nécessaire d'établir une incidence réelle de l'aide accordée sur les échanges entre États membres et une distorsion effective de la concurrence, seul devant être examiné le point de savoir si cette aide est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence* »¹¹.

La condition est regardée comme satisfaite lorsque l'aide peut renforcer la position d'une entreprise par rapport à une autre dans les échanges intracommunautaires, sans qu'il soit pour cela nécessaire que le bénéficiaire participe auxdits échanges, et sans que l'importance relativement faible de l'aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'exclut l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés¹².

Et s'il existait jusqu'en 2015 une présomption d'affectation des échanges entre États membres, la Commission européenne procède désormais à un véritable examen :

« si l'aide publique est accordée à une activité qui revêt une dimension purement locale, il se peut qu'elle n'ait pas d'effets sur les échanges entre États membres, par exemple lorsque le bénéficiaire de l'aide fournit des biens ou des services sur un territoire limité d'un État membre et n'est pas susceptible d'attirer des clients en provenance d'autres États membres. En outre, la mesure ne devrait avoir aucun effet prévisible – ou des effets seulement marginaux – sur les investissements transnationaux dans le secteur concerné ou sur l'établissement d'entreprises au sein du marché

¹⁰ [Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107,§1 du TFUE](#)

¹¹ [CJCE, 15 juin 2006, Air Liquide, C-393/04 et C-41/05](#)

¹² [CJCE, 14 septembre 1994, Espagne/Commission, C-278/92 à C 280/92, point 42](#)

unique de l'UE »¹³.

Il demeure toutefois que, dans la pratique, cette condition est le plus souvent regardée comme satisfaite lorsque l'activité du bénéficiaire est une activité concurrentielle et que l'aide pourrait renforcer l'ancrage du bénéficiaire sur le territoire (et empêcher ainsi de nouveaux entrants de s'implanter) ou renforcer sa position à l'étranger.

Les exemples d'activités qui n'ont pas été analysées comme affectant les échanges entre États membres sont rares mais éclairants¹⁴ :

- les installations sportives et de loisirs destinées principalement à un public local et peu susceptibles d'attirer des clients ou des investissements d'autres États membres ;
- les événements culturels et les entités exerçant des activités économiques qui sont cependant peu susceptibles de détourner des utilisateurs ou des visiteurs d'offres similaires dans d'autres États membres. La Commission estime que seuls les financements octroyés à des institutions et événements culturels de grande taille et reconnus dans un État membre dont on fait largement la publicité en dehors de leur région d'origine sont susceptibles d'affecter les échanges ;
- les hôpitaux et autres établissements de soins de santé fournissant l'éventail habituel de services médicaux destinés à une population locale et peu susceptibles d'attirer des clients ou des investissements provenant d'autres États membres.

Concrètement, il faut comprendre qu'une mesure est purement locale, et qu'elle n'affecte donc pas les échanges intracommunautaires, lorsque la clientèle est quasi exclusivement locale (pour des hôpitaux ou des installations sportives par exemple), que les investissements ne sont pas de nature à transformer une activité (pas de places supplémentaires pour un port par exemple) et qu'il n'y a pas d'investisseurs étrangers qui seraient intéressés par l'activité subventionnée (l'édition de journaux à faible tirage).

Dans le cas présent, le dispositif pourrait échapper au caractère sélectif à raison (i) de ce que le dispositif serait ouvert à tout opérateur situé sur le territoire guadeloupéen qui en ferait la demande et (ii) de ce que la Région et le Département dispose, chacun, d'une autonomie par rapport à l'État : la Région et le Département disposent d'un statut juridique distinct de l'État (autonomie institutionnelle), la mesure pourra librement être adoptée par eux sans que l'État ne puisse intervenir directement sur son contenu (autonomie procédurale) et le dispositif ne devrait pas être financé par d'autres collectivités territoriales ou par l'État (autonomie financière).

¹³ [Commission européenne, communiqué de presse du 29 avril 2015](#)

¹⁴ [Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107,§1 du TFUE](#)

Ce critère devrait toutefois ici être écarté dans bon nombre de cas, parce l'essentiel des opérateurs exercent leurs activités localement ; activités qui n'intéressent ni des investisseurs étrangers, ni des concurrents étrangers.

- L'aide octroyée doit, enfin, offrir un avantage (i), anormal (ii) et sélectif (iii) à l'entreprise qui en bénéficie

(i) L'avantage est en principe entendu largement par le droit de l'Union : il peut être actuel ou potentiel (ex : une garantie), durable ou provisoire, positif (ex : une subvention) ou négatif (toutes « interventions qui allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise »¹⁵). En somme, il y a avantage lorsque « la situation financière d'une entreprise est améliorée du fait d'une intervention de l'État réalisée à des conditions autres que les conditions normales du marché »¹⁶.

(ii) L'avantage est par ailleurs considéré comme anormal, lorsqu'il n'a pas pour objet de compenser, à titre de contrepartie, un service que le ou les bénéficiaires de l'aide apportent à l'État.

(iii) Et l'avantage est sélectif lorsqu'il avantage certaines entreprises ou certaines productions à l'exclusion d'autres. Cette dernière sous condition est regardée comme satisfaite dans trois cas :

- lorsque la mesure ne s'applique pas à tous les opérateurs économiques mais seulement aux opérateurs exerçant certains types d'activités déterminés ;
- lorsque la mesure s'applique à certains opérateurs seulement, en considération de leur taille (ex : les PME) ou d'un évènement (ex : nouveaux entrant en bourse) ;
- lorsque la mesure est limitée à une partie du territoire d'un État membre.

En revanche, lorsqu'une mesure ne rentre dans aucune des trois hypothèses énumérées à l'instant, il faut alors considérer que l'aide n'est pas sélective, et qu'elle ne constitue donc pas une aide d'État au sens de l'article 107 TFUE.

Dans le cas présent, il est entendu que le dispositif a vocation à aider tous les opérateurs guadeloupéens, quelle que soit leur forme, leur taille ou leur secteur d'activité, de sorte que les deux premières hypothèses doivent être écartées.

Et toute porte à croire que la dernière pourrait l'être aussi, de sorte que le dispositif ne serait pas sélectif, ce qui disqualifierait toute notion d'aide d'État.

La Commission européenne a en effet précisé, à propos de la sélectivité régionale, que :

¹⁵ CJCE, 23 mars 2006, *Sotacarbo SpA*, C-237/04

¹⁶ [Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, §1 du TFUE](#)

« En principe, seules les mesures qui s'appliquent à l'ensemble du territoire de l'État membre échappent au critère de sélectivité régionale établi à l'article 107, paragraphe 1, du traité. Toutefois, comme précisé ci-dessous, le système de référence ne doit pas nécessairement être défini comme l'ensemble de l'État membre. Il s'ensuit que les mesures qui ne s'appliquent qu'à certaines parties du territoire d'un État membre ne sont pas toutes automatiquement sélectives. La jurisprudence a établi que les mesures de portée régionale ou locale peuvent ne pas être considérées comme sélectives si certaines conditions sont remplies. Cette jurisprudence concernait jusqu'ici uniquement les mesures fiscales. Toutefois, comme la sélectivité régionale est un concept général, les principes établis par les juridictions de l'Union en ce qui concerne les mesures fiscales s'appliquent également aux autres types de mesure »¹⁷.

Trois conditions ont ainsi été dégagées par la jurisprudence :

- le dispositif doit avoir été adopté par une autorité autonome ;
- l'État ne doit pas pouvoir intervenir sur le contenu dispositif ;
- le dispositif ne doit pas être financièrement compensé par d'autres autorités régionales ou par l'État.

La Cour de justice de l'Union européenne a ainsi jugé que :

« Pour qu'une décision prise en pareilles circonstances [prise par une autorité infra étatique] puisse être considérée comme ayant été adoptée dans l'exercice de pouvoirs suffisamment autonomes, il faut tout d'abord, comme M. l'avocat général l'a relevé au point 54 de ses conclusions, que cette décision ait été prise par une autorité régionale ou locale dotée, sur le plan constitutionnel, d'un statut politique et administratif distinct de celui du gouvernement central.

Ensuite, elle doit avoir été adoptée sans que le gouvernement central puisse intervenir directement sur son contenu. Enfin, les conséquences financières d'une réduction du taux d'imposition national applicable aux entreprises présentes dans la région ne doivent pas être compensées par des concours ou subventions en provenance des autres régions ou du gouvernement central »¹⁸.

À l'aune de ces dispositions, il faut donc comprendre qu'une mesure n'est pas regardée comme sélectivement régionale lorsque l'entité juridique en charge du territoire concerné par la mesure dispose d'une autonomie institutionnelle, d'une autonomie procédurale et d'une autonomie économique et financière par rapport à l'État sur le territoire duquel il est situé.

¹⁷ [Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107,§1 du TFUE](#)

¹⁸ [TUE, 18 décembre 2008, Gibraltar c/ Commission, T-211/04](#) ; voir également [CJCE, 6 septembre 2006, Portugal c/ Commission, C-88/03](#)

Dans le cas présent, le dispositif pourrait échapper au caractère sélectif à raison (i) de ce que le dispositif serait ouvert à tout opérateur situé sur le territoire guadeloupéen qui en ferait la demande et (ii) de ce que le Département ou la Région dispose d'une autonomie par rapport à l'État : le Département et la Région disposent d'un statut juridique distinct (autonomie institutionnelle), la mesure pourra librement être adoptée par le Département ou la Région sans que l'État ne puisse intervenir directement sur son contenu (autonomie procédurale) et le dispositif ne devrait pas être financé par d'autres collectivités territoriales ou par l'État (autonomie financière).

Parce que cette dernière condition n'est pas satisfaite, le dispositif ne devrait pas être analysé comme une aide d'État, et devrait donc être compatible avec les Traités européens.

En tout état de cause, s'il fallait considérer que le dispositif est une aide d'État, le dispositif pourrait être déclaré compatible avec les traités européens sur le fondement d'un régime exempté déjà notifié (on pense notamment aux aides à finalité régionale) ou après notification du régime à la Commission.

CONCLUSION

Parce que le dispositif devrait bénéficier à l'ensemble des entreprises sur le territoire guadeloupéen, le dispositif ne devrait pas être regardé comme sélectif. Ce faisant, l'une des quatre conditions qui doivent être satisfaites pour caractériser une aide d'État ne le serait pas, de sorte que le dispositif devrait échapper à la qualification d'aide d'État.

De ce point de vue, le dispositif devrait être légale à l'aune du droit de l'Union européenne. Et si le dispositif devait être analysé comme une aide d'État, il demeurerait légal au regard de régimes d'exemption.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique (textes nationaux)

Le Département pourrait proposer une modification de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

La modification aurait pour objet de permettre au Département d'accorder des aides économiques sur le fondement d'une convention signée avec la Région, comme c'est aujourd'hui le cas pour les communes et les groupements de collectivités territoriales.

La modification permettrait de maintenir le principe d'une compétence régionale, tout en laissant une petite marge de manœuvre aux départements, lesquels sont pour l'heure totalement exclus du dispositif des aides économiques.

Toutefois, et compte tenu de la récente réforme (2016), des instructions publiées dans la foulée et des décisions depuis rendues par les juridictions administratives, il est de forte chance qu'une telle proposition de modification soit rejetée par le gouvernement / le législateur.

4. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

En premier lieu, il semble que la transformation du territoire en CUOM pourrait permettre de mener une action plus coordonnée pour faciliter le développement économique en effaçant 40 % des dettes sociales et fiscales des opérateurs économiques implantés sur son territoire.

En effet, comme cela a été exposé *supra*, en l'état, la Région est la seule compétente pour intervenir en matière de développement économique et pour, dans ce cadre, définir les régimes d'aides aux entreprises, le Département étant dépourvu de compétences en la matière, il ne pourra intervenir pour réaliser la préconisation.

A cet égard, la création d'une collectivité à statut particulier conduirait à ce que la collectivité de Guadeloupe dispose de compétences plus étendues que les collectivités de droit commun à savoir qu'elle exerce les compétences que chaque entité fusionnée en son sein exerçait, mais aussi, le plus souvent, d'autres compétences relevant normalement de l'Etat.

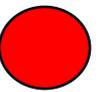
Partant, dans la mesure où la Région Guadeloupe dispose déjà des compétences pour réaliser la présente préconisation, la transformation en CUOM ne conduirait qu'à confier la compétence en la matière à la collectivité unique qui concentrerait donc les missions en matière de développement économique et pourrait ainsi assoir plus fermement la mise en œuvre de la mesure.

Au surplus, aucune modification légale tendant à modifier l'article L. 1511-2 du CGCT ne serait à envisager.

En second lieu, il apparaît que la transformation de la collectivité en COM-DA n'aurait pas, à proprement parler, d'influence directe sur la réalisation de la présente préconisation.

En effet, s'agissant des compétences dévolues au COM-DA, comme la Polynésie française, on notera que celles-ci jouissent d'une compétence de droit commun statutairement définie. Dans ce cadre, il fait peu de doute que le développement économique leur est confié.

S'agissant de l'autonomie normative, elle n'est pas à prendre en considération ici dès lors que le législateur permet déjà l'exécution d'une telle mesure.



FICHE 2 - CLAUSE DE PRÉFÉRENCE LOCALE DANS LES MARCHÉS PUBLICS

Le Congrès des élus de la Guadeloupe s'interroge quant à la possibilité pour l'ensemble des acheteurs soumis au code de la commande publique situés sur le territoire Guadeloupéen, d'une part, d'introduire une clause de préférence locale dans l'attribution des marchés publics et, d'autre part, d'imposer aux titulaires une part minimale d'exécution du marché à des TPE dans tous les marchés supérieurs à 500.000 euros (sous la forme d'une réactualisation de la clause de Stratégie du Bon achat de la loi portant régulation économique Outre-Mer).

Selon notre compréhension, ce projet consiste à réserver une partie des marchés publics aux entreprises guadeloupéennes via l'usage de clauses spécifiques.

1. Présentation du cadre juridique

Il convient de rappeler qu'en vertu des textes et de la jurisprudence encadrant la commande publique, un acheteur soumis au code de la commande publique n'est pas autorisé à réserver directement ses marchés à des opérateurs économiques « locaux », autrement dit à faire de la préférence locale.

En effet, les acheteurs doivent, pour tous leurs marchés publics, respecter les principes fondamentaux de la commande publique, l'article L. 3 du code de la commande publique (ci-après, « CCP ») disposant à ce titre que :

« Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code ».

En vertu des principes d'égalité, de non-discrimination et de liberté d'accès à la commande publique, l'insertion, au sein de contrats de la commande publique, de critères reposant sur la localisation géographique d'opérateurs économiques est donc prohibée¹⁹.

Certes, une dérogation à cette interdiction de la préférence locale a été introduite en droit français par l'article 73 de loi du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer (ci-après, loi « EROM »), et ce spécifiquement au bénéfice des collectivités régies par les articles 73 et

¹⁹ Cela a été rappelé par le Conseil d'Etat en 2018 (CE 12 sept. 2018, Dpt de la Haute-Garonne, req. n° 420585, inédit au Lebon ; AJDA 2018. 2375).

74 de la Constitution autres que la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna sous la forme toutefois d'une expérimentation²⁰.

Rappelons qu'aux termes de l'article 73 de la loi EROM :

« A titre expérimental, et pour favoriser à moyen terme l'émergence de nouveaux opérateurs locaux susceptibles d'exercer pleinement leur libre accès à la commande publique, dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution autres que la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna, pour une période de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, les pouvoirs adjudicateurs, les entités adjudicatrices et les acheteurs publics peuvent réserver jusqu'à un tiers de leurs marchés aux petites et moyennes entreprises locales, au sens de l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Il en va de même en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna pour ce qui concerne les marchés passés par les services et les établissements publics de l'Etat.

Le montant total des marchés conclus en application du premier alinéa du présent article au cours d'une année ne peut excéder 15 % du montant annuel moyen des marchés du secteur économique concerné conclus par le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice concernés au cours des trois années précédentes.

Dans des conditions définies par voie réglementaire, pour les marchés dont le montant estimé est supérieur à 500 000 euros hors taxes, les soumissionnaires doivent présenter un plan de sous-traitance prévoyant le montant et les modalités de participation des petites et moyennes entreprises locales ».

Cette dérogation expérimentale à l'interdiction de la préférence locale a donc été mise en œuvre d'une manière limitée du fait des conditions posées par l'article précité. En outre, elle l'a été pour une durée limitée à cinq ans.

Elle a donc pris fin. Précisément, la première mesure tenant à la possibilité pour les acheteurs ultramarins de réserver un tiers de leurs marchés aux PME locales a pris fin le 28 février 2022 et la seconde mesure, tenant à l'obligation faite à chaque candidat ultramarin de présenter, à l'appui de son offre, un plan de sous-traitance aux PME locales pour des marchés d'un montant supérieur à 500.000 euros HT, a quant à elle expiré le 31 mars 2023.

²⁰ Et le rapport fait au nom de la commission des lois en première lecture du projet de loi devant le Sénat, qui entendait supprimer cette disposition expérimentale tout en indiquant être « favorable à l'esprit de cette disposition », a relevé que « cette expérimentation, par son caractère extrêmement dérogatoire aux règles du droit commun, pose question au regard des principes généraux du droit de la commande publique, issus du droit européen et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ».

A ce titre, précisons que, dans une réponse ministérielle du 11 janvier 2023²¹, M. Roland Lescure, ministre délégué chargé de l'industrie, a indiqué au sujet de cette mesure que :

*« Malheureusement, force est de constater que l'expérimentation n'a pas rencontré de succès, puisque seuls 4 % des acheteurs s'en sont saisis – en raison, notamment, d'un risque juridique lié à l'imprécision du texte adopté, et du flou quant aux secteurs économiques concernés. **Étant donné qu'il est peu utilisé sur le terrain, nous ne voyons pas d'intérêt à proroger le dispositif en l'état** ».*

Cela étant, l'auteur de cette réponse a aussi indiqué que :

*« Néanmoins, **Bruno Le Maire a récemment évoqué le projet de loi de réindustrialisation verte que nous souhaitons présenter en 2023, dans le cadre duquel la commande publique prendra toute sa place.** Je vous invite donc à participer aux consultations qui auront lieu dans le cadre de la préparation du texte. D'autres parlementaires, dont le député Bruno Millienne, qui siège sur les bancs de la majorité, s'impliqueront également en matière de commande publique, et je vous invite à travailler avec eux pour évoquer le cas particulier des départements d'outre-mer où, vous l'avez dit, les dispositions relatives à la commande publique sont spécifiques. **Des mesures adaptées doivent être prévues par le projet de loi, sans compromettre l'égalité des territoires ni le respect du droit européen.** Dans l'attente, je vous invite à vous saisir des dispositions que nous avons adoptées sous la précédente législature, et qui visent à intégrer davantage les enjeux environnementaux et sociétaux ».*

Cette expérimentation a été justifiée par les problématiques économiques et d'emploi des collectivités d'outre-mer²², et a créé un précédent qui pourrait permettre d'ouvrir un nouveau débat pour une évolution du droit en faveur d'un mécanisme de réservation des marchés au bénéfice d'opérateurs économiques locaux. Et cette réponse ministérielle pourrait laisser penser qu'une préférence locale pourrait être envisagée si un texte plus précis venait à être proposé.

Cependant, de telles perspectives d'évolutions du droit destinées à permettre aux acheteurs situés sur le territoire de la Guadeloupe de réserver ses marchés directement à des entreprises guadeloupéennes sont incertaines.

²¹ <https://questions.assemblee-nationale.fr/q16/16-433QG.htm>.

²² Rappelons en effet que la loi EROM a fait suite au rapport sur l'égalité réelle rédigé sous la direction du député de la Guadeloupe et ancien Ministre en charge des Outre-Mer, Victorin Lurel, ayant fait état des difficultés rencontrées en outre-mer tenant à un modèle économique ne parvenant plus à combler suffisamment les retards et à offrir des perspectives durables de création de richesses et exposé que l'une des conséquences et causes de cette situation est la présence d'un taux de chômage endémique trois fois supérieur à la moyenne nationale, en raison d'un manque d'emploi et de qualification sur les territoires.

D'une part, le ministre délégué chargé de l'industrie renvoie dans la réponse ministérielle précitée à l'adoption du projet de loi industrie verte, alors en discussion. Or, la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte n'a pas pérennisé le dispositif réservant une part des marchés à des entreprises locales et expérimenté en outre-mer.

D'autre part, le ministre de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique s'est récemment prononcé sur le souhait de certains acteurs de l'achat public de voir évoluer le droit des marchés publics, notamment pour prendre en compte une préférence locale dans l'attribution de certains marchés publics²³.

Et, sur ce point, il a été rappelé qu'un tel mécanisme est incompatible avec le cadre juridique national et européen :

*« Les principes constitutionnels de la commande publique et les principes de non-discrimination et de liberté de circulation des personnes, des capitaux et des services énoncés dans les traités de l'Union européenne **s'opposent à l'utilisation de considérations géographiques** dans le but de favoriser les opérateurs économiques à raison de leur localisation ».*

De plus, il y est précisé que le développement d'un achat plus durable peut reposer sur l'intégration dans les marchés publics de clauses environnementales (spécifications techniques, conditions d'exécution et critères d'attribution) et non sur la préférence locale qui demeure incompatible avec le cadre juridique actuel :

« Les acheteurs sont tenus de définir leurs besoins en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale (article L. 2111-1 du code de la commande publique) et peuvent accorder un poids plus important à un critère environnemental pour le choix des offres dès lors qu'un tel critère apparaît objectif, précis et lié à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution (article L. 2152-7 du code de la commande publique) ».

La vigilance est néanmoins attirée sur le fait qu'une clause environnementale ne peut avoir pour objet de permettre, en elle-même, le fait de favoriser une ou plusieurs entreprises locales.

2. Analyse à droit constant

L'intégration d'une clause de préférence locale dans les marchés publics nous paraît difficilement faisable juridiquement, du moins en l'état actuel du droit européen et national de la commande publique.

²³ [Question écrite n°04637 et réponse du Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique publiée le 15 juin 2023 « Commande publique et localisation géographique ».](#)

En revanche, il importe de relever que le droit de la commande publique ne fait pas totalement interdiction aux acheteurs situés sur le territoire Guadeloupéen de prévoir des conditions d'exécution des prestations et des conditions de participation des opérateurs économiques aux procédures de passation qui, sans contrevenir au principe fondamental de libre accès à la commande publique, ont pour finalité de permettre aux opérateurs locaux d'accéder plus aisément à ses marchés.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire

Au regard de l'état actuel du droit européen et national de la commande publique et de l'absence d'évolution de ces règles au sein de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, une forte incertitude pèse quant à la faisabilité juridique d'une modification du droit destinée à permettre de réserver aux acheteurs du territoire guadeloupéen leurs marchés directement à des entreprises locales.

En l'état du droit, il apparaît que seule une évolution des textes applicables à la commande publique – laquelle devrait être compatible avec le droit européen – permettrait d'introduire une clause de préférence locale dans l'attribution de ses marchés publics et imposer aux titulaires une part minimale d'exécution du marché à des TPE dans tous les marchés supérieurs à 500.000 euros.

Néanmoins, au vu des dernières positions législatives et réglementaires adoptées en la matière, une telle évolution des textes nous semble avoir peu de chance de prospérer.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Ainsi qu'il l'a été largement indiqué *supra*, la mise en place d'une clause de préférence locale dans les marchés publics ne relèvent pas, à proprement parler, d'une compétence confiée aux collectivités territoriales mais constitue davantage un outil qui, s'il était institutionnalisé, serait utilisé dans le cadre de passation de contrats de la commande publique, procédures de passation auxquelles toutes les collectivités territoriales sont d'ailleurs soumises.

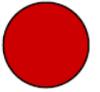
Ceci étant exposé, il semble que, dans la mesure où la CUOM présente surtout la spécificité de concentrer les compétences de droit commun des ROM et des DOM mais aussi des compétences spécifiques attachées à son statut unique, la transformation de la Guadeloupe en CUOM ne serait pas de nature à faciliter la mise en œuvre de la présente préconisation qui se heurterait toujours aux mêmes difficultés que celles identifiées *supra*.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Ainsi qu'il l'a été exposé aussi *supra*, la loi EROM avait autorisé, à titre expérimental, pour cinq ans, la préférence locale dans la commande publique. Toutefois, la mesure a désormais pris fin,

Comme il l'a également évoqué précédemment, dans la mesure où la mise en place d'une clause de préférence locale dans les marchés publics ne relèvent pas, à proprement parler, d'une compétence confiée aux collectivités territoriales, le passage en COM-DA, si l'on se positionne exclusivement sur l'aspect des compétences, n'emporterait pas de conséquence.

En revanche, on peut s'interroger sur les effets d'un passage en COM-DA au regard du pouvoir d'autonomie normative. En effet, il nous semble que, conformément au principe de reconnaissance des intérêts propres au sein de la République (**cf. fiche 3**), bénéficiant d'une forme d'autonomie normative et à la condition que son statut l'y autorise, la Guadeloupe pourrait alors adopter directement des mesures en faveur de la préférence locale dans la commande publique.



FICHE 3 – PRINCIPE DE RECONNAISSANCE DES INTÉRÊTS PROPRES AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE POUR LA GUADELOUPE, LOIS DE CONVERGENCE, LOIS DE TRANSFORMATIONS, CONTRATS DE CONVERGENCE, LOI-PROGRAMME REGROUPEANT LES DISPOSITIFS LOCAUX D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Le rapport du Congrès des élus du 7 juin 2023 envisage d'institutionnaliser au bénéfice de la Guadeloupe, actuellement régie par l'article 73 de la Constitution, le « *principe de reconnaissance des intérêts propres au sein de la République* », prévu par l'article 74 de la Constitution pour les collectivités d'outre-mer (COM), et ce, afin que des mesures en faveur de la population guadeloupéenne, dictées par les nécessités locales, puissent être prises dans un certain nombre de domaines, en première analyse par le législateur (il est en effet évoqué une « *déclinaison en lois ordinaires* »).

Il est, à cet égard, fait référence à la loi dite « *Égalité Réelle* » du 28 février 2017²⁴ (ci-après loi « EROM ») qui, selon le rapport précité, reprendrait ce principe constitutionnel et permettrait à la Guadeloupe d'en bénéficier.

Il est en outre envisagé, toujours dans le cadre de la loi EROM, d'adopter des « *lois de convergence et de transformation* » sur 20 ans, déclinées en contrats de convergence de 5 ans révisés après chaque alternance.

Enfin, le rapport préconise l'adoption d'une « *loi-programme* » sur 15 ans, qui regrouperait tous les dispositifs locaux d'aide au développement économique afin de simplifier et de rationaliser l'ensemble des dispositifs existant et de donner de la lisibilité aux opérateurs économiques.

Nous reviendrons sur ces trois points successivement.

I. Le principe de reconnaissance des intérêts propres au sein de la République prévu par l'article 74 de la Constitution

1. Présentation du cadre juridique

1. Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution disposent d' « *un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* »²⁵.

²⁴ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique

²⁵ Article 74, al. 1^{er} de la Constitution

Ce statut est défini par le biais d'une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante²⁶.

En outre, l'article 74 de la Constitution prévoit, en son dixième alinéa, que la loi organique peut déterminer, **pour celles des collectivités qui sont dotées de l'autonomie**, les conditions dans lesquelles des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises, par la collectivité elle-même, en faveur de leur population en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier.

La loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française constitue ainsi un exemple de mise en place d'une forme de préférence régionale pour l'accès aux emplois et pour les transferts de biens fonciers au sein d'une collectivité de l'article 74 de la Constitution²⁷.

Partant, la mise en œuvre de dispositifs de préférence locale, réservée aux seules collectivités de l'article 74 de la Constitution dotée de l'autonomie, ne peut nécessairement être prévue que par le biais de la loi organique qui fixe leur statut.

En outre, la faculté pour une collectivité d'outre-mer d'adopter des mesures justifiées par les nécessités locales découle de son autonomie, et non du seul principe de reconnaissance de ses intérêts propres au sein de la République, lequel bénéficie à toutes les COM.

Enfin, cette faculté, lorsqu'elle est donnée, est une attribution de la collectivités elle-même, et non du législateur.

2. Par ailleurs, la loi EROM avait permis, à titre expérimental – pour une durée de cinq ans à compter de son entrée en vigueur –, aux entités adjudicatrices et acheteurs publics des collectivités de l'article 73 de la Constitution de réserver jusqu'à un tiers de leurs marchés aux petites et moyennes entreprises locales²⁸.

Ce dispositif non-pérenne, qui a d'ailleurs pris fin depuis février 2022, ne peut dès lors plus servir de fondement à des mesures de préférence locale en matière de commande publique prises par les collectivités de l'article 73 de la Constitution.

²⁶ Article 74, al. 2 de la Constitution

²⁷ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

²⁸ Article 73 de la loi EROM

2. Analyse à droit constant

Pour rappel, le « *principe de reconnaissance des intérêts propres* » de chaque COM au sein de la République, prévu par l'article 74 de la Constitution, auquel fait référence le rapport du 7 juin 2023 ne concerne que les collectivités régies par cet article et dotées de l'autonomie.

Au demeurant, les conditions dans lesquelles des mesures en faveur de la population locale peuvent être prises par la collectivité doivent encore être précisées par la loi organique fixant le statut de cette dernière.

Partant, il n'est pas permis de considérer que le législateur ait souhaité, par la loi EROM, étendre ce principe au bénéfice des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution et, par conséquent, permettre à ces collectivités ou même au législateur, d'adopter des mesures de préférence locale.

En effet, la loi EROM ne reprend pas en tant que tel ce principe puisqu'elle ne permet aux collectivités de l'article 73 d'instituer des mesures de préférence locale qu'à titre expérimental, et ce uniquement en matière de marchés publics.

Notons, en tout état de cause, que cette période expérimentale a pris fin depuis février 2022, le dispositif n'ayant été introduit que pour une période de cinq ans à compter de la promulgation de la loi EROM.

Dans ces conditions, en l'état des textes, aucune disposition de la loi EROM ou d'une quelconque autre loi ne permet de fonder la mise en œuvre, par la Guadeloupe, de mesures en faveur d'une forme de préférence locale.

De sorte que, à droit constant, la seule forme de différenciation des normes envisageables est celle de l'adaptation, dont on peut néanmoins douter qu'elle permette la mise en place de mesures de préférence locale – établissant donc une forme de discrimination positive au détriment des « non locaux », notion qui resterait à définir – dans des domaines comme l'accès à l'emploi, la création d'entreprise ou l'accès à la propriété.

Pour être complet, on précisera encore que l'habilitation paraît, au demeurant, en la matière, impossible dès lors que l'article 73 de la Constitution exclut de son champ d'application les règles portant sur les garanties des libertés publiques. Or les domaines concernés en l'espèce ont trait à des libertés publiques.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

Ainsi qu'il l'a été dit, seules les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution bénéficient à date de ce principe et peuvent, si elles sont en outre dotées de l'autonomie, instituer, dans les conditions prévues par leur statut, des mesures en faveur d'une forme de préférence locale.

Dans ces conditions, la reconnaissance des intérêts propres de la Guadeloupe au sein de la République et de la possibilité pour cette dernière de mettre en œuvre un droit de préférence locale dans diverses matières nécessiterait une **réforme statutaire**.

Le passage de la Guadeloupe en collectivité d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution lui permettrait en effet de disposer d'un statut défini par une loi organique tenant compte de ses intérêts propres et déterminant, si elle était dotée de l'autonomie, les conditions dans lesquelles des mesures de préférence locale justifiées par les nécessités locales pourraient être prises.

Cela suppose, outre un accord politique avec le Gouvernement, le consentement des électeurs concernés²⁹.

Outre un changement de statut de la Guadeloupe, une réforme constitutionnelle pourrait également être envisagée.

A cet égard, sous la précédente législature, la proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales (PPLC)³⁰ envisageait de **fusionner les articles 73 et 74 de la Constitution** afin de permettre à l'ensemble des collectivités visées au deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution – dont la Guadeloupe – de disposer d'un statut sur-mesure.

Cette proposition de loi constitutionnelle prévoyait en effet de réviser l'article 74 de la Constitution comme suit³¹ :

« Art. 74 . - I. - Chaque collectivité mentionnée au deuxième alinéa de l'article 72-3 peut disposer d'un statut qui tient compte de ses intérêts propres au sein de la République ».

²⁹ Article 72-4 de la Constitution

³⁰ Proposition de loi constitutionnelle du Sénat n° 682 (2019-2020) pour le plein exercice des libertés locales

³¹ Ancien article 6 de la proposition de loi constitutionnelle

Les travaux parlementaires indiquaient que cette révision devait permettre « [...] *aux territoires ultramarins qui le souhaitent de bénéficier d'un statut sur-mesure, permettant de déterminer avec souplesse la part de spécialité législative et celle d'identité législative s'appliquant sur leur territoire* »³².

Cet article a toutefois été supprimé après son examen en première lecture par le Sénat.

Nous n'avons par ailleurs relevé aucune autre initiative constitutionnelle de cet ordre.

II. Les dispositifs de convergence prévus par la loi EROM

1. Présentation du cadre juridique

La loi EROM a inséré un « *droit à l'égalité réelle* » au profit des collectivités situées outre-mer.

L'article 1^{er} de cette loi indique plus précisément que ce droit a vocation à résorber les écarts de développement entre le territorial hexagonal et les collectivités visées aux deuxième et troisième alinéas l'article 72-3 de la Constitution, ainsi qu'à réduire les écarts de niveaux de vie et de revenus constatés au sein de chacun d'entre eux.

Pour atteindre ces objectifs, la loi EROM prévoit en premier lieu l'élaboration, entre l'Etat, les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et leurs établissements publics, d'un « **plan de convergence** » pour le territoire de chacune de ces collectivités³³.

Notons en revanche que, pour les collectivités de l'article 74 de la Constitution, l'élaboration d'un tel plan est laissée à leur libre appréciation³⁴.

Cela étant, ces plans ont pour objet de définir les orientations, mesures et actions relatives aux objectifs de résorption des écarts de développement, de niveaux de vie et de revenus fixés à l'article 1^{er} de la loi EROM³⁵.

³² Rapport d'information au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer sur la différenciation territoriale outre-mer – Quel cadre pour le sur-mesure ?, n° 713 (2019-2020), déposé le 21 septembre 2020

³³ Article 7, I de la loi EROM

³⁴ Article 8 de la loi EROM

³⁵ Article 7, I de la loi EROM

Le législateur indique plus précisément que chaque plan de convergence doit comprendre³⁶ :

- « [...] 1° Un volet relatif à son périmètre et à sa durée, qui est comprise entre dix et vingt ans ;
- 2° Un diagnostic économique, sanitaire, social, financier et environnemental ;
- 3° Un diagnostic portant sur les inégalités de revenu et de patrimoine, les discriminations et les inégalités entre les femmes et les hommes ;
- 4° Une stratégie de convergence de long terme sur le territoire en tenant compte des institutions, du régime législatif et de la répartition des compétences propres à chaque collectivité. [...] ;
- 5° Un volet relatif aux contrats de convergence ou aux autres mesures contractuelles nécessaires à sa mise en œuvre opérationnelle, précisant l'ensemble des actions en matière d'emploi, de santé, d'égalité entre les femmes et les hommes, de jeunesse, de lutte contre l'illettrisme, de logement et de gestion des ressources naturelles ainsi que leur programmation financière ;
- 6° Un volet contenant les demandes d'habilitation et d'expérimentation ainsi que les propositions de modification ou d'adaptation de dispositions législatives et réglementaires fondées sur les articles 37-1, 72 et 73 de la Constitution et le code général des collectivités territoriales, et présentées par les collectivités compétentes ;
- 7° Un tableau de suivi des actions et projets faisant état, selon l'ordre de priorité qui leur est assigné par les signataires, de tout ou partie des indicateurs prévus au III de l'article 12 de la présente loi ;
- 8° Toute mesure contractuelle nécessaire à sa gouvernance, à sa mise en œuvre et à son évaluation ».

Très concrètement, chaque plan de convergence a donc pour but de déterminer, pour une durée de dix à vingt ans, les mesures et actions devant permettre la réduction des écarts de développement entre la collectivité située outre-mer concernée et l'hexagone.

En second lieu, la loi EROM prévoit la déclinaison opérationnelle des plans de convergence via la conclusion de contrats de convergence et de transformation (CCT)³⁷.

Ces CCT, conclus entre les signataires des plans de convergence pour une durée maximale de six ans³⁸, remplacent, pour les départements et régions d'outre-mer, les contrats de plan État-région (CPER) et, pour les collectivités d'outre-mer, les contrats de développement (CDEV).

Le financement des CCT est assuré par les contributions des parties prenantes, à savoir l'Etat, les collectivités et leurs établissements publics.

Pour l'Etat, ces contrats sont financés via l'action n° 2 « *Aménagement du territoire* » prévue au sein du programme 123 « *Conditions de vie Outre-mer* » inscrit dans la loi de finances.

³⁶ Article 7, II de la loi EROM

³⁷ Article 9 de la loi EROM

³⁸ Article 9 de la loi EROM

Pour la période 2019-2022, la répartition des contributions pour chaque CCT était la suivante³⁹ :

RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS POUR CHAQUE CONTRAT DE CONVERGENCE ET DE TRANSFORMATION

(en millions d'euros)

Territoire	Part Etat		Part Collectivité régionale ou CTM/CTG/CT		part collectivité départementale		part EPCI		total part collectivités		total contractualisé
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	
Guadeloupe	208,9	52,0%	111,8	27,9%	35,4	8,8%	45,3	11,3%	192,5	48,0%	401,4
Guyane	294,2	59,5%	195,6	39,6%		0,0%	4,7	1,0%	200,3	40,5%	494,5
Martinique	182,4	38,5%	268,5	56,7%		0,0%	23	4,9%	291,5	61,5%	473,9
Mayotte	608,6	60,5%		0,0%	350,2	34,8%	46,4	4,6%	396,6	39,5%	1005,2
La Réunion	397,7	65,4%	122,6	20,2%	82,4	13,5%	5,5	0,9%	210,5	34,6%	608,2
Saint-Pierre-et-Miquelon	18,9	49,7%	19,15	50,3%		0,0%		0,0%	19,15	50,3%	38,05
Wallis-et-Futuna	32,5	89,3%	3,9	10,7%		0,0%		0,0%	3,9	10,7%	36,4
Saint-Martin	47,2	60,0%	31,5	40,0%		0,0%		0,0%	31,5	40,0%	78,7
Total	1790,4	57,1%	753,05	24,0%	468	14,9%	124,9	4,0%	1345,95	42,9%	3136,35

Source : DGOM.

Les premiers CCT, qui devaient couvrir la période 2019-2022, ont finalement été prolongés jusqu'au 31 décembre 2023.

Les nouveaux CCT, qui couvriront quant à eux la période 2024-2027, devaient être signés à la fin de l'année 2023 pour une mise en œuvre au début de l'année 2024⁴⁰.

A date, un seul CCT pour la période 2024-2027 a été signé le 24 avril dernier entre l'Etat la collectivité de Saint-Martin.

2. Analyse à droit constant

Il convient de noter que les dispositifs visés par le rapport du 7 juin 2023 font référence aux plans de convergence et aux CCT prévus par la loi EROM.

Or nous relevons qu'ils ont d'ores-et-déjà été mis en œuvre en Guadeloupe et sont encore en vigueur.

En effet, le plan de convergence de la Guadeloupe a été signé le 31 décembre 2018 et couvre la période 2019-2028⁴¹.

³⁹ Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020 (n° 4090), annexe n° 31

⁴⁰ Rapport général n° 128 (2023-2024), tome III, annexe 20, déposé le 23 novembre 2023

⁴¹ Disponible sur le [lien suivant](#)

Celui-ci est construit autour de cinq thématiques : la cohésion des territoires, la mobilité multimodale, les territoires résilients, les territoires d'innovation et de résilience et la cohésion sociale et l'employabilité.

Il a été décliné via un CCT signé le 8 juillet 2019 pour la période 2019-2022, qui a remplacé le contrat de plan Etat-Région autrefois en vigueur⁴².

Ainsi qu'il l'a été indiqué *supra*, le prochain CCT de la Guadeloupe devrait quant à lui couvrir la période 2024-2027.

Dans ces conditions, il n'apparaît pas possible, en l'état, d'adopter de nouveau de telles mesures.

Toutefois, dans la mesure où il serait souhaité qu'un plan de convergence soit conclu sur vingt ans, la reconduction du plan de la Guadeloupe pourrait être envisagée.

A cet égard, bien que la loi EROM ne prévoie pas l'hypothèse d'une modification de la durée du plan de convergence en cours d'exécution ou d'une reconduction de ce dernier à son terme, celle-ci en fixe la durée maximale à vingt ans.

Or, le plan de convergence de la Guadeloupe n'ayant été conclu que pour une durée de neuf ans, la modification de sa durée en cours d'exécution pour la porter à vingt ans, ou sa reconduction à son terme pour une nouvelle durée de onze ans, pourrait être réalisée par voie d'avenant.

Cette possibilité n'étant néanmoins pas prévue par le plan, il conviendrait d'engager une discussion à ce sujet avec les services de l'Etat.

⁴² Disponible sur le [lien suivant](#)

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

La mise en œuvre des dispositifs de convergence prévus par la loi EROM n'appelle pas d'évolution du cadre juridique existant puisque ces derniers sont précisément d'ores-et-déjà prévus par cette loi et ont été mis en œuvre en Guadeloupe.

Un avenant à l'actuel plan de convergence de la Guadeloupe pourrait toutefois être conclu soit en cours d'exécution, afin de porter sa durée à vingt ans, soit à son terme, afin de le prolonger pour une nouvelle période de onze ans.

Aucune des dispositions du plan ne régissant ses modalités de modification ou de reconduction, une discussion avec les services de l'Etat devrait alors nécessairement être engagée pour ce faire.

A noter que la transformation de la Guadeloupe en collectivité unique d'outre-mer (CUOM), se substituant au Département et à la Région sur le fondement du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, n'impacterait pas la réalisation de la présente préconisation.

En effet, des dispositions transitoires prévoyant la substitution de la CUOM aux anciens Départements et Régions dans tous leurs actes seraient probablement prévues.

Il en serait probablement de même, s'agissant d'un passage en COM-DA, pour le plan de convergence dès lors que la conclusion d'un tel acte est une faculté pour les COM. En revanche, les COM n'ont pas de CCT mais des contrats de développement.

III. L'adoption d'une loi-programme regroupant les dispositifs locaux d'aide au développement économique

1. Présentation du cadre juridique

Les lois de programme ou, depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, les lois de programmation déterminent, en vertu du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de l'action de l'État⁴³.

⁴³ Les lois de programmation des finances publiques, qui fixent les orientations pluriannuelles des finances publiques, constituent une catégorie particulière de lois de programmation (article 34, al. 11 de la Constitution)

Il s'agit donc de lois qui déterminent les objectifs de l'Etat dans une matière précise et prévoient, pour chacun de ces objectifs, les moyens financiers correspondants.

Compte tenu de leur vocation de planification, ces lois de programmation sont pluriannuelles.

2. Analyse à droit constant

Ainsi qu'il l'a été indiqué *supra*, les lois de programmation, qui visent à déterminer les objectifs de l'action de l'État et à fixer les moyens financiers qu'il envisage d'y consacrer, n'ont pas vocation à faire l'inventaire de l'ensemble des dispositifs juridiques existants dans un domaine donné.

Au-delà, un tel inventaire via l'adoption d'une loi ordinaire ne semble pas davantage permis.

En effet, comme a déjà eu l'occasion de le préciser le Conseil constitutionnel, « *la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une **portée normative*** »⁴⁴.

Or, une loi qui se bornerait à faire l'inventaire de dispositifs existants ne disposerait d'aucune portée normative.

Néanmoins, le dispositif envisagé pourrait aller au-delà d'un simple recensement des dispositifs locaux d'aide au développement économique et prévoir, en outre, **l'abrogation d'autres dispositifs prévus dans des textes épars.**

Dans cette mesure, le texte disposerait d'une portée normative.

Toutefois, ainsi qu'il l'a été indiqué *supra*, une loi de programmation a par définition vocation à planifier des mesures pour l'avenir, ce qui semble d'emblée entrer en contradiction avec l'objet de la loi projetée, qui consisterait à regrouper (voire abroger) des dispositifs légaux existants.

La période de 15 ans retenue dans le rapport pour cette loi de programmation n'apparaît pas davantage optimale puisqu'elle impliquerait sa modification régulière afin de tenir compte de chaque modification, suppression et création des dispositifs répertoriés.

⁴⁴ Cons. const., décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*

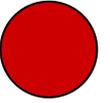
En ce sens, on relèvera qu'au regard du nombre de dispositifs d'aide existants, leur regroupement pourrait ne pas être exhaustif et poser des problèmes d'interprétation quant au maintien en vigueur de dispositifs non-mentionnés.

Enfin, selon la nature des dispositifs d'aide à regrouper, l'adoption d'une loi ne serait pas forcément pertinente. En effet, si une loi peut être envisagée pour le regroupement des dispositifs nationaux relevant du domaine du législateur, il n'en est pas de même pour les dispositifs locaux institués par les collectivités territoriales compétentes.

Cela n'empêche nullement les collectivités locales de centraliser les différents dispositifs – nationaux comme locaux – sous forme de guide à destination des acteurs intéressés et du public.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

L'adoption d'une loi-programme ou d'une loi ordinaire répertoriant l'ensemble des dispositifs locaux d'aide au développement économique n'apparaît pas envisageable, quel que soit le statut de la Guadeloupe..



FICHE 4 – L'ACCÈS À L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE EN GUADELOUPE

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe a formulé les préconisations suivantes concernant ces trois grands thèmes relatifs à l'Autorité de la concurrence (ci-après, l'« **Autorité** ») :

- Saisine de l'Autorité :
 - confier aux exécutifs régional et départemental un réel pouvoir de saisine de l'Autorité en matière de respect des règles sur les marchés concurrentiels ;
 - saisir systématiquement l'Autorité en cas de soupçon de non-respect des règles de la concurrence ;

- Sur la présence de l'Autorité sur le territoire guadeloupéen :
 - intensifier les enquêtes de l'Autorité sur certaines filières essentielles comme l'approvisionnement en matières premières, en matériaux de construction, en pièces détachées automobiles, dans le secteur des télécommunications, du commerce alimentaire en faisant usage si nécessaire des injonctions structurelles ;
 - mettre en place des antennes ou des délégations de l'Autorité en Guadeloupe (indépendantes des DEETS) en leur fournissant des ressources suffisantes et en favorisant leur collaboration avec les Observatoires des prix, des marges et revenus (OPMR) et les collectivités ;

- contrôle des concentrations : abaisser les seuils de contrôle en termes de chiffre d'affaires et de surface dans le secteur du commerce alimentaire.

1. Sur la saisine de l'Autorité

Sur le plan matériel, l'Autorité dispose d'une compétence particulièrement étendue en matière de régulation économique puisqu'elle dispose de fonctions consultatives, de fonctions contentieuses en matière de pratiques anticoncurrentielles et de fonctions de contrôle des opérations de concentration. Nous comprenons que les préconisations des élus guadeloupéens portent sur la saisine de l'Autorité dans ses fonctions contentieuses dès lors que c'est essentiellement au titre de ces dernières que l'Autorité sanctionne les pratiques anticoncurrentielles. Aussi, seule la saisine de l'Autorité en la matière est analysée.

1.1. Présentation du cadre juridique

Les collectivités territoriales disposent d'une large compétence pour saisir l'Autorité puisqu'aux termes du II de l'article L. 462-5 du Code de commerce, elles peuvent notamment saisir cette dernière de toutes les pratiques mentionnées aux articles L. 420-1 à L. 420-2-2 et L. 420-5 du Code de commerce ou contraires aux mesures prises en application de l'article L. 410-3 du code précité pour toute affaire qui concerne les intérêts dont ils ont la charge.

Sont visées quasiment toutes les pratiques anticoncurrentielles que l'Autorité a en charge de sanctionner dont notamment les ententes⁴⁵, les abus de position dominante⁴⁶ et plus particulièrement certaines infractions propres aux collectivités d'outre-mer⁴⁷.

Par ailleurs, si les collectivités territoriales peuvent uniquement se saisir des affaires dont elles ont la charge, cette notion – qui n'a pas été expressément précisée par l'Autorité ou les juridictions en charge de son contrôle – paraît suffisamment large pour permettre aux collectivités de se saisir de la majorité des pratiques précitées.

En revanche, en l'état du droit positif, l'autorité exécutive des collectivités territoriales (Président du conseil départemental ou du conseil régional) n'est pas compétente pour saisir directement l'Autorité, elle doit y être préalablement habilitée par l'organe délibérant pour ce faire. En effet, conformément aux articles L. 3211-1 et L. 4221-1 du Code général des collectivités territoriales, le conseil départemental et régional règle par ses délibérations les affaires du département ou de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.

Le Président du conseil départemental ou régional ne dispose que d'une compétence d'attribution et la saisine de l'Autorité n'est pas incluse dans cette dernière. Par ailleurs, le Président du conseil départemental ou régional ne peut pas davantage bénéficier d'une délégation de compétence pour saisir l'Autorité respectivement au titre de l'article L. 3211-2 ou L. 4221-5 du Code général des collectivités territoriales.

⁴⁵ Article L. 420-1 du code de commerce.

⁴⁶ Article L. 420-2 du code de commerce.

⁴⁷ Sont notamment visées le deuxième aliéna de l'article L. 420-2-1 du code de commerce qui prévoit qu'est prohibée « pour une entreprise exerçant une activité de grossiste importateur ou de commerce de détail ou pour un groupe d'entreprises dont au moins une des entités exerce une de ces activités, d'appliquer à l'encontre d'une entreprise dont elle ne détient aucune part du capital des conditions discriminatoires relatives à des produits ou services pour lesquels existe une situation d'exclusivité d'importation de fait » ou l'article L. 410-3 du code du commerce qui permet au Gouvernement de prendre « les mesures nécessaires pour remédier aux dysfonctionnements des marchés de gros de biens et de services concernés, notamment les marchés de vente à l'exportation vers ces collectivités, d'acheminement, de stockage et de distribution. Les mesures prises portent sur l'accès à ces marchés, l'absence de discrimination tarifaire, la loyauté des transactions, la marge des opérateurs et la gestion des facilités essentielles, en tenant compte de la protection des intérêts des consommateurs ».

1.2. Analyse à droit constant

En l'état, le champ de la saisine de l'Autorité par les collectivités territoriales de Guadeloupe est particulièrement étendu. Seuls demeurent en dehors du champ de la saisine des collectivités territoriales, les manquements aux engagements pris par les entreprises dans le cadre d'opérations de concentration en application de l'article L. 430-7-1 du code de commerce.

Une saisine de l'Autorité par les collectivités territoriales de la Guadeloupe « *en cas de soupçon de non-respect des règles de la concurrence* » autrement dit de suspicion de toutes pratiques mentionnées aux articles L. 420-1 à L. 420-2-2 et L. 420-5 du Code de commerce ou contraires aux mesures prises en application de l'article L. 410-3 du Code précité est donc d'ores et déjà possible.

Eu égard à la volonté des élus de confier « *aux exécutifs régional et départemental un réel pouvoir de saisine de l'Autorité en matière de respect des règles sur les marchés concurrentiels* », une évolution du droit positif apparaît en revanche envisageable.

1.3. Propositions d'évolution du cadre juridique

Le champ de la saisine de l'Autorité étant particulièrement large, une évolution du cadre juridique n'apparaît pas indispensable. De même, il ne semble pas opportun de prévoir un pouvoir *ad hoc* de l'exécutif de saisir d'office l'Autorité.

En revanche, il pourrait être opportun de formuler une proposition de loi ou discuter avec le Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer de l'opportunité d'un projet de loi tendant à modifier la liste des pouvoirs de l'organe délibérant susceptibles d'être délégués au Président du conseil départemental ou régional (L. 3211-2 et L. 4221-5 CGCT), pour y inclure la faculté de saisir l'Autorité.

L'assemblée délibérante conserverait ainsi ce pouvoir mais elle pourrait choisir d'en déléguer l'exercice à l'autorité exécutive.

1.4 Une telle évolution pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

En première analyse, il ne semble pas que cette faculté de délégation au Président du conseil départemental ou régional de saisine de l'Autorité pourrait être mise en place sans modification législative si la Guadeloupe devenait une CUOM.

En revanche, on notera que, au titre de ses compétences particulières statutaires, la Polynésie peut créer des autorités administratives indépendantes⁴⁸. A cet égard, et à considérer que la Guadeloupe se transforme en COM-DA et jouisse d'un statut qui lui permettrait également une telle création, on pourrait envisager que le pouvoir exécutif se voit, en complément, confier le pouvoir de saisir l'Autorité.

2. Sur la présence de l'Autorité sur le territoire guadeloupéen

2.1. Présentation du cadre juridique

2.1.1. L'Autorité exerce deux grandes catégories d'enquête : les enquêtes contentieuses, qui visent à réprimer les pratiques anticoncurrentielles et les opérations de concentration⁴⁹ et les enquêtes dites « sectorielles », qui visent à analyser et établir un diagnostic de l'état de la concurrence dans un secteur en particulier, sans viser une pratique ou une entreprise en particulier⁵⁰.

L'Autorité dispose, au titre de l'article L. 462-4 du code de commerce, d'un pouvoir d'auto-saisine discrétionnaire pour conduire des enquêtes « sectorielles » puisqu'elle peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence.

En la matière, il n'est pas prévu que le Gouvernement ou les collectivités territoriales puissent lui imposer ou même l'inviter à diligenter de telles enquêtes. En outre, ces enquêtes sectorielles visent un secteur économique plus qu'un secteur géographique. Aussi, si l'Autorité dispose très vraisemblablement du pouvoir de circonscrire son champ d'investigation territorialement, elle n'en a pas l'obligation.

2.1.2. L'Autorité est une autorité administrative indépendante qui dispose d'une compétence de régulation en matière de concurrence sur l'ensemble du territoire français, en ce compris les collectivités d'outre-mer.

⁴⁸ Article LO. 30-1

⁴⁹ Article L. 450-1 du code de commerce.

⁵⁰ Article L. 462-4 du code de commerce.

Malgré son champ d'intervention national, l'Autorité, composée de près de 200 agents, forme une seule et unique entité dont les services sont tous réunis à son siège parisien. Il n'existe pas, à notre connaissance, d'antennes ou de délégations de l'Autorité au niveau régional ou départemental en France métropolitaine ou en outre-mer.

2.1.3. Aux termes de l'article L. 910-1 A du code de commerce, un observatoire des prix, des marges et des revenus (ci-après, « **OPMR** ») analyse le niveau et la structure des prix, des marges et des revenus et fournit aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution notamment dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution dont le département et la région de Guadeloupe font partie.

En l'état actuel de la législation, la collaboration entre l'Autorité et les OPMR sont extrêmement limités puisqu'il est seulement prévu que les présidents des OPMR peuvent saisir l'Autorité, dans le cadre de sa fonction de consultation, d'une question relevant de sa compétence⁵¹.

2.2. Analyse à droit constant

En l'état de la législation, les préconisations envisagées pourraient être mises en œuvre à droit constant car il s'agit davantage d'évolutions institutionnelles que juridiques. Ainsi, rien ne fait juridiquement obstacle, sinon la limitation des moyens de l'Autorité et éventuellement l'organisation de son propre fonctionnement interne, à ce que l'Autorité conduise davantage d'enquêtes sectorielles ou dépêchent des agents sur le territoire guadeloupéen.

S'agissant des enquêtes « sectorielles », on soulignera utilement que le Département et la Région de la Guadeloupe peuvent, en l'état de la législation, saisir l'Autorité d'avis consultatif au titre de l'article L. 462-1 du code de commerce. Aussi, à défaut de pouvoir imposer à l'Autorité la réalisation d'enquête, cette disposition pourrait être un levier d'action pour inciter l'Autorité à en réaliser afin de répondre aux demandes d'avis qui sont soumis par le Département et la Région de la Guadeloupe.

Concernant les relations entre l'OPMR et l'Autorité, la circonstance que le président de l'OPMR puisse saisir l'Autorité d'une demande d'avis consultatif permet d'ores et déjà des échanges entre les deux institutions. Une évolution législative pour les renforcer impose à notre sens que le Département et la Région guadeloupéenne définissent la finalité d'un accroissement des liens autrement dit le but visé par ce rapprochement.

Toutefois, il semble moins s'agir d'une problématique juridique que d'une problématique institutionnelle. En réalité, deux difficultés risquent d'émerger pour faire évoluer le cadre juridique actuel. D'une part, la logique « centralisatrice » propre au modèle français risque

⁵¹ Article L. 462-1 du code de commerce.

d'aller à l'encontre de la création de succursales décentralisées. D'autre part et surtout, se pose une difficulté tenant aux moyens alloués à l'Autorité. Ainsi que le révèle d'ailleurs la préconisation des élus guadeloupéens, il s'agit d'abord et avant tout de « fourni[r] des ressources suffisantes » à l'Autorité ou à ses éventuelles antennes pour exercer les missions qui lui sont dévolues.

2.3. Propositions d'évolution du cadre juridique

a- Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire

Dès lors que les préconisations des élus guadeloupéens relèvent davantage de considérations institutionnelles que juridiques, il semble difficile de les traiter par une évolution juridique mais les pistes de réflexion suivantes pourraient être envisagées :

- négocier avec l'État et l'Autorité la création d'un pôle dédié, au sein de l'Autorité, au traitement des problématiques des collectivités territoriales relevant de l'article 73 de la Constitution⁵². Il conviendrait également de convaincre le Gouvernement de prévoir une dotation budgétaire supplémentaire, via la loi de finances annuelle intégrant la dotation budgétaire allouée à chaque autorité administrative indépendante, pour permettre à l'Autorité d'acquérir les moyens supplémentaires afin de faire fonctionner ce pôle dédié.
- négocier avec l'État une modification de l'article D. 910-1 C du Code de commerce en prévoyant qu'un membre de l'Autorité est membre de droit de chaque OPMR (cela nous paraît la solution la plus simple à mettre en œuvre pour renforcer les liens institutionnels entre les OPMR et l'Autorité).

b- Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Il n'apparaît pas que la transformation en CUOM faciliterait la mise en œuvre de ces préconisations puisque les conséquences qu'elle emporterait n'influeraient pas sur celles-ci.

⁵² La création d'un pôle dédié à la Guadeloupe nous semble trop « ambitieuse » et risquerait de susciter un « sentiment » d'inégalité entre les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution. Un pôle dédié à l'ensemble de ces collectivités nous paraît institutionnellement plus facile à être mis en place. Par ailleurs, il serait également et à notre sens plus aisé de démontrer que l'activité propre à ces collectivités est suffisante pour justifier la création d'un pôle dédié.

c- Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

En revanche, sous réserve de ce qui pourrait être prévu dans le statut de la Guadeloupe transformée en COM-DA, l'autonomie normative qui lui serait conférée pourrait lui permettre de créer une AAI dédiée au traitement de certaines problématiques ou d'envisager des liens plus étroits avec les OPMR.

3. Contrôle des concentrations

3.1. Présentation du cadre juridique

L'Autorité exerce un contrôle sur les concentrations telles que définies par les articles L. 430-1 et L. 430-2 du code de commerce. L'article L. 430-2 du code de commerce soumet les opérations de concentration à un contrôle lorsque trois conditions sont cumulativement réunies.

Or, le III de l'article précité prévoit d'ores et déjà des seuils allégés pour les opérations de concentration dont au moins une des parties à la concentration exerce tout ou partie de son activité dans un ou plusieurs départements d'outre-mer :

- tout d'abord, le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration doit être seulement supérieur à 75 millions d'euros en lieu et place de 150 millions d'euros pour le régime général.
- Ensuite, le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé individuellement dans au moins un des départements ou collectivités territoriales concernés par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés doit être seulement supérieur à 15 millions d'euros⁵³, alors que le régime général prévoit que le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé en France par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 50 millions d'euros.

3.2. Analyse à droit constant

Le droit en vigueur prend déjà en compte la spécificité des territoires d'outre-mer puisqu'il prévoit des seuils de chiffres d'affaires significativement moins importants que le régime

⁵³ ou à 5 millions d'euros dans le secteur du commerce de détail sans qu'il soit nécessaire que ce seuil soit atteint par l'ensemble des entreprises concernées dans le même département ou la même collectivité territoriale.

général. Toutefois, nous comprenons que le Congrès des élus de la Guadeloupe considère que ces seuils spécifiques demeurent trop élevés. Les élus guadeloupéens appellent également de leur vœux une révision de la « *surface* ». Nous comprenons qu'ils envisagent peut-être par là un contrôle de concentration « *interne* » autrement dit de concentration d'entreprises évoluant principalement sur le seul territoire guadeloupéen.

Le cas échéant, le cadre juridique actuel est insuffisant et nécessite une évolution.

3.3. Propositions d'évolution du cadre juridique

a- Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire

La modification législative pourrait consister en une « *simple* » modification du III. de l'article L. 430-2 du Code de commerce pour abaisser le seuil de chiffre d'affaires des opérations de concentration. Dans l'hypothèse où le Congrès des élus de la Guadeloupe souhaite abaisser la « *surface* » du contrôle pour la concentrer au seul territoire guadeloupéen, il faudrait ajouter un nouveau titre à l'article précité voir créer un nouvel article L. 430-2-1 du Code de commerce et une telle création serait beaucoup plus « *lourde* » à mettre en œuvre.

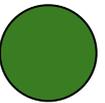
Quelle que soit l'hypothèse retenue, en vue de procéder à une modification législative pour abaisser ces seuils ou réviser la « *surface* » du contrôle des opérations de concentration, il apparaît indispensable que le département et la région de Guadeloupe puissent démontrer en quoi ces seuils et ces « *surfaces* » sont trop élevés et empêchent un contrôle d'opération de concentrations qui impactent négativement la concurrence sur le territoire guadeloupéen.

b- Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Pour les mêmes raisons qu'évoquées précédemment, le passage en CUOM ne devrait pas permettre de réaliser plus aisément les différentes mesures pour permettre la mise en œuvre de la préconisation.

c- Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

En revanche, l'autonomie normative qui pourrait être conférée à la Guadeloupe en tant que COM-DA, sous réserve de ce que pourrait prévoir son statut et de ce qui est déjà entériné par le statut polynésien, lui permettrait de circonscrire l'intervention d'une AAI dédiée ou d'envisager la création d'un pôle dont l'activité se concentrerait sur les problématiques des collectivités d'Outre-Mer.



FICHE 5 – PREFINANCEMENT DES PROJETS ELIGIBLES AUX FONDS EUROPEENS

Le Congrès des élus de la Guadeloupe souhaite faciliter le développement économique du territoire en permettant le préfinancement des projets éligibles aux fonds européens. En somme, parce que les subventions attachées aux fonds européens sont le plus souvent versées pour moitié au début du projet et sinon à la fin, il s'agirait de verser « *par avance* », avant le commencement du projet, un montant équivalent aux porteurs de projets éligibles, et ce pour permettre la mise en œuvre plus rapide desdits projets. Cette « avance » serait versée soit par un organisme territorial spécialement créé à cet effet soit par les institutions financières publiques existantes (Caisse des Dépôts et Consignations, Banque Publique d'Investissement).

Parce qu'il s'agit fondamentalement pour l'organisme concerné (l'organisme spécialement créé ou les institutions financières existantes) d'octroyer une « *avance* », la légalité d'un tel dispositif doit être appréciée à l'aune du droit bancaire (1) et du droit de la concurrence (2).

1. Présentation du cadre juridique

1.1 Sur la qualification du dispositif

Il convient avant toute chose de déterminer la nature exacte de l'avance qui sera consentie par l'organisme choisi, et ce afin de déterminer si l'octroi d'une telle avance est de nature à heurter le monopole bancaire organisé en France par le code monétaire et financier.

L'avance peut au premier regard être qualifiée de prêt ou d'avance remboursable. Ces notions sont définies de manière plus explicite en droit européen, lequel indique que :

- L'avance récupérable (remboursable) est « *un prêt en faveur d'un projet versé en une ou plusieurs tranches et dont les conditions de remboursement dépendent de l'issue du projet* »⁵⁴ ;
- Le prêt est « *un accord par lequel le prêteur met à la disposition de l'emprunteur une somme d'argent convenue pour un délai convenu et en vertu duquel l'emprunteur est tenu de rembourser ladite somme dans le délai convenu* » (même disposition).

⁵⁴ [Article 2 du règlement n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité](#)

C'est donc essentiellement l'obligation, ou non, de rembourser la somme d'argent qui différencie l'avance du prêt : l'avance ne sera remboursée que si les objectifs fixés sont atteints tandis que le prêt devra en toute hypothèse être remboursé.

C'est ce qu'indique autrement le Conseil d'État :

« Les prêts et avances remboursables ont pour objectif de fournir aux entreprises la mise à disposition temporaire de fonds. Les prêts sont destinés à être systématiquement remboursés par l'entreprise, à la différence des avances remboursables, qui ne seront remboursées intégralement qu'en cas de réussite du projet qu'elles financent »⁵⁵.

Dans le cas présent, nous comprenons que le dispositif a vocation à aider temporairement les porteurs de projets éligibles aux fonds européens et que les sommes versées devront être remboursées dès paiement du solde de l'aide par l'organisme en charge de la gestion desdits fonds. Les sommes devraient donc, en toute hypothèse, être remboursées par les porteurs de projets et être ainsi regardées comme des prêts.

Le dispositif doit donc être qualifié de prêt. Et c'est à l'aune de cette qualification qu'il convient d'apprécier la possibilité pour l'organisme public d'octroyer un tel prêt au regard du code monétaire et financier.

Toutefois, si les sommes devaient ne pas être remboursées pour telle ou telle raison décidée par le Département en accord avec les organismes concernés (non-obtention des fonds européens par exemple), il faudrait considérer que le dispositif est une avance récupérable. Et le sujet se poserait en des termes différents à l'aune des règles qui entourent les aides économiques / les aides d'État.

1.2 Sur la légalité du dispositif au regard du droit bancaire

La possibilité pour un organisme public d'octroyer un prêt doit être apprécié à l'aune des règles qui encadrent sa compétence mais surtout à l'aune des dispositions du code monétaire et financier.

Le Conseil d'État indique en ce sens que :

« L'intervention des personnes publiques en la matière [l'octroi de prêt] est naturellement conditionnée au respect des règles du droit de la concurrence ; en outre, elle est conditionnée au respect du monopole

⁵⁵ [Conseil d'État – Section du rapport et des études, « Fiche 3 – Prêts et avances remboursables », Guides des outils d'action économique](#)

bancaire prévu à l'article L. 511-5 du code monétaire et financier, en vertu duquel il est interdit à toute autre personne qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque, et notamment de crédit, à titre habituel »⁵⁶.

Il convient donc de s'assurer qu'en octroyant un prêt l'organisme qui sera choisi (l'organisme spécialement créé à cet effet ou les organismes financiers existants), ne méconnait pas les dispositions du code monétaire et financier.

Il est aujourd'hui acquis que l'octroi d'un prêt à titre onéreux constitue une opération de crédit au sens de l'article L. 313-1 du code monétaire et financier qui dispose que :

« Constitue une opération de crédit tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement, ou une garantie ».

Et il est également acquis que les opérations de crédit ne peuvent être portées que par des établissements de crédit. L'article L. 511-5 du code monétaire et financier dispose en ce sens que :

« Il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel ».

À ce titre, il faut déjà souligner que le « caractère habituel » est interprété de manière particulièrement extensive par les juridictions tant judiciaires qu'administratives qui considèrent que ce caractère peut être constitué dès la première opération⁵⁷.

Il faut toutefois comprendre des quelques jurisprudences rendues en la matière que si l'octroi d'un prêt à titre onéreux est exceptionnel (pour une personne donnée, une fois dans l'année), le caractère habituel ne serait pas constitué. En revanche, dès lors qu'il s'agit d'un régime organisé (l'octroi de prêts onéreux à une catégorie donnée), le caractère habituel sera fatalement acquis.

Le Conseil d'État a jugé en ce sens que :

« en décidant d'offrir à une catégorie déterminée de collectivités locales, la possibilité de se voir accorder, pour les motifs et dans les conditions ci-dessus rappelés, des prêts avec intérêts, le département doit être regardé

⁵⁶ [Conseil d'État – Section du rapport et des études, « Fiche 3 – Prêts et avances remboursables », précité](#)

⁵⁷ [Conseil d'État – Section du rapport et des études, « Fiche 3 – Prêts et avances remboursables », Guides des outils d'action économique](#)

comme ayant institué, au sens des dispositions précitées de l'article 3 de la loi du 24 janvier 1984 et même en l'absence d'intention spéculative un système lui permettant de se livrer à titre habituel, eu égard au nombre des collectivités susceptibles d'en bénéficier, à des opérations de crédit, auxquelles l'article 10 de cette loi lui interdisait de se livrer »⁵⁸.

Surtout, il faut relever qu'au titre de l'article L. 511-3 du code monétaire et financier, les établissements de crédit ou de financement ne peuvent pas « *exercer à titre habituel une activité autre que celles mentionnées aux articles L. 311-1, L. 311-2 et L. 511-2 ou régies par le chapitre VIII du titre Ier du livre III que dans des conditions définies par le ministre chargé de l'économie* ».

Si cet article exclu *de facto* les collectivités territoriales, il n'est en revanche pas exclu qu'un organisme qui aurait été spécialement créé à cet effet et qui n'aurait pas d'autre objet que d'accorder des prêts puisse solliciter un agrément pour obtenir la qualité d'établissement de crédit.

Il faut par ailleurs relever qu'un tel agrément a d'ores et déjà été obtenu par la Banque Publique d'Investissement et que la Caisse des Dépôts et Consignations est au nombre des organismes qui bénéficient d'une dérogation leur permettant d'octroyer des prêts⁵⁹.

Partant, la Banque Publique d'Investissement et la Caisse des Dépôts et Consignations peuvent légalement, au regard du code monétaire et financier accorder des prêts. Et il n'est pas exclu que l'organisme créé spécialement pour octroyer des prêts aux porteurs de projets éligibles aux fonds européens puisse solliciter un agrément bancaire lui permettant aussi d'octroyer des prêts.

Il faut enfin souligner que, dans l'hypothèse où l'organisme créé ne pourrait pas obtenir l'agrément bancaire, il pourrait tout de même accorder des prêts, sous réserve qu'ils soient alors octroyés à titre gratuit.

Dans cette hypothèse en effet, il faut considérer que le prêt n'est pas une opération de crédit : l'article L. 313-1 du code monétaire et financier prend le soin de préciser qu'il y a opération de crédit lorsque la personne qui met de l'argent à la disposition d'une autre le fait à titre onéreux. En revanche, tout porte à croire que lorsque l'argent est mis à disposition à titre gratuit, la notion d'opération de crédit est alors exclue.

⁵⁸ [CE, 30 novembre 1994, Préfet de la Meuse, req. 145198](#)

⁵⁹ [Articles L. 511-1 et L. 518-1 du code monétaire et financier](#)

C'est ce qu'indique très clairement l'État et la doctrine :

- « *En revanche, si la plateforme de financement participatif consent des prêts à titre gratuit, ne relevant pas du monopole bancaire, aucun agrément ou autorisation spéciale n'est nécessaire. Et même si une contrepartie de faible valeur (CD, places de concerts, invitation au lancement au projet financé...) est proposée, ces contributions peuvent être assimilées à des prêts à titre gratuit* »⁶⁰;
- « *Les opérations de crédits nécessitent deux éléments essentiels à savoir, la mise à disposition d'une somme d'argent et le caractère onéreux de l'opération. Il en sera ainsi du crédit à la consommation ou du crédit immobilier mais aussi de toute forme d'avance de fonds (découverts, escompte, etc.), ou crédit par signature (cautionnement, garantie à première demande, etc.). Exception au monopole du crédit : Comme expliqué, le crédit gratuit n'est pas une opération de crédit au sens de l'article L. 313-1 du code monétaire et financier. Dès lors, celui-ci échappe au monopole bancaire* »⁶¹.

C'est ce qu'indiquent également tout à la fois le Conseil d'État et plusieurs auteurs à propos d'une autre opération de crédit octroyée par les collectivités, à savoir les garanties d'emprunts :

- « *les garanties à titre onéreux constituant des opérations de crédit (art. L. 313-1 du code monétaire et financier), leur octroi à titre de profession habituelle relève du monopole bancaire et est en principe réservé aux seuls établissements de crédit et sociétés de financement (art. L. 511-5 de ce code)* »⁶².
- « *Le monopole des opérations de crédit reconnu aux banques semble entraîner pour les collectivités territoriales l'impossibilité d'exiger, sauf à titre exceptionnel, une rémunération pour l'octroi de la garantie. Le Code monétaire et financier (C. mon. fin., art. L. 311-1) range parmi les opérations de crédit, qui ne peuvent être effectuées à titre habituel que par les établissements de crédit, "tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne [...] D'une façon générale, la jurisprudence interprète rigoureusement l'interdiction pour les collectivités territoriales d'accomplir à titre habituel de telles opérations* »⁶³.
- « *Rémunération du garant par l'emprunteur – Elle est pratiquée, et aucun texte ne l'interdit. Mais dès lors qu'elle est rémunérée, la garantie d'emprunt ou le cautionnement deviennent des actes de banque. Ils ne peuvent alors être effectués par des non-banquiers que de façon exceptionnelle* »⁶⁴.

⁶⁰ Ministère de l'économie, « Le cadre réglementaire du financement participatif »

⁶¹ Exprime avocat, « Monopole bancaire : crédits, dépôts et moyens de paiement »

⁶² Conseil d'État, « Famille concours financiers, Fiche 5 – Garanties », Guide des outils de l'action économique

⁶³ M. Fromont, « Fascicule 258 – aides économiques – aides des collectivités territoriales », Jurisclasseur Administratif, Novembre 2016

⁶⁴ J.P. Markus, « Fascicule 728 – Les aides des collectivités territoriales aux entreprises – les aides financières et les aides à l'immobilier d'entreprise », Jurisclasseur Collectivités territoriales, 2011.

Parce que la garantie d'emprunt tout comme le prêt sont en principe des opérations de crédit, le raisonnement tenu pour l'un vaut fatalement pour l'autre. La situation de la personne qui accorde un prêt ou qui accorde une garantie est du reste en tout point similaire : dans un cas comme dans l'autre, elle supporte un véritable risque de défaillance du bénéficiaire ; risque qui sera supporté par son budget.

L'organisme créé spécialement à l'effet d'accorder un préfinancement aux porteurs de projets éligibles aux fonds européens pourrait donc, en tout état de cause, ne pas méconnaître le monopole bancaire si les prêts octroyés devaient l'être à titre gratuit.

*

Pour conclure sur la première partie

Le préfinancement des projets éligibles aux fonds européens doit être regardé comme un prêt dès lors qu'il semble que cette somme devra en toute hypothèse être remboursée par leurs porteurs à l'organisme désigné à cet effet (l'organisme spécialement créé ou les organismes financiers existants).

L'octroi d'un prêt à titre onéreux, à titre habituel, constitue une opération de crédit soumis au monopole bancaire (articles L. 313-1 et L. 511-5 du code monétaire et financier). Si la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC) est au nombre des personnes publiques qui peuvent en tout état de cause pratiquer des opérations de crédit, et que la Banque Publique d'Investissement (BPI) a obtenu un agrément pour pratiquer ces opérations, l'organisme spécifiquement créé à cet effet par le Département (ou tout membre du Congrès) devra obtenir un tel agrément.

Ce dernier organisme pourrait toutefois être dispensé de solliciter un agrément si le préfinancement est accordé à titre gratuit, c'est-à-dire sans que l'organisme se fasse rémunérer pour le prêt par l'application de taux d'intérêts. Dans cette hypothèse, toute qualification du prêt en « opération de crédit » sera écartée et l'avance pourra être versée par l'organisme sans heurter le monopole bancaire fixé en la matière .

2 Analyse à droit constant

Le dispositif interroge, du point de vue du droit de la concurrence, à deux égards : d'une part au regard des aides économiques (2.1) et, d'autre part, au regard de la liberté du commerce et de l'industrie (2.2).

2.1 Sur la légalité du dispositif à l'aune des aides économiques

Il est entendu que le préfinancement peut être accordé soit gratuitement ou à des conditions plus favorables que celles du marché (un taux plus bas que celui proposé par les établissements de crédit), soit dans des conditions identiques à celles du marché.

Dans la seconde hypothèse, il ne s'agirait nullement d'aides puisque les entreprises concurrentes de celles bénéficiant du prêt « public » bénéficieraient de mêmes conditions, mais auprès d'établissements privés. Le dispositif présenterait alors un intérêt limité pouvant se résumer à la facilité pour les porteurs de projets concernés d'obtenir un prêt.

Nous comprenons donc que le dispositif repose plus sûrement sur l'octroi d'un préfinancement offert à titre gratuit aux porteurs de projets éligibles aux fonds européens ou à des conditions plus favorables que celles du marché, ce qui constitue alors sans aucun doute une aide économique dont le montant correspond à la différence entre le taux qui aurait pu être obtenu auprès d'un établissement de crédit et le taux pratiqué par l'organisme public.

Or, dans cette hypothèse et comme nous vous l'indiquons dans le cadre de la Fiche n° 1, le Département n'est désormais plus compétent pour attribuer des aides⁶⁵, seule la Région le peut.

La circonstance que les aides soient accordées, non pas par le Département, mais *via* un organisme qu'il aurait créé à cet effet est sans incidence sur cette conclusion. Outre qu'un organisme créé par une collectivité ne peut pas avoir plus de compétences que cette collectivité, il est même sans doute une impossibilité pour le Département de créer un organisme qui n'aurait pas d'autres objets que d'accorder des aides. Tel n'est en revanche pas le cas pour la Région.

Le Conseil d'État a en effet jugé qu'un département devait renoncer à participer à un groupement de collectivités qui n'avait pas d'autre objet que l'attribution d'aide, précisément à raison de ce qu'il avait perdu cette compétence⁶⁶. Et il y a tout lieu de croire que cette

⁶⁵ [Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales](#)

⁶⁶ [CE, 13 décembre 2017. Assemblée des départements de France, req. n° 406563](#)

jurisprudence doit être transposée à la création d'un organisme ayant pour objet l'attribution d'aide.

Parce que le prêt consenti à titre gratuit ou à des conditions plus favorables que celles du marché constitue une aide, le Département n'est pas compétent (i) pour les octroyer et, *a fortiori*, (ii) pour créer un organisme chargé de préfinancer les projets éligibles aux fonds européens. La Région, elle, le peut.

Et, dans la mesure où le Département a perdu toute compétence en matière de développement économique⁶⁷, il n'est pas certain qu'il serait en tout état de cause compétent pour créer un organisme de cette nature même dans l'hypothèse où les prêts étaient accordés dans les mêmes conditions que les conditions du marché. La Région, elle, serait compétente pour ce faire.

Sous réserve de la modification de l'article L.1511-2 du code général des collectivités territoriales pour permettre aux départements de conventionner avec la Région en matière d'aide, seule la Région pourrait porter le dispositif.

Au-delà, le dispositif interrogerait également d'un point de vue du droit européen des aides d'État.

Il faut en effet rappeler qu'il résulte des dispositions de l'article 107 du TFUE, telles qu'elles sont interprétées par la Cour de justice et par la Commission européenne, qu'un dispositif doit être qualifié d'aide d'État dès lors que l'aide est accordée à une entreprise et que quatre conditions sont cumulativement vérifiées :

- l'aide est accordée au moyen de ressources publiques ;
- l'aide offre un avantage sélectif à une ou plusieurs entreprises (elle favorise certaines entreprises ou productions) ;
- l'aide fausse ou menace de fausser la concurrence ;
- l'aide affecte ou menace d'affecter les échanges entre les États membres.

Sans qu'il ne faille ici rentrer dans le détail (voir la fiche n° 1), tout porte à croire que le préfinancement pourra être analysé comme une aide d'État :

- Condition 1 : il sera financé sur un budget public (la collectivité à l'origine du dispositif ou bien la CDC / BPI) ;
- Condition 2 : il accordera un avantage anormal et spécifique (seuls les porteurs de projets éligibles aux fonds européens pourront bénéficier d'un prêt à un taux plus faible que celui du marché) ;
- Condition 3 : tout porte à croire que les bénéficiaires du prêt interviennent sur un marché concurrentiel ;

⁶⁷ [Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#)

- **Condition 4** : ce dernier critère devra faire l'objet d'une appréciation au cas par cas. La condition sera regardée comme satisfaite si le projet est susceptible d'attirer des clients provenant des autres États membres, si le porteur de projets peut attirer de nouveaux investisseurs provenant des autres États membres ou encore si ce faisant le porteur peut empêcher l'installation de nouveaux entrants sur le marché provenant des autres États membres.

Dans les hypothèses où le préfinancement devra être analysé comme une aide d'État, son versement ne pourra être rendu possible que sous réserve (i) d'identifier un régime d'exemption ou (ii) de notifier le régime à la Commission européenne.

2.2 Sur la légalité du dispositif à l'aune du principe de liberté du commerce et de l'industrie

Le dispositif interroge à cet égard uniquement en ce qu'il prévoit la création par le Département (ou l'un des membres du Congrès) d'un organisme spécifique ayant pour seul objet de préfinancer les projets éligibles aux fonds européens.

Il ressort en effet d'une jurisprudence constante, et récemment réaffirmée par le Conseil d'État, que la prise en charge d'une activité économique par une personne publique n'est possible que dans le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie :

« les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique ; qu'en outre, si elles entendent, indépendamment de ces missions, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ; qu'à cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci »⁶⁸.

Mais le principe de la liberté du commerce et de l'industrie n'a donc vocation à s'appliquer que si la personne publique exerce « une activité économique » :

⁶⁸ [CE, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, req. n° 275531](#) ; [CE, 17 mars 2017, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, req. n° 403768](#)

« Nous croyons que l'ensemble de la jurisprudence précitée relative aux libertés économiques n'a de sens qu'en tant qu'elle concerne, précisément, une activité économique [...]. Ces exemples montrent que les principes juridiques qui protègent l'initiative privée et les conditions de la concurrence connaissent les limites qui sont celles du marché lui-même. Dès lors qu'une activité n'a pas de caractère marchand, l'invocation de ces règles et principes devient sans portée »⁶⁹.

Ainsi, et comme le relève un autre auteur, il convient aux termes de ce considérant de distinguer deux situations :

« la décision Ordre des avocats au barreau de Paris, tenant compte de la jurisprudence communautaire, distingue essentiellement deux sphères : une sphère non économique, qui correspond au noyau dur de la compétence des personnes publiques et une sphère économique, où coexistent services publics et activités privées, régulés par des principes communs. Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne s'applique à l'action des personnes publiques que dans cette sphère économique »⁷⁰.

La question est donc celle de savoir si, en instituant un organisme spécifique ayant pour objet le préfinancement des projets éligibles aux fonds européens, l'intervention du Département ou de la Région entre dans une sphère non économique (2.2.1) et si, dans la négative, l'activité économique instituée respecte le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, ce qui serait le cas si la création de l'organisme relevait de sa compétence et était justifiée par un intérêt public (2.2.2).

2.2.1 Sur l'existence d'une activité économique

S'il n'y a pas de critères à proprement parler permettant de déterminer si une activité doit, ou non, être regardée comme économique au sens du principe de liberté du commerce et de l'industrie, plusieurs décisions permettent toutefois de dessiner les contours de la notion.

Sans qu'il ne faille entrer ici dans le détail, il est aujourd'hui acquis que la qualification d'activité économique ne dépend ni de la qualification de l'activité comme service public⁷¹ ni de l'existence d'un marché concurrentiel⁷².

⁶⁹ D. Casas, conclusions sur CE, 31 mai 2006, précité, RFDA, 2006, page 1048

⁷⁰ G. Pellissier, « Création et dévolution des services publics locaux », Revue juridique de l'économie publique, n° 678, Août 2010, commentaire 44

⁷¹ P. Idoux, « Création d'un service départemental de téléassistance au profit des personnes âgées ou handicapées, liberté du commerce et de l'industrie et règles de concurrence », La semaine juridique – Administrations et Collectivités territoriales, 21 juin 2010, n° 25, page 2203

⁷² [CE, 16 juillet 2014, SARL Sigmalis, req. n° 368960](#) ; [CE, 28 mai 2010, Société enfenconfiance, req. n° 328731](#)

Est à l'inverse pris en considération la circonstance que l'activité est étrangère à toute logique économique⁷³, qui « *par nature, ne serait pas économique et se trouverait hors commerce* »⁷⁴, qui correspond aux « *missions régaliennes de service public* », au « *noyau dur des activités publiques* », c'est-à-dire les activités qui appartiennent à « *une sphère d'action proprement publique, où les personnes publiques assurent grâce aux pouvoirs exorbitants qu'elles détiennent la satisfaction d'intérêts généraux essentiels* »⁷⁵.

Ont ainsi été considérées comme relevant de la sphère non économique la création d'un médiateur dans le cadre des litiges liés à la commande publique dans la mesure où il s'agissait pour l'État d'assurer « *une bonne administration de la justice* »⁷⁶, la création d'une mission d'appui pour accompagner le recours aux contrats de partenariat en ce qu'il s'agissait simplement de veiller au respect « *du principe de légalité* »⁷⁷, ou encore la création d'un site *internet* recueillant des informations relatives au prix des carburants dans chacune des stations-services établies sur le territoire national, et ce au motif qu'elle constituait simplement un moyen de faciliter l'accès à une information qui devait être rendue publique en application de la loi⁷⁸.

Ces différents exemples témoignent clairement de ce que les activités non économiques renvoient aux activités inhérentes à l'existence de l'État : sécurité, justice, état de droit...

Dans le cas présent, il est clair que si les prêts devaient être octroyés gratuitement, la question de l'absence d'activité économique pourrait réellement se poser. Il s'agirait pour des collectivités de faciliter la mise en œuvre de projets, certes privés, mais qui vont bénéficier à l'économie du territoire ; prêts qui n'auront aucun autre objet, notamment pas à la rémunération de l'organisme.

Pour autant, parce que la qualification par les juridictions administrative d'activité non économique apparait quelque peu opportune, il nous semble nécessaire de tout de même s'assurer que, dans l'hypothèse où la création de l'organisme devait être analysée comme une activité économique, celle-ci respecte bien le principe de liberté du commerce et de l'industrie.

2.2.2 Sur le respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie

La nature économique de l'activité à prendre en charge n'entraînerait pas, par cette seule circonstance, une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Il est en effet acquis qu'une collectivité territoriale peut tout de même intervenir sur un marché concurrentiel,

⁷³ CE, Section du rapport et des études, « Guide des outils d'action économique », décembre 2017

⁷⁴ D. Casas, conclusions sur CE, 31 mai 2006, précité, RFDA, 2006, page 1048

⁷⁵ G. Pellissier, « Création et dévolution des services publics locaux », précité

⁷⁶ CE, 17 mars 2017, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, req. n° 403768

⁷⁷ CE, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, req. n° 275531

⁷⁸ CE, 16 juillet 2014, *SARL Sigmalis*, req. n° 368960

mais à la double condition que, d'une part, l'activité relève de sa compétence et, d'autre part, qu'il existe un intérêt public.

Sur le premier point, nous le disions plus haut, tout porte à croire que le Département n'est pas compétent pour créer un organisme ayant pour objet de préfinancer les projets éligibles aux fonds européens. Le Département ne dispose plus, depuis l'entrée en vigueur de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre), de compétence en matière de développement économique, et plus particulièrement en matière d'aide⁷⁹. La Région dispose elle d'une telle compétence.

Sur le second point, tout porte en revanche à croire qu'il existe bien un intérêt public à la création d'un organisme chargé de préfinancer les projets éligibles aux fonds européens.

Si l'existence d'un intérêt public a longtemps était cantonnée à une carence de l'initiative privée, il est clair que ce n'est aujourd'hui plus le cas :

« La décision Ordre des avocats au barreau de Paris consacre en outre l'affaiblissement, probablement définitif, du motif tiré de la carence de l'initiative privée. Celle-ci n'est plus regardée que comme l'un des éléments constitutifs, parmi d'autres, de l'intérêt public, qui devient ainsi le critère unique à l'aune duquel s'apprécie désormais la légalité de l'intervention économique d'une personne publique. De ce point de vue, la décision parachève le renversement de perspective initié par la décision Ville de Nanterre. Comme le pressentait le président Kahn dans ses conclusions sur l'affaire Ville de Montmagny précitée, ce n'est plus la concurrence faite aux praticiens qui limite l'intérêt du service, c'est « l'intérêt public qui permet de passer outre aux intérêts privés »⁸⁰.

Un auteur va plus loin et considère qu'en définitive l'appréciation de l'intérêt public se confond avec la compétence de la personne publique :

« le maintien de la liberté du commerce et de l'industrie a-t-il vraiment un sens, quand ses exigences se confondent en définitive avec celles de la compétence des personnes publiques, règles d'ordre public imposant elle aussi et même avant tout autre l'existence d'un intérêt public local en matière d'initiatives départementales »⁸¹.

⁷⁹ [Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales](#)

⁸⁰ C. Landais et F. Lenica, « L'intervention économique des collectivités publiques : mode d'emploi », AJDA, 2006, page 1592

⁸¹ P. Idoux, « Création d'un service départemental de téléassistance au profit des personnes âgées ou handicapées, liberté du commerce et de l'industrie et règles de concurrence », La semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales, 21 juin 2010, n° 25 page 2203

En conclusion, certains auteurs pensent aujourd'hui que « *sauf dans l'hypothèse fort improbable où le service qu'entend offrir la collectivité publique serait déjà entièrement assumé par l'initiative privée, aux mêmes conditions et avec la même efficacité, la liberté du commerce et de l'industrie ne fera pas obstacle à ce que la collectivité développe une activité d'intérêt public, y compris dans la sphère industrielle et commerciale* »⁸².

Or, dans le cas présent, il est entendu qu'aucun établissement de crédit privé n'offrira des prêts gratuits ou à des conditions plus favorables que le marché.

Partant, sous réserve que le dispositif soit porté par la Région, la liberté du commerce et de l'industrie ne fera pas obstacle à sa mise en œuvre.

Pour conclure sur la seconde partie

Le préfinancement des projets éligibles aux fonds européens constitue une aide s'il est accordé gratuitement ou dans des conditions plus favorables que celles du marché (un taux plus bas notamment). Et il pourrait, par ailleurs, être analysé comme une aide d'État (sous réserve que la dernière condition, qui doit être appréciée au cas par cas, soit satisfaite).

Sur le terrain du droit national des aides, la CDC et la BPI pourraient sans doute porter un tel dispositif. En revanche, en l'état du droit, le Département n'est pas compétent pour créer un organisme ayant pour objet de préfinancer les projets éligibles aux fonds européens : le Département ne dispose d'aucune compétence en matière de développement économique et en matière d'octroi d'aide. Seule la Région pourrait donc porter le dispositif.

Sur le terrain du droit européen des aides, le dispositif ne pourra être mis en place que pour ceux des préfinancements qui ne constitueront pas des aides, ou pour ceux qui constituent des aides déclarées compatibles aux traités européens sur le fondement d'un régime d'exemption existant ou d'un régime d'exemption à notifier à la Commission.

Le principe de liberté du commerce et de l'industrie ne devrait en revanche pas faire obstacle à la mise en œuvre du dispositif, à tout le moins si la création de l'organisme est portée par la Région : le dispositif relèverait de sa compétence et répondrait à un intérêt public certain.

⁸² G. Pellissier, « Création et dévolution des services publics locaux », Revue juridique de l'économie publique, n° 678, Août 2010, commentaire 44.

3. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

En premier lieu, il semble que la transformation du territoire en CUOM pourrait permettre de créer un organisme unique pour porter le dispositif de préfinancement des projets éligibles aux fonds européens.

En effet, comme cela a été exposé *supra*, en l'état, la Région est la seule compétente créer un tel organisme compte tenu de ses pouvoirs en matière de développement économique.

A cet égard, la création d'une collectivité à statut particulier conduirait à ce que la collectivité de Guadeloupe dispose de compétences plus étendues que les collectivités de droit commun à savoir qu'elle exerce les compétences que chaque entité fusionnée en son sein exerçait, mais aussi, le plus souvent, d'autres compétences relevant normalement de l'Etat.

Partant, dans la mesure où la Région Guadeloupe dispose déjà des compétences pour réaliser la présente préconisation, la transformation en CUOM ne conduirait qu'à confier la compétence en la matière à la collectivité unique qui concentrerait donc les missions en matière de développement économique et pourrait ainsi assoir plus fermement la mise en œuvre de la mesure.

Au surplus, aucune modification légale tendant à modifier l'article L. 1511-2 du CGCT ne serait alors à envisager.

En second lieu, il apparaît que la transformation de la collectivité en COM-DA n'aurait pas, à proprement parler, d'influence directe sur la réalisation de la présente préconisation.

En effet, s'agissant des compétences dévolues au COM-DA, comme la Polynésie française, on notera que celles-ci jouissent d'une compétence de droit commun statutairement définie. Dans ce cadre, il fait peu de doute que le développement économique leur est confié.

S'agissant de l'autonomie normative, elle n'est pas à prendre en considération ici dès lors que le législateur permet déjà l'exécution d'une telle mesure.

Pour conclure sur la Fiche 5

Le préfinancement des projets éligibles aux fonds européens ne devrait pas méconnaître les dispositions du code monétaire et financier instituant un monopole bancaire en matière d'opérations de crédit.

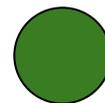
La Caisse des Dépôts et Consignations et la Banque Publique d'Investissement sont en effet habilitées à octroyer des prêts (gratuits ou payants). Et l'organisme créé spécialement à cette effet pourrait soit solliciter un agrément (si les prêts sont réalisés à titre payant) soit intervenir sans agrément (si les prêts sont gratuits) à raison de ce que les prêts ne sont alors pas analysés comme des opérations de crédit (partie 1).

Le préfinancement des projets éligibles aux fonds européens constitue par ailleurs une aide s'il est accordé gratuitement ou dans des conditions plus favorables que celles du marché (un taux plus bas notamment). Et il pourrait également être analysé comme une aide d'État (sous réserve que la dernière condition, qui doit être appréciée au cas par cas, soit satisfaite).

Le dispositif, s'il devait être mis en œuvre *via* un organisme spécialement créé à cette effet, se heurterait alors tant aux règles qui encadrent les aides économiques qu'au principe de liberté du commerce et de l'industrie, et ce pour une seule et même raison : le Département n'est pas compétent en matière de développement économique et d'octroi d'aide. Sans modification de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, le Département ne pourra donc pas intervenir.

Le dispositif ne pourrait alors fonctionner que s'il est porté par la Région, seule compétente en matière de développement économique. Et il pourrait sinon fonctionner s'il était porté par la CDC et la BPI, sous réserve que le soutien de tels projets entrent dans leurs compétences.

Il faudrait enfin, dans les hypothèses où le préfinancement constitue une aide d'État, soit identifier, au cas par cas, un régime d'exemption, soit notifier le régime à la Commission européenne pour faciliter la gestion de ce préfinancement.



FICHE 6 – CREATION DE SCIC D'APPROPRIATION ET DE GOUVERNANCE DE L'ECONOMIE

1. Présentation du cadre juridique

Les caractéristiques d'une Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC) sont prévues aux articles 19 *quinquies* à 19 *sexdecies* A de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

L'article 1^{er} de la loi du 10 septembre 1947 précise que les coopératives sont des sociétés constituées par plusieurs personnes volontairement réunies en vue de satisfaire leurs besoins économiques ou sociaux par leur effort commun et la mise en place des moyens nécessaires.

1.1. Forme juridique, objet et capital social

La SCIC peut prendre la forme soit d'une société anonyme (SA), soit d'une société par actions simplifiée (SAS) ou soit d'une société à responsabilité limitée (SARL)⁸³. La création de la SCIC est subordonnée au respect des conditions posées à la constitution de la société dont elle emprunte la forme régies par le Code de commerce.

Les SCIC sont définies en fonction de leur objet social, lequel consiste en « *la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale. Ces biens et services peuvent notamment être fournis dans le cadre de projets de solidarité internationale et d'aide au développement* »⁸⁴.

La SCIC est obligatoirement à capital variable⁸⁵. Autrement dit, le capital de la SCIC est susceptible d'augmenter ou de diminuer constamment, soit au moyen de versements effectués par des associés anciens ou nouveaux, soit par la reprise totale ou partielle d'apports ; étant observé que cette variabilité est destinée à faciliter l'organisation de l'entrée et de la sortie des associés⁸⁶.

⁸³ Article 19 *quinquies* alinéa 1^{er} de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

⁸⁴ Article 19 *quinquies* alinéa 2 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

⁸⁵ Article 19 *quinquies* alinéa 1^{er} de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

⁸⁶ Article L. 231-1 du Code de commerce.

1.2. Composition du sociétariat

La SCIC « *comprend au moins trois catégories d'associés, parmi lesquelles figurent obligatoirement les personnes qui bénéficient habituellement, à titre gratuit ou onéreux, des activités de la coopérative [bénéficiaires/clients] et les salariés ou, en l'absence de personnes salariées au sein de la société, les producteurs de biens ou de services de la coopérative* »⁸⁷.

À titre illustratif, la loi fournit une liste de personnes pouvant être associées d'une SCIC⁸⁸ :

- toute personne physique ou morale qui contribue par tout moyen à l'activité de la coopérative, notamment toute personne productrice de biens ou de services ;
- tout salarié de la coopérative ;
- toute personne qui bénéficie habituellement, à titre onéreux ou gratuit, des activités de la coopérative (bénéficiaires/clients) ;
- toute personne physique souhaitant participer bénévolement à l'activité de la coopérative ;
- toute personne publique.

Pour avoir la qualité d'associé d'une SCIC, la personne morale ou physique doit contribuer par tout moyen à l'activité de la coopérative⁸⁹.

La répartition du capital entre les catégories est librement déterminée mais il existe toutefois une limite légale : « *[l]es collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux peuvent détenir ensemble jusqu'à 50 % du capital de chacune des sociétés coopératives d'intérêt collectif* »⁹⁰.

Une telle prise de participation par une collectivité territoriale au capital d'une SCIC doit être guidée par sa volonté d'investir dans un projet économiquement pertinent, en se comportant en tant « *qu'investisseur avisé* », tant au moment de la prise de participation se traduisant par un apport initial en capital qu'au cours de la vie sociale lors d'apports complémentaires en capital qui seraient réalisés à l'occasion d'augmentations du capital social, ou si la collectivité territoriale est amenée à procéder à des avances en compte-courant d'associé à la SCIC. Il convient donc que la collectivité territoriale démontre l'existence d'un intérêt financier à investir dans la SCIC afin d'éviter la qualification d'aide d'État.

1.3. Structuration de la gouvernance

Sous la forme de SA, il existe deux modes de gestion possible de la SCIC :

⁸⁷ Article 19 *septies* alinéa 2 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

⁸⁸ Article 19 *septies* alinéa 1^{er} de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

⁸⁹ Article 19 *septies* alinéa 1^{er} de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

⁹⁰ Article 19 *septies*, alinéa 4 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

- la SA de type moniste gérée par un conseil d’administration et un directeur général (la forme moniste permet une gestion simplifiée de la SCIC au quotidien) ;
- la SA de type dualiste gérée par un conseil de surveillance et un directoire.

Il est précisé que, sous forme anonyme (SA), la SCIC a la possibilité d’émettre des titres participatifs⁹¹. Les titres participatifs étant des valeurs mobilières remises par la société en échange de prêts en numéraire versés par le souscripteur. Toutefois, les titres participatifs ne confèrent pas de droit de vote. Ce type de financement permet de renforcer les fonds propres de la SCIC sans modifier son sociétariat.

Sous la forme de SAS, un président représentant la société à l’égard des tiers doit être nommé⁹² et les statuts peuvent librement organiser la gouvernance de la SCIC.

Sous forme de SARL, un gérant, personne physique, doit être nommé⁹³.

1.4. **Assemblée générale**

Le principe coopératif suppose que chaque associé dispose d’une voix à l’assemblée générale quel que soit le nombre de parts qu’il détient dans la SCIC⁹⁴. Il est précisé que les statuts de la SCIC déterminent les décisions réservées à l’assemblée générale⁹⁵.

Par exception, il peut être prévu dans les statuts de la SCIC d’organiser un vote par collège⁹⁶. Auquel cas les associés sont répartis en collèges en fonction de leur participation à l’activité de la SCIC ou de leur contribution à son développement. Chaque associé disposera ainsi d’une voix au sein de son collège, étant précisé que les collèges peuvent disposer de droits inégaux au sein de l’assemblée générale avec la limite qu’un collège ne peut détenir seul plus de 50% des droits de vote ni moins de 10%⁹⁷.

⁹¹ Article L. 228-36 du Code de commerce.

⁹² Article L. 227-6, alinéa 1^{er} du Code de commerce.

⁹³ Article L. 223-18, alinéa 1^{er} du Code de commerce.

⁹⁴ Article 1, alinéa 3 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

⁹⁵ Article 7, alinéa 1^{er} de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

⁹⁶ Article 19 *octies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

⁹⁷ Article 19 *octies*, alinéa 4 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

1.5. Structure non spéculative

Une des caractéristiques de la SCIC est le caractère non spéculatif de la coopérative avec notamment une dotation de la réserve légale à hauteur de 15% des excédents d'exploitation⁹⁸, une dotation de la réserve statutaire ne pouvant pas être inférieure à 50% des sommes disponibles après dotation de la réserve légale⁹⁹ ou encore l'absence de plus-value des parts sociales en cas de départ d'un associé soit un remboursement de ses parts à leur valeur nominale 100.

Selon les données indiquées sur le site internet *datainfo greffe*, aucune SCIC n'est immatriculée aux Registres du Commerce et des Sociétés de Basse-Terre ni de Pointe-à-Pitre en 2023.

2. Analyse à droit constant

Les avantages de la structure juridique de la SCIC sont nombreux :

- la SCIC permet de mettre en place un multi-sociétariat permettant la réalisation de projets économiques communs entre des associés ayant des missions différentes (collectivités territoriales, producteurs, investisseurs, salariés, bénéficiaires) ;
- la SCIC permet de mettre en lien les producteurs (tels que les agriculteurs, les entreprises de transformation de produits agricoles locaux) avec des établissements de distribution ;
- les tiers non associés de la SCIC peuvent bénéficier des produits et services proposés par la SCIC¹⁰¹ ;
- la fixation dans les statuts de la SCIC des conditions et modalités de retrait et d'exclusion d'un associé¹⁰² ;
- la possibilité pour les collectivités territoriales d'accorder des subventions aux SCIC en vue de participer à leur développement¹⁰³ dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat¹⁰⁴ ;
- la non-spéculativité de la SCIC, celle-ci ne versant qu'un intérêt statutaire plafonné si un résultat est constaté, ses réserves étant par ailleurs impartageables.

⁹⁸ Article 16 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

⁹⁹ Article 19 *nonies*, alinéa 1^{er} de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

¹⁰⁰ Article 18, alinéa 1^{er} de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

¹⁰¹ Article 19 *sexies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

¹⁰² Article 19 *septies* alinéa 3 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

¹⁰³ Article 19 *decies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

¹⁰⁴ Décret n°2002-241 du 21 février 2002 relatif à la société coopérative d'intérêt collectif.

La SCIC doit se soumettre tous les 5 ans à un contrôle dit « *révision coopérative* » destiné à vérifier la conformité de son organisation et de son fonctionnement aux principes et aux règles de la coopération et à l'intérêt des adhérents, ainsi qu'aux règles coopératives spécifiques qui lui sont applicables et, le cas échéant, à lui proposer des mesures correctives¹⁰⁵. Toutes les SCIC sont concernées par cette procédure de contrôle quelle que soit l'importance de son activité et ce sans conditions de seuils. Le principe et les modalités de la révision sont fixées par les articles 25-1 à 25-5 de la loi du 10 septembre 1947.

3. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

a. La transformation de la Guadeloupe en collectivité unique d'outre-mer (CUOM), se substituant au Département et à la Région sur le fondement du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, n'impacterait pas la réalisation de la présente préconisation.

En effet, les CUOM, comme les DROM et ROM, sont régies par le principe de l'identité législative.

Par conséquent, le dispositif présenté ci-dessus serait applicable dans les mêmes conditions.

b. La transformation de la Guadeloupe en collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie (COM-DA), régie par l'article 74 de la Constitution, pourrait, en revanche, impacter l'application dudit dispositif.

En effet, d'une part, selon les compétences attribuées à la collectivité, celle-ci pourrait être libre de le modifier.

A cet égard, par exemple, le statut de la Polynésie française, COM-DA, prévoit que :

« Les lois, ordonnances et décrets intervenus avant l'entrée en vigueur de la présente loi organique dans des matières qui relèvent désormais de la compétence des autorités de la Polynésie française peuvent être modifiés ou abrogés, en tant qu'ils s'appliquent à la Polynésie française, par les autorités de la Polynésie française selon les procédures prévues par la présente loi organique »¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Articles 19 *duodecies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

¹⁰⁶ Article 11 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française

Le cas échéant, une telle faculté ne remettrait pas, en tout état de cause, la possibilité pour la collectivité de créer des SCIC. Elle lui permettrait, au contraire, de prévoir un dispositif qu'elle jugerait plus adapté à son territoire.

D'autre part, si la compétence pour fixer les règles en matière de droit des sociétés demeurait étatique, il reviendrait encore de se référer à la loi organique fixant le statut de la collectivité afin de connaître les conditions dans lesquelles les lois et règlements y seraient applicables¹⁰⁷.

Il convient toutefois de préciser que la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération prévoit qu'elle est applicable « *aux départements et territoires d'outre-mer* »¹⁰⁸.

Pour être complet, on relèvera que la rédaction initiale de 1947 n'a pas été modifiée, bien que les territoires d'outre-mer aient été supprimés et remplacés par les COM.

Il s'en infère néanmoins que, même en cas d'application du régime de spécialité législative, le dispositif sus-décrit s'applique.

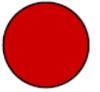
En effet, on rappellera que, en vertu de ce principe, sont applicables, sur le territoire de la collectivité concernée, les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin.

c. Enfin, ce dispositif ne nous semble pas nécessiter une implication plus forte de l'Etat en cas de maintien du statut actuel de la Guadeloupe, dès lors que les collectivités territoriales de la Guadeloupe disposent déjà de la faculté d'intervenir au sein de SCIC.

¹⁰⁷ Article 74 de la Constitution

¹⁰⁸ Article 29 de la loi

FICHE N° 7 - PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE L'ÉLECTRICITÉ ET TARIFS DE RACHAT DE L'ÉLECTRICITÉ FIXÉS PAR LA CRE POUR LES ENR



1. Présentation du cadre juridique

Le Congrès des élus de la Guadeloupe s'interroge sur les conditions juridiques qui permettraient aux autorités en charge de la programmation pluriannuelle de l'énergie et des gestionnaires de réseaux de fixer régionalement les tarifs de rachat de l'électricité issue de sources renouvelables.

Nous comprenons la demande comme suit.

En premier lieu, aux termes de l'article L. 141-5 du Code de l'énergie, certaines collectivités d'outre-mer, dont la Guadeloupe, font l'objet d'une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) spécifique.

La PPE est un document de planification visant notamment à fixer les objectifs de développement des énergies renouvelables à court et moyen terme. La PPE de Guadeloupe a été adoptée par un décret n°2017-570 du 19 avril 2017, modifié par un décret n°2023-862 du 7 septembre 2023 en vue de réhausser les objectifs de développement des énergies renouvelables.

Pour le territoire de la Guadeloupe, il résulte des textes applicables et des décrets précités que **les autorités en charge de la PPE sont le Président du Conseil régional et le Préfet de département.**

En deuxième lieu, la **distribution d'électricité** dans les territoires d'outre-mer obéit à un régime différent du régime applicable en métropole.

Aux termes de l'article L. 111-52 du Code de l'énergie, le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité en Guadeloupe est la société Electricité de France (ci-après, EDF), représentée par sa Direction des Systèmes Energétiques Insulaires (SEI).

La société EDF tient sa mission de gestionnaire de réseau du cahier des charges de concession qui la lie à l'autorité organisatrice de la distribution d'électricité compétente. **Cette autorité est, pour la Guadeloupe, le Syndicat Mixte d'électricité de la Guadeloupe (SyMEG).** Le SYMEG est un syndicat mixte fermé dont les membres sont les 32 communes de la Guadeloupe (cf. Fiche n°43).

Le contrat de concession en vigueur a été approuvé par le Comité syndical du SyMEG dans sa séance du 10 novembre 2023¹⁰⁹.

Toute installation de production d'électricité d'origine renouvelable (EnR) est nécessairement raccordée au réseau de distribution publique d'électricité concédé par le SyMEG à la société EDF (usuellement appelée EDF-SEI) afin que cette électricité renouvelable y soit injectée. Le producteur d'ENR est ainsi un usager du service public de distribution d'électricité.

En troisième lieu, les tarifs de rachat de l'électricité issue de sources renouvelables sont fixés dans les contrats d'obligation d'achat et de complément de rémunération conclus par les producteurs de cette électricité avec EDF.

Ainsi, pour répondre à la question posée de savoir comment permettre aux autorités en charge de la PPE et des gestionnaires de réseaux d'adopter un cadre régional de tarification en lien avec la CRE, la présente fiche présentera les moyens à disposition du Président du Conseil régional, du SyMEG et de ses communes membres, en l'état du droit, pour influencer sur les tarifs de rachat de l'électricité issue de source renouvelable résultant de l'obligation d'achat, voire pour fixer eux-mêmes ces tarifs dans le cadre d'une nouvelle réglementation.

La fixation des tarifs de rachat de l'électricité produite à partir de sources renouvelables par la CRE fait référence aux contrats d'obligation d'achat. Ces contrats peuvent être obtenus à la suite d'une demande dite « *en guichet ouvert* » si l'installation répond aux conditions fixées par son arrêté tarifaire d'une part (**I.1.**) ou en réponse à un appel d'offres organisé par la CRE d'autre part (**I.2.**).

Dans ce cadre, on pourrait conclure que le Président du Conseil régional, du SYMEG et de ses communes membres, et le gestionnaire de réseau concessionnaire du SyMEG (EDF-SEI), ne peuvent agir sur ces tarifs. Ils disposent toutefois d'autres moyens pour, si ce n'est fixer les tarifs de rachat de l'électricité produite à partir de sources renouvelables, à tout le moins s'engager pour leur développement (**I.3.**).

1.1. L'obligation d'achat en guichet ouvert

L'obligation d'achat en guichet ouvert résulte d'une demande faite par le producteur d'énergies renouvelables. Sa demande donne lieu à conclusion d'un contrat dit d'obligation

¹⁰⁹ La délibération du comité syndical du 10 novembre 2023 approuvant la convention de concession et son cahier des charges est consultable à l'adresse suivante : <https://symeg.net/wp-content/uploads/2023/11/APPROBATION-CONV-CONCES-ET-CAHIER-DES-CHARGES-DE-CONCESSION-1.pdf>

d'achat avec la société EDF s'il remplit l'ensemble des conditions fixées par les lois, règlements et arrêtés tarifaires en vigueur.

Les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (ci-après, ZNI) dont la Guadeloupe fait partie, font l'objet d'arrêtés tarifaires spécifiques. Si l'ensemble des technologies pouvant faire l'objet d'un contrat d'obligation d'achat ne dispose pas encore d'arrêté tarifaire spécifique (cf. article D. 314-15 du Code de l'énergie), l'énergie photovoltaïque et l'énergie éolienne font l'objet d'arrêtés tarifaires :

- C'est le cas du **solaire photovoltaïque**, en application et dans les conditions de l'arrêté du 5 janvier 2024 (cf. fiche n°42).
- S'agissant **l'électricité issus de l'énergie éolienne**, il convient de se référer à l'arrêté du 8 mars 2013 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans des zones particulièrement exposées au risque cyclonique et disposant d'un dispositif de prévision et de lissage de la production.

Ces arrêtés tarifaires fixent les tarifs d'achat de l'électricité produite par les installations concernées. Aux termes de l'article R. 314-12 du Code de l'énergie en effet :

« Les arrêtés prévus par les articles L. 314-4 et L. 314-20 par lesquels les Ministres chargés de l'énergie et de l'économie fixent les conditions d'achat et les conditions spécifiques du complément de rémunération pour l'électricité produite par les installations éligibles précisent notamment :

1° Selon le cas, le **tarif d'achat** de l'électricité (...) »

Ainsi, les tarifs d'achat de l'électricité sont fixés dans **les arrêtés tarifaires par les Ministres chargés de l'économie et de l'énergie**. Les arrêtés tarifaires applicables aux ZNI sont cosignés par le Ministre en charges de l'outre-mer. Il convient de souligner qu'en application de l'article R. 314-12 du Code de l'énergie précité, **la CRE est saisie pour avis simple**.

Par ailleurs, **aux termes de l'article L. 314-4 du Code de l'énergie, l'avis du Président de la collectivité de Guadeloupe doit également être sollicité**. Sans précision du texte, il convient de considérer que cet avis est un **avis simple**.

1.2. L'obligation d'achat en appel d'offres

Le bénéfice de l'obligation d'achat peut encore résulter d'une sélection du candidat à l'issue d'un appel d'offres organisé par la CRE.

La faculté de recourir à la procédure de mise en concurrence est prévue par l'article L. 311-10 du Code de l'énergie. Les territoires d'outre-mer font l'objet de dispositions spécifiques.

Ainsi, aux termes des articles L. 311-11-1 et D. 361-7-1 du Code de l'énergie, l'initiative de l'organisation de la procédure de mise en concurrence peut émaner du Président de la collectivité. Le Ministre chargé de l'énergie n'est pas tenu de donner une suite favorable à cette demande. Il devra néanmoins justifier son refus dans un tel cas.

En outre, la Guadeloupe fait l'objet de dispositions spécifiques du fait de son habilitation législative qui dérogent à ces dispositions.

A la suite d'une délibération du Conseil régional de la Guadeloupe CR/10-1369 du 17 décembre 2010, le législateur a accordé une habilitation au Conseil régional de Guadeloupe en adoptant l'article 17 de la loi n°2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique sur la base des dispositions de l'article 73 de la Constitution.

Sur le fondement de cette habilitation, le Conseil régional de la Guadeloupe a adopté une délibération en date du 14 juin 2013 relative aux modifications de la procédure d'appel d'offres en matière d'énergies renouvelables.

Et, aux termes de l'article 2 de cette délibération, lorsque le Ministre en charge de l'énergie entend mettre en œuvre la procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 311-10 du Code de l'énergie, **il est tenu de saisir le Président du Conseil régional pour avis conforme.**

L'article 2 dispose en effet : « le ministre chargé de l'énergie communique, pour avis, au président du conseil régional les conditions de l'appel d'offres qu'il envisage de définir. Le ministre chargé de l'énergie ne peut communiquer les conditions de l'appel d'offres à la Commission de régulation de l'énergie qu'après un avis conforme du président du conseil régional ».

Ainsi, dans le cas où le Président du Conseil régional de Guadeloupe rendrait un avis non conforme aux conditions de la procédure de mise en concurrence envisagée, le Ministre ne pourrait pas saisir la CRE pour avis et la procédure serait par suite empêchée.

1.3. Autres leviers

Enfin, il convient de souligner que d'autres leviers pourraient être actionnés pour encourager le développement d'installations de production d'EnR.

Le Département et les autres acteurs identifiés en introduction pourraient encourager le développement des énergies renouvelables en mettant à disposition des opérateurs le foncier dont ils disposent en fixant des redevances modiques (dans le respect des dispositions applicables en la matière), ou bien en prenant des participations dans des sociétés de production d'énergie renouvelable.

Ce faisant, ils pourraient influencer indirectement sur les tarifs de rachat de l'EnR produite.

Ces acteurs pourraient encore participer à des opérations d'autoconsommation ou conclure des contrats d'achat direct d'électricité d'origine renouvelable. Cette faculté, offerte en métropole, n'est pas autorisée dans les zones non interconnectées¹¹⁰.

2. Analyse à droit constant

2.1. Sur l'obligation d'achat en guichet ouvert

Les tarifs de rachat de l'électricité produite par des installations utilisant des énergies renouvelables dans les ZNI sont fixés par les Ministres chargés de l'économie, de l'énergie et de l'outre-mer sur avis simple de la CRE et du Président du Conseil régional de Guadeloupe.

Dès lors, le Département de la Guadeloupe et les autres acteurs publics du territoire n'ont pas de levier d'action permettant d'influer sur ces tarifs.

2.2. Sur l'obligation d'achat en appel d'offres

Il résulte des dispositions applicables à l'obligation d'achat à l'issue d'une procédure de mise en concurrence ci-dessus décrites que le Président du Conseil régional de Guadeloupe peut avoir une influence sur les conditions de la mise en concurrence organisée par le Ministre chargé de l'énergie.

En revanche, on peut s'interroger sur la possibilité que cette intervention du Président du Conseil régional puisse aller jusqu'à s'exprimer sur les tarifs de rachat de l'électricité. Cette compétence revient en effet au Ministre chargé de l'énergie en application des dispositions du Code de l'énergie.

A supposer donc que le Président du Conseil régional de Guadeloupe puisse avoir un impact sur les tarifs de rachat de l'électricité, son action pourrait se faire en deux temps :

¹¹⁰ Article 86 VI. de la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 *relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*

1. Demande du Président du Conseil régional adressée au Ministre en charge de l'énergie d'organiser un nouvel appel d'offres pour le développement des énergies renouvelables en application des articles L. 311-11-1 et D. 361-7-1 du Code de l'énergie ;
2. Fixation dans l'avis conforme du Président du Conseil régional d'un tarif de rachat de l'électricité. Ce tarif devrait alors être appliqué par le Ministre chargé de l'énergie en application de la délibération du 14 juin 2013 précitée si ce dernier entend poursuivre la procédure d'appel d'offres jusqu'à son terme.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. *Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire*

a. Sur l'obligation d'achat en guichet ouvert

Les dispositions du Code de l'énergie relatives à la procédure de l'obligation d'achat en guichet ouvert prévoient un avis simple du Président du Conseil régional de la Guadeloupe avant la publication des arrêtés tarifaires.

Une modification de ces dispositions et notamment du dernier alinéa de l'article L. 314-4 du Code de l'énergie permettrait de rendre l'avis du Président de la collectivité non plus simple mais conforme tout en précisant expressément que l'avis peut porter sur le tarif de rachat fixé dans l'arrêté tarifaire.

Les Ministres en charge de l'économie, de l'énergie et de l'outre-mer seraient alors dans l'obligation de respecter l'avis édicté par le Président de la collectivité.

Cet avis pourrait notamment imposer un tarif de rachat de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable.

b. Sur l'obligation d'achat en appel d'offres

Afin de sécuriser la situation et lever le doute juridique précédemment identifié (cf. partie II.2.), il conviendrait d'opérer une modification des dispositions applicables pour confier expressément au Président du Conseil régional un pouvoir dans la détermination des tarifs de rachat.

Le Ministre en charge de l'énergie étant chargé de désigner les lauréats de l'appel d'offres, il pourrait être prévu que cette attribution doit être faite sur avis conforme du Président du Conseil régional.

Ainsi, en participant au choix du candidat finalement retenu à l'issue de la procédure de mise en concurrence, le Président du Conseil régional pourrait influencer sur le tarif d'achat de l'électricité fixé.

c. Sur les autres leviers

Ainsi qu'il a été vu en partie 1.3, les autorités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs peuvent recourir à l'autoconsommation collective d'électricité ou aux contrats d'achat direct d'électricité d'origine renouvelable.

Cette faculté n'est toutefois pas ouverte pour les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (ci-après, ZNI).

L'article 86 de la loi APER précitée, qui a porté codification de l'article L. 331-5 prévoyant la faculté ci-avant rappelé, prévoit en effet en son VI. que ces dispositions ne s'appliquent pas aux ZNI.

Une abrogation du VI. de l'article 86 de la loi APER précitée permettrait aux collectivités de Guadeloupe de mettre en place des opérations d'autoconsommation collective ou de conclure des contrats d'achat direct d'électricité d'origine renouvelable et ainsi déterminer des tarifs de rachat de cette électricité.

L'une et l'autre des solutions proposées supposeraient de modifier des dispositions de nature législative. En principe, seule une loi peut porter une telle modification. Toutefois, le Conseil régional de Guadeloupe a récemment fait une demande d'habilitation législative portant sur la maîtrise de la demande d'énergie, le développement des énergies renouvelables et la planification énergétique.

Aux termes des articles LO. 4435-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales, le Conseil régional de Guadeloupe peut solliciter une habilitation pour adapter sur son territoire les lois et règlements. Cette demande d'habilitation doit être validée par une loi (article LO. 4435-6 du CGCT).

Par une délibération n° AP/22-19 du 30 juin 2022 du Conseil régional de la Guadeloupe, ce dernier a demandé au Parlement de l'habiliter pour « fixer les règles spécifiques à la

Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande d'énergie, y compris en matière de réglementation thermique pour la construction de bâtiments, de développement des énergies renouvelables ».

Cette demande d'habilitation n'a toutefois pas été acceptée par le Parlement pour le moment. De plus, la dernière habilitation du Conseil régional de Guadeloupe est arrivée à échéance le 27 juin 2021.

Partant, le Conseil régional de Guadeloupe ne dispose pas en l'état de l'habilitation qui lui permettrait d'adapter les lois et règlements relatifs au développement des EnR sur son territoire et d'influer sur les tarifs de rachat de l'électricité produite par ces installations.

Dès lors, deux solutions se présentent pour porter les modifications ci-avant présentées :

- **modification des dispositions législatives dans le cadre de la procédure législative normale ;**
- **validation par le Parlement de la demande d'habilitation du Conseil régional de Guadeloupe et nouvelle délibération adaptant les articles précités au territoire de la Guadeloupe.**

Reste donc, enfin, à déterminer si une évolution statutaire de la Guadeloupe pourrait lui permettre d'influer sur les tarifs de rachat de l'électricité produite par les ENR sur son territoire.

3.2- Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

En l'occurrence, il appert que le passage en CUOM de la Guadeloupe n'aurait vraisemblablement pas vocation à emporter une évolution de ses compétences dans le domaine de l'énergie.

Comme évoqué *supra*, la Guadeloupe dispose d'ores et déjà de la faculté d'intervenir notamment *via* la mise en place d'opérations d'autoconsommation collective

A l'instar de l'ensemble des départements et des régions, la Guadeloupe peut également contribuer à la mise en place d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie (Article L2224-34 du CGCT).

En revanche, il est constant que la définition des conditions d'achat de l'électricité relève d'une compétence étatique dont il ne saurait être présagé de la décision d'une mesure de différenciation.

Si cette compétence ne fait pas partie de celles de l'Etat dont le transfert est prohibé au titre de l'article 73 de la Constitution, la pratique relève qu'elle ne fait pas partie de celles communément confiées aux CUOM existantes.

Le fait que la Guadeloupe n'ait jusqu'alors pas obtenu l'habilitation sollicitée en la matière pour adapter sur son territoire les lois et le règlement en constitue indéniablement un indicateur.

Autrement dit, il ne saurait être garanti que le passage en CUOM de la Guadeloupe soit corrélée à l'attribution d'une telle compétence.

En revanche, en COM, l'exercice d'une telle compétence ainsi que l'autonomie normative afférente paraît bien davantage acquise.

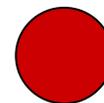
3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

En COM-DA, il est constant qu'il est accordé aux collectivités de larges compétences relevant en principe de la responsabilité de l'Etat et ne relevant pas de ses pouvoirs régaliens.

Dans le même temps, il leur est souvent corrélativement accordé un pouvoir normatif dans le champ des compétences dévolues.

Pour exemple, la Nouvelle Calédonie dispose parmi ses attributions de la compétence suivante « *production, transport d'énergie électrique, réglementation de la distribution d'énergie électrique, équipements portuaires et aéroportuaires du domaine de la Nouvelle-Calédonie* » (article 22 de la loi n°99-209) et de pouvoirs normatifs également très étendus (via le mécanisme des Lois du Pays).

De sorte qu'il est constant qu'il lui est ainsi permis d'influer sur les conditions de rachat de l'électricité produite par des ENR sur son territoire.



FICHE 8 – CREATION D’UN VOLONTARIAT ULTRAMARIN

Créé en 2010¹¹¹, le Service Civique permet chaque année à plus de 80 000 jeunes de s’engager sur une mission d’intérêt général, leur permettant à la fois d’acquérir des compétences professionnelles bénéfiques à leurs projets d’avenir et de répondre aux besoins environnementaux et sociaux des territoires.

D’après les chiffres issus du rapport d’activités de l’Agence du Service Civique, en 2022, on comptait en Guadeloupe 1 450 volontaires en service civique¹¹².

La proportion de jeunes bénéficiant de ce dispositif dans les territoires d’Outre-Mer se trouve, en outre, deux à trois fois supérieure à celle constatée au niveau métropolitain ; le service civique y étant largement identifié par les jeunes et par les familles comme un levier d’insertion efficace (toujours selon les constats issus du rapport d’activités de l’Agence du Service).

Fort de cette expérience acquise et aux fins d’accroître l’attractivité du territoire (gage de son développement économique), l’enjeu serait désormais de pouvoir encourager et favoriser les services civiques réalisés sur le territoire guadeloupéen par des jeunes n’en étant pas issus ou d’ores et déjà résidents.

C’est en ce sens, que le Rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe préconise la création d’un volontariat ultramarin sur le modèle du volontariat international en entreprise (VIE) et du volontariat international en administration.

1. Présentation du cadre juridique

Pour permettre l’analyse critique du cadre juridique actuel, dans le cadre du contexte susvisé, il importe de rappeler, d’une part, en synthèse, le cadre juridique général applicable à l’ensemble des services civiques (1.1) avant de préciser ensuite les spécificités inhérentes au volontariat international en entreprise ainsi qu’au volontariat international en administration (1.2).

¹¹¹ LOI n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique

¹¹² <https://www.service-civique.gouv.fr/api/media/assets/document/asc-ra-2022-vdef-web.pdf> - page 16

1.1. Rappel synthétique du cadre juridique général des services civiques

Le cadre juridique du service civique résulte, à date, des dispositions figurant au sein du Code du Service National et plus particulièrement au sein des articles L. 120-1 et suivants.

Plus particulièrement il ressort desdites disposition, en synthèse que :

- le service civique doit répondre à une mission d'intérêt général revêtant « *un caractère philanthropique, éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial ou culturel, ou concourent à des missions de défense et de sécurité civile ou de prévention, de promotion de la francophonie et de la langue française ou à la prise de conscience de la citoyenneté française et européenne* » ;
- le service civique est un engagement volontaire d'une durée continue de six à douze mois ouvert aux personnes âgées de seize à vingt-cinq ans ou aux personnes reconnues handicapées âgées de seize à trente ans, effectué, dans ce cadre au bénéfice de personnes morales agréées (en l'occurrence principalement aux personnes morales de droit public ou exerçant une mission de service public) ;
- la durée hebdomadaire d'une mission de service civique doit être comprise entre 24 heures et 48 heures ;
- Le service juridique donne lieu à une indemnisation prise en charge par l'Agence du service civique égale à 36,11 % de la rémunération mensuelle afférente à l'indice brut 244 de la fonction publique prévu par le décret du 23 décembre 1982 conformément aux dispositions de l'article R. 121-23 du Code du Service National, **soit 619,83 euros au premier janvier 2014** ;
- Le service civique peut donner lieu à une indemnisation supplémentaire s'il est réalisé en dehors du territoire métropolitain. **Depuis le 1^{er} juillet 2023, le montant de l'aide supplémentaire pour les non-résidents de la Guadeloupe non logés dans ce Département s'établit ainsi à 803,21 euros¹¹³** ;
- Les frais de déplacement inhérents à la réalisation du service civique peuvent encore être pris en charge, dans les conditions fixées par l'article R. 121-52 du Code de la sécurité nationale ;
- A l'issue d'un service civique, l'Agence du service civique délivre à la personne volontaire une attestation de service civique et un document qui décrit les activités exercées et évalue les aptitudes, les connaissances et les compétences acquises.

¹¹³ <https://www.service-civique.gouv.fr/api/media/assets/document/faq-volontariat-jeunes.pdf>

- Le service civique est valorisé dans les cursus des établissements secondaires et des établissements dispensant des formations sanctionnées par un diplôme d'études supérieures selon des modalités fixées par décret.
- L'ensemble des compétences acquises dans l'exécution d'un service civique en rapport direct avec le contenu d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification est pris en compte au titre de la validation des acquis de l'expérience (dans les conditions prévues à l'article L. 335-5 du code de l'éducation et au livre IV de la sixième partie du code du travail).

Au demeurant, le même article L. 120-1 du Code de la sécurité nationale prévoit, en outre, que le service civique puisse prendre des formes particulières, soit correspondre à :

- Un volontariat associatif, d'une durée de six à vingt-quatre mois, ouvert aux personnes âgées de plus de vingt-cinq ans, auprès d'associations de droit français ou de fondations reconnues d'utilité publique agréées ;
- Un service civique auprès des sapeurs-pompiers répondant également à un régime particulier décrit par la réglementation ;
- **Un volontariat international en administration ou un volontariat international en entreprise**, dont il convient de préciser, à présent, le cadre juridique applicable.

1.2. Présentation des spécificités du volontariat international (en entreprise ou en administration)

L'article L. 120-1 du Code de la Sécurité nationale dispose, ainsi qu'il vient de l'être exposé, que le service civique puisse prendre la forme d'un « *volontariat international en administration et [d'un] volontariat international en entreprise mentionnés au chapitre II du titre II du présent livre* ».

Le cadre juridique de cette forme de service civique se trouve, par suite, détaillé par les dispositions des articles L. 122-1 et suivants du Code du Service National.

A leur lecture, on retient plus particulièrement que ce type de service civique :

- a vocation à permettre à des entreprises françaises de missionner un jeune à l'étranger dans le cadre d'un projet d'internationalisation et à des administrations françaises de recruter des volontaires pour travailler dans leurs structures à l'étranger ; dans les deux cas, la démarche participe donc d'une plus forte coopération ou implantation sur le territoire du volontariat ;
- peut être réalisé par des jeunes français et ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique

européen, âgés de plus de dix-huit ans et de moins de vingt-huit ans à la date du dépôt de leur candidature¹¹⁴ ;

- est conclu pour une durée de six à vingt-quatre mois¹¹⁵ ;
- est accompli pour des activités agréées par l'Agence du Service Civique¹¹⁶ ;
- mobilise le volontaire sur une activité à temps plein¹¹⁷ ;
- ouvre droit à une indemnité mensuelle, exonérée de l'impôt sur le revenu et exclue de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale, prise en charge, selon le cas, par l'Etat, l'organisme gestionnaire ou la personne morale mentionnée à l'article L. 122-7.
Le montant de cette indemnité mensuelle, identique pour toutes les formes de volontariat international est fixée par décret et ne peut être supérieure à 50 % de la rémunération afférente à l'indice brut 244 (soit 772,87 euros au 1^{er} janvier 2024) ;
- ouvre droit à une indemnité complémentaire selon la zone géographique nécessaire à la subsistance du volontaire, à son équipement et à son logement. A cet effet, il sera utilement indiqué que le barème des indemnités afférentes est accessible aisément en ligne et actualisé régulièrement¹¹⁸. On y constate ainsi que ces indemnités sont très disparates entre les pays et s'établissent entre 900 euros et plus de 4000 euros par mois.

2. Analyse à droit constant

A droit constant, il appert que la réglementation permet d'ores et déjà à un jeune non ultramarin de réaliser un service civique sur le territoire de la Guadeloupe.

Plus précisément, un tel service civique peut être réalisé auprès d'une personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privée exerçant une mission de service publique ou encore auprès d'une association agréée par l'Agence du Service Civique.

Le cas échéant encore, il est prévu que les jeunes concernés bénéficient d'une indemnité de base de 619,83 euros pour les services civiques « classiques » ou comprise entre 8,22 % et 55,04 % de la rémunération mensuelle afférente à l'indice brut 244 de la fonction publique pour les services civiques associatifs.

¹¹⁴ article L. 122-1 du Code du Service National

¹¹⁵ article L. 122-3 du Code du Service National

¹¹⁶ article L. 123-5 du Code du Service National

¹¹⁷ article L. 122-10 du code du Service National

¹¹⁸ https://civiwebprod.cdn.prismic.io/civiwebprod/b42efd88-8a3e-4fac-b2a2-32ae3ac66e75_BAREME+VIE+AU+1ER+MAI+2024+VF.pdf.

Au surplus, il est acquis la possibilité de percevoir pour ces jeunes une indemnité mensuelle complémentaire de 803,21 € correspondant à leurs besoins de logement et de subsistance ainsi que la prise en charge d'un aller-retour sur le territoire de la Guadeloupe.

En revanche, à droit constant, il n'est pas permis aux jeunes non ultramarins de réaliser un volontariat au sein d'une entreprise située sur le territoire de la Guadeloupe ou pour une entreprise métropolitaine qui envisagerait un développement au sein de ce Département d'Outre-Mer.

Au demeurant, à date, les conditions financières d'un volontariat réalisé en Guadeloupe demeurent moins favorables que celles d'un volontariat réalisé dans un pays étranger.

Ainsi qu'il l'a été évoqué *supra*, l'indemnité supplémentaire de nature à garantir des moyens de subsistance et de logement à un jeune s'établit à 803,21 euros par mois pour la Guadeloupe alors qu'elle est fixée, pour exemple à plus de 1400 euros pour le Brésil, plus de 2000 euros pour l'Allemagne ou encore plus de 4 000 euros pour les Etats-Unis.

C'est dès lors, à ces constats qu'une évolution du cadre juridique pourrait répondre.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

L'évolution du cadre juridique, au bénéfice de la création d'une forme spécifique de volontariat au sein des territoires ultramarins supposerait nécessairement une réforme législative puis réglementaire.

Plus précisément, il s'agirait immanquablement de faire évoluer l'article L. 120-1 du Code de la sécurité nationale pour y ajouter parmi les formes du service civique celle d'un volontariat réalisé en Outre-Mer.

Les conditions de ce volontariat devraient alors, à notre sens, être précisées dans un chapitre dédié du titre II du livre 1^{er} de la partie législative du Code de la Sécurité Nationale.

En l'occurrence, la principale difficulté de cette évolution du cadre juridique résiderait dans l'articulation de ce volontariat spécifique avec les services civiques d'ores et déjà réalisés sur les territoires d'Outre-Mer.

A cet effet, il pourrait, à notre sens, être envisagé exclusivement de créer une nouvelle forme de volontariat susceptible d'être exercé en entreprise sur les territoires ultramarins.

Néanmoins, dans le même temps, il conviendrait d'envisager une revalorisation des indemnités complémentaires de subsistance et de logement au bénéfice des volontaires réalisant un service civique, quelle qu'en soit sa forme, sur les territoires ultramarins.

Partant, sur ce point, c'est principalement le cadre réglementaire qu'il conviendrait de faire évoluer.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Ainsi qu'il l'a été détaillé *supra*, il existe d'ores et déjà un cadre juridique permettant la réalisation de missions de service civique sur le territoire de la Guadeloupe.

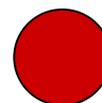
En tout état de cause, il semble que l'ambition recherchée soit essentiellement celle d'encourager des jeunes non-résidents de la Guadeloupe à réaliser un volontariat sur ce territoire.

A cet effet, il s'agit essentiellement d'obtenir de l'Etat un dispositif calqué sur celui des volontariats internationaux, soit possible en entreprise et avec une indemnité supplémentaire de nature à garantir des moyens de subsistance et de logement beaucoup plus conséquente qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Dans ce cadre, une évolution statutaire de la Guadeloupe en CUOM n'aurait pas vocation, à notre sens, à favoriser l'obtention de ces évolutions.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Pour les mêmes raisons que celles détaillées *supra*, il sera également considéré qu'une évolution de la Guadeloupe en COM-DA ne saurait permettre plus aisément le développement d'un volontariat ultramarin plus attractif.



FICHE 9 – DISPOSITIF DE PREFERENCE REGIONALE A L'EMBAUCHE

Le rapport du congrès des élus de la Guadeloupe constate que : « *Sur la période 2013-2018, l'archipel guadeloupéen a perdu en moyenne 2 700 habitants par an, soit 0,7% de sa population chaque année. Les raisons du phénomène sont multiples, et l'on peut notamment mentionner la recherche de formations par nos jeunes au sein des grandes métropoles mondiales, ou la recherche ailleurs d'opportunités professionnelles* ».

Le bloc thématique relatif aux conditions du développement économique préconise d'instituer un dispositif privilégiant la préférence régionale à l'embauche (à l'instar de l'exemple concluant de la Polynésie Française).

1. Présentation du cadre juridique

1.1. La Nouvelle-Calédonie

Les règles applicables en matière de préférence régionale propres à la Nouvelle-Calédonie sont spécifiques car régies par un statut à part ¹¹⁹.

Depuis 1998, la préférence régionale dans le domaine de l'emploi est admise en Nouvelle-Calédonie¹²⁰.

Cependant la mise en place date de 2010 en Nouvelle-Calédonie et concerne uniquement le secteur privé, pour une effectivité depuis 2012¹²¹.

1.2. Les COM-DA : exemple de la Polynésie française

En 2003, cette possibilité d'une préférence régionale a été étendue dans les collectivités d'outre-mer « *dotées de l'autonomie* » (COM-DA)¹²².

Ainsi, une loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en

¹¹⁹ Article 77 de la Constitution

¹²⁰ Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, JORF, 27 mai 1998, p. 8039.

¹²¹ https://www.temoignages.re/politique/sciences-politiques/la-reconnaissance-encadree-de-la-preference-regionale-en-nouvelle-caledonie-et-dans-les-com-da,84009#google_vignette

¹²² F. SAUVAGEOT « La nouvelle catégorie des collectivités d'outre-mer », *RJOI*, n° 3, 2002-2003, p. 119- 139.

matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier¹²³.

La Polynésie française, a une compétence de principe alors que l'Etat a une compétence d'attribution visant des missions régaliennes¹²⁴.

La loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française est le premier exemple de mise en place de la préférence régionale au sein d'une COM-DA¹²⁵.

Cette loi prévoit la possibilité de mettre en place des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières¹²⁶.

Il est également indiqué qu'à égalité de mérites, de telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions pour l'accès aux emplois de la fonction publique de la Polynésie française et des communes¹²⁷.

La loi organique prévoit que la Polynésie française peut également adopter, dans les conditions prévues par le premier alinéa, des mesures favorisant l'accès à l'exercice d'une activité professionnelle non-salariée, notamment d'une profession libérale¹²⁸.

Une limite est prévue, ainsi les mesures en faveur du droit de préférence régionale à l'embauche en Polynésie française ne peuvent porter atteinte aux droits individuels et collectifs dont bénéficient, à la date de leur publication, les personnes physiques ou morales autres que celles mentionnées au premier alinéa et qui exerçaient leur activité dans des conditions conformes aux lois et règlements en vigueur à cette date¹²⁹.

Le Conseil constitutionnel a validé ce dispositif à condition que la mise en œuvre de ces dérogations intervienne dans la mesure strictement nécessaire à l'application du statut d'autonomie »¹³⁰.

123 Loi constitutionnelle du 28 mars 2003, alinéa 10 de l'article 74 de la constitution

124 <https://www.senat.fr/rap/r19-713/r19-7131.html>

125 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française

126 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 18 al 1

127 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 18 al 2

128 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 18 al 3

129 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 18 al 4

130 Considérant n° 8 de la décision 2004-490 du 12 février 2004, JORF, 2 mars 2004

La « *Loi du pays* » (loi n°2019-18 LP/APF adoptée le 8 juillet 2019¹³¹, rectifiée le 5 novembre 2019¹³², modifiée le 3 juin 2020¹³³) prévoit une priorité d'embauche, à conditions de qualification et d'expériences professionnelles égales, pour les personnes justifiant d'une durée de résidence de dix, cinq ou trois ans sur le territoire en fonction du degré de protection nécessaire de l'activité professionnelle : renforcée, intermédiaire ou minimale ¹³⁴.

Un arrêté détermine la liste des activités professionnelles soumises à une mesure de protection de l'emploi ¹³⁵

1.3. L'article 73 de la Constitution applicable aux DROM : absence de droit de préférence en Guadeloupe

La catégorie des DROM/CUOM forme un ensemble relativement homogène et similaire aux départements et régions de droit commun.

La Guadeloupe est un département-région d'outre-mer (DROM) qui s'inscrit dans le cadre de l'article 73 de la Constitution.

Actuellement, il n'y a pas de dispositif juridique de préférence régionale à l'embauche.

2. Analyse à droit constant

La Guadeloupe relève de l'article 73 de la Constitution, elle comprend une région et un département d'outre-mer. La Guadeloupe est un DROM et non une COM-DA¹³⁶.

Contrairement au COM-DA, au sein des DROM, aucune exception constitutionnelle n'étant prévue, une stricte application est faite du principe constitutionnel d'égalité prévu par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et les articles 1 et 3 de la Constitution.

La mise en place de la préférence régionale à l'emploi nécessite une loi organique.

¹³¹ [Loi du Pays n° 2019-30 du 5 novembre 2019 relative à la promotion et à la protection de l'emploi local](#)

¹³² [Rectificatif à la loi du Pays n° 2019-30 du 5 novembre 2019 relative à la promotion et à la protection de l'emploi local \(JOFF n° 66 NS du 5 novembre 2019, page 7868\)](#)

¹³³ <http://lexpol.cloud.pf/LexpoAfficheTexte.php?idr=2365&np=1&texte=552168>

¹³⁴ Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 23/10/2019, 433595

¹³⁵ [Arrêté n°72 CM du 24 janvier 2024 déterminant la liste des activités professionnelles soumises à une mesure de protection de l'emploi local, au titre de l'année 2024](#)

¹³⁶ Article 74 alinéa 7 de la Constitution

Même au sein des COM-DA (c'est-à-dire la Polynésie française, l'île Saint-Barthélemy et la partie française de l'île de Saint-Martin¹³⁷), cette loi organique doit autoriser la préférence régionale à l'embauche.

Si le critère validé par le Conseil constitutionnel est celui de la durée suffisante de résidence, d'autres critères protégés par le Code du travail pourraient être jugés discriminatoires¹³⁸.

En Polynésie française, le droit de préférence régionale à l'emploi fondé sur la durée de résidence doit être évalué par des critères objectifs en relation directe avec les nécessités du soutien ou de la promotion de l'emploi local¹³⁹, c'est-à-dire une durée qui ne saurait excéder celle fixée pour acquérir la nationalité du territoire visé¹⁴⁰.

Il faut ensuite prendre en compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui est attentive sur ces questions¹⁴¹.

Aujourd'hui, l'accès à l'emploi privé dépend uniquement de l'appréciation de l'employeur.

Les exemples de préférences locales pour l'accès aux emplois privés sont soumis à un critère méritocratique en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie Française.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Ainsi, la seule possibilité de mettre juridiquement en place le droit de préférence régionale est une réforme statutaire, or aucun passage, pour la Guadeloupe, de l'article 73 à l'article 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée n'ait été préalablement recueilli. Ce changement de régime est décidé par une loi organique¹⁴².

Si l'option d'une loi organique est envisagée, il convient d'être attentif à sa rédaction.

¹³⁷<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-collectivites-territoriales-regies-par-l-article>.

¹³⁸ L. 1132-1 du Code du travail

¹³⁹ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, article 18 al 4

¹⁴⁰ Considérant n° 17 de la décision précitée du 15 mars 1999, AJDA, 20 avril 1999, p. 38 ; 37 Considérant n° 32 de la décision précitée du 12 février 2004, JORF, 2 mars 2004, p. 4222.

¹⁴¹ Considérants n° 18 et 19 de la décision précitée du 30 juillet 2009, JORF, 6 août 2009, p. 13125. ; Considérant n° 8 de la décision précitée du 25 novembre 2009, Recueil Lebon, 2010, n° 5, p. 477

¹⁴² Article 72-4 al 1 de la Constitution

Par exemple, à propos de la loi organique de Nouvelle Calédonie, il était prévu dans son premier article que la préférence régionale à l'embauche serait appliquée dans les mêmes conditions à la fonction publique. Ainsi, dans ce cas, le Conseil constitutionnel, en se référant à l'accord de Nouméa, a considéré qu' « *il incombe au législateur du pays de mettre en œuvre le principe de préférence locale pour l'accès à l'emploi, consacré par l'accord de Nouméa, dans les mêmes conditions pour l'accès à l'emploi dans la fonction publique que pour l'emploi salarié* »¹⁴³.

Différentes évolutions constitutionnelles peuvent être envisagées (voir fiche 47 : Réforme-fusion des articles 73 et 74 de la Constitution), bien qu'en application du droit actuellement applicable, seul une COM-DA puisse mettre en place juridiquement une préférence régionale à l'embauche.

Le cadre juridique étant limité, certains territoires ont envisagé des initiatives intermédiaires. Ainsi, au-delà du cadre juridique strict-sensu, la Réunion, DROM confrontée à une problématique statutaire similaire, a mis en place une charte en faveur de l'emploi à la Réunion.

Ainsi, la Direction des Entreprises de la Concurrence de Consommation du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) - aujourd'hui renommée Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), Pôle Emploi et neuf chefs d'entreprises se sont engagés en signant une charte en faveur de l'emploi à la Réunion en vue de l'insertion professionnelle durable des demandeurs d'emploi de la Réunion mais également en vue du développement des compétences des salariés du territoire pour accéder à des emplois d'encadrement intermédiaire et supérieur ¹⁴⁴.

Il convient de noter que la jurisprudence a sanctionné une délibération sur la désignation des sapeurs-pompiers parce que le tribunal avait estimé que l'un des membres du jury du concours, ayant manifesté publiquement, par des déclarations dans les médias au cours du mois de juin 2017, sa volonté de favoriser, au nom de la " *préférence régionale* ", le recrutement ou la promotion des sapeurs-pompiers d'origine réunionnaise, prenant ainsi une position de principe consistant à instituer une discrimination au détriment des candidats en provenance de la métropole, la délibération finale du jury du concours a été sanctionnée car jugée comme prise en méconnaissance du principe d'impartialité¹⁴⁵.

Il conviendra donc d'envisager les critères de la préférence régionale sur des périodes déterminées de résidence sur le territoire limitées comme en Polynésie Française de dix, cinq ou trois ans et ce, en fonction d'un degré de protection à définir sur la base d'une liste détaillée des activités professionnelles justifiant ces mesures de protection.

143 Décision n° 2014-4 LP du 21 novembre 2014

¹⁴⁴ Préambule de la charte en faveur de l'emploi à la Réunion signée le 11 juin 2015

¹⁴⁵ CAA de BORDEAUX, 6ème chambre, 15/09/2022, 20BX00368,

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Le passage en CUOM n'a pas pour effet de soustraire la collectivité concernée au principe de l'identité ou « assimilation » normative (article 73 de la Constitution).

Dans ces conditions, il est acquis que les seules situations de différenciation autorisées à une CUOM doivent demeurer de portée limitée.

Au cas d'espèce, il s'agit d'infléchir un principe d'égalité à l'embauche, lequel ne saurait, à notre sens, entrer dans le champ usuel des cas de différenciation admis en CUOM.

Partant, le passage en CUOM n'aurait pas vocation à faciliter la mise en œuvre du dispositif de préférence régionale à l'embauche plébiscité.

3.2. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

En revanche et dès lors précisément que comme évoqué *supra*, un préalable existe en Polynésie Française, il pourra être considéré assurément que le passage en COM-DA de la Guadeloupe serait de nature à permettre l'émergence d'un tel dispositif.

Le cas échéant, il s'agirait toutefois que la loi organique prévoit expressément la possibilité de mettre en place, en Guadeloupe, des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence sur son territoire ou des personnes justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec ces dernières.



FICHE 10 – LADOM : AIDES AU RETOUR DES ULTRAMARINS, MOBILITÉ DES BACHELIERS ET GESTION PRÉVISIONNELLE DES EMPLOIS ET DES COMPÉTENCES (GPEC) DU SECTEUR PRIVÉ

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe relève que « *sur la période 2013-2018, l'archipel guadeloupéen a perdu en moyenne 2 700 habitants par an, soit 0,7% de sa population chaque année* »¹⁴⁶

La recherche de formations et l'absence de débouchés professionnels sont perçues comme des facteurs majeurs de cette tendance démographique, aussi « *il semble essentiel, pour des raisons de démographie comme pour des raisons de développement global de la Guadeloupe, de favoriser le retour au pays des forces vives de la diaspora* »¹⁴⁷.

Cette politique est justifiée pour des raisons démographiques rappelées ci-dessus mais également économiques.

Ainsi, dans son Rapport sur la proposition de loi visant à renforcer le principe de la continuité territoriale en Outre-mer, le député Olivier SERVA souligne que la population ultra-marine est plus pauvre que dans l'hexagone ce qui rend « *le voyage vers le territoire hexagonal quasi-impossible pour de nombreux ultramarins* » étant par ailleurs considéré que les prix des billets d'avion ont considérablement augmenté ces dernières années, de sorte que « *la création de nouvelles aides pour les déplacements ultramarins est impérative* »¹⁴⁸.

Dès lors, il y a une volonté forte des élus et collectivités d'amplifier les politiques de l'emploi et de retour au pays en s'adossant notamment sur le fonds de continuité territoriale de LADOM, au moyen de la mise en œuvre des dispositions de la loi 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer relatives à l'aide au retour, codifiées à l'article L. 1803-2 du code des transports.

Cette volonté de développer les politiques d'aide au retour mérite opportunément d'être articulée avec une politique de l'emploi qui rende attractive la possibilité du retour. Dans ce cadre, la GPEC, qui permet de mobiliser le secteur privé pour anticiper les évolutions à venir en termes d'emplois peut constituer un outil pertinent.

¹⁴⁶ Rapport du XVIII^e Congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des Maires, Mai 2023, page 10

¹⁴⁷ Rapport précité, page 11

¹⁴⁸ Rapport n°1292 sur la proposition de loi visant à renforcer le principe de la continuité territoriale en Outre-mer, enregistré le 31 mai 2023

1. Présentation du cadre juridique

C'est par la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 *pour le développement économique de l'outre-mer* (Lodeom) que le législateur a mis en œuvre une politique nationale de continuité territoriale.

1.1. Les différentes aides à la mobilité

Ladite loi est codifiée aux articles L. 1803-1 et suivants du code des transports et se traduit concrètement par l'attribution de passeports d'aide à la mobilité et par l'aide à la continuité territoriale.

L'article L. 1803-1 dudit code dispose que :

« Dans les conditions déterminées par les lois et règlements, les pouvoirs publics mettent en œuvre, au profit des personnes physiques régulièrement établies en France et des personnes morales de droit privé domiciliées outre-mer, une politique nationale de continuité territoriale au départ ou à destination de l'outre-mer. »

Cette politique repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République. Elle tend à atténuer les contraintes de l'insularité et de l'éloignement, notamment en matière d'installation professionnelle, et à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer »

Plus précisément, on compte aujourd'hui cinq dispositifs financés au travers du fonds de continuité territoriale, lequel est piloté par L'Agence de l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM) :

- **Le fonds de continuité territoriale** abonde l'aide à la continuité territoriale, qui consiste en un financement, sous conditions de ressources, d'une partie des titres de transport des résidents des outre-mer, pour des trajets entre leur collectivité de résidence et l'hexagone¹⁴⁹.

Plus précisément, il permet de « *financer, dans des conditions prévues par la loi, des aides en faveur de personnes résidant en France métropolitaine* » ainsi que « *des aides et des mesures destinées à faciliter le retour des résidents ultramarins dans leur collectivité d'origine dans les cinq ans suivant l'accomplissement d'une période de formation en mobilité* » ;

¹⁴⁹ code des transports, article L. 1803-2

- **Le passeport pour la mobilité des études**, qui permet la prise en charge de la moitié du cout d'un billet d'avion pour les étudiants, et la totalité pour les bénéficiaires de bourses sur critères sociaux¹⁵⁰ ;
- **Le passeport pour la mobilité en stage professionnel**, qui participe au financement des titres de transport dans le cadre d'un stage obligatoire dès lors que le référentiel de formation impose qu'il se tienne hors du territoire de la collectivité ou réside le bénéficiaire. Il est destiné aux élèves et étudiants qui suivent un cursus professionnel (terminale STS, IUT, licence professionnelle) et aux étudiants en master¹⁵¹ ;
- **Le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle**, qui consiste en une prise en charge totale du coût du billet d'avion. Il s'adresse aux personnes en formation professionnelle ou dans une démarche d'insertion professionnelle, à celles qui se présentent à des concours de la fonction publique de catégories A ou B ou bien aux grandes d'écoles¹⁵² ;
- **Le passeport pour le retour**, qui vise à accompagner les projets individuels d'installation professionnelle dans une des collectivités d'outre-mer, qui consiste en un financement de tout ou partie du coût des titres de transport nécessités par cette installation, ainsi que le versement d'une allocation d'installation. Il s'adresse aux personnes résidant en France hexagonale justifiant d'un projet d'installation professionnelle, sous réserve de la signature d'une convention avec LADOM¹⁵³.

1.2. Le pilotage du dispositif par LADOM

Ces aides sont attribuées par l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM), qui assure le pilotage des passeports mobilité et de l'ensemble du dispositif d'aide à la continuité territoriale.

Cette dernière a vu son statut évoluer depuis l'entrée en vigueur de la loi 2015-1268 du 14 octobre 2015 *d'actualisation du droit des outre-mer*, elle est désormais un établissement public administratif de l'Etat.

A ce titre, il résulte des dispositions de l'article L. 1803-10 du code des transports que LADOM a pour missions principales :

« 1° Contribuer à l'insertion professionnelle des personnes résidant habituellement outre-mer, en particulier les jeunes, en favorisant

¹⁵⁰ code des transports, article L. 1803-5

¹⁵¹ code des transports, article L. 1803-5-1

¹⁵² code des transports, article L. 1803-6

¹⁵³ code des transports, article L. 1803-6-1

leur formation initiale et professionnelle hors de leur collectivité de résidence ainsi que leur accès à l'emploi ;

2° Mettre en œuvre les actions relatives à la continuité territoriale et à la mobilité internationale au titre de l'intégration régionale des collectivités d'outre-mer au sein de leur bassin géographique qui lui sont confiées par l'Etat et par les collectivités territoriales ;

3° Gérer, pour les collectivités territoriales dont la liste est fixée par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 1803-16, les aides mentionnées aux articles L. 1803-4 à L. 1803-7-1 ainsi qu'au I de l'article L. 1804-2 ».

1.3. La GPEC au niveau du territoire

Parallèlement, s'agissant de la GPEC, dont il a été précisé *supra* qu'elle pouvait constituer également un vecteur de développement des mobilités, le cadre juridique existant est aujourd'hui le suivant.

C'est l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 14 novembre 2008, sur la GPEC, qui a fixé le cadre de la démarche et sa déclinaison par territoires.

L'ANI définit comme suit la GPEC :

« La finalité de la GPEC est d'anticiper les évolutions prévisibles des emplois et des métiers, des compétences et des qualifications, liées aux mutations économiques, démographiques et technologiques prévisibles, au regard des stratégies des entreprises, pour permettre à celles-ci de renforcer leur dynamisme et leur compétitivité et aux salariés de disposer des informations et des outils dont ils ont besoin pour être les acteurs de leur parcours professionnel au sein de l'entreprise ou dans le cadre d'une mobilité externe ».

La GPEC est « *une méthode pour adapter – à court et moyen termes – les emplois, les effectifs et les compétences aux exigences issues de la stratégie des entreprises et des modifications de leurs environnements économique, technologique, social et juridique* »¹⁵⁴.

Celle-ci se décline aux niveaux de l'entreprise, de la branche et du territoire.

Au niveau de l'entreprise, elle vise à adapter les emplois, effectifs et compétences à la stratégie de l'entreprise et à son positionnement dans son environnement économique et

¹⁵⁴ Ministère du travail, de la santé et de la solidarité, La GPEC, Fiche pratique, 29 janvier 2024

social. Ainsi, elle a pour objet, notamment d'optimiser les dispositifs de formation, de développer les mobilités professionnelles des salariés, ou encore d'améliorer la gestion des carrières.

Sont soumises à l'obligation de négocier sur la GPEC les entreprises qui répondent aux critères définis à l'article L. 2242-20 du code du travail, c'est-à-dire celles qui ont au moins 300 salariés, ou bien celles de dimension communautaire comportant au moins un établissement d'au moins 150 salariés en France. Les négociations doivent alors porter notamment sur les conditions de la mobilité professionnelle ou géographique interne à l'entreprise et, en cas d'accord, ce dernier s'impose au salarié.

Au niveau de la branche, l'article L. 2241-12 du code du travail prévoit une négociation sur la GPEC également tous les trois ans, dans l'objectif de concilier les besoins des entreprises et la sécurisation de l'emploi.

Au niveau du territoire, elle vise à sécuriser les parcours professionnels en adaptant les formations aux besoins des entreprises, au moyen d'un plan d'action qui permet de définir le rôle et les responsabilités des partenaires impliqués au niveau de la GPEC territoriale et se met en œuvre par un pilotage par projets.

Le plan d'action de la GPEC territoriale (GPEC T) est élaboré entre notamment l'Etat, les partenaires sociaux, les collectivités, France Travail et il définit les objectifs poursuivis et les modalités de sa mise en œuvre.

2. Analyse à droit constant

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe dresse le constat suivant : le dispositif de l'aide au retour n'est pas mis en œuvre, alors qu'il a été créé par la loi 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer relatives à l'aide au retour et codifié à l'article L. 1803-2 du code des transports.

Dans le même sens, les élus relèvent que les budgets de LADOM sont excédentaires, de sorte que « *il existe donc des marges pour mener une politique volontariste sur le retour au pays* »¹⁵⁵.

En effet, il ressort du rapport d'activité de 2021 que LADOM a dégagé un excédent de 2,6 millions d'euros, ce qui correspond à près de 15% de son budget d'intervention¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Rapport précité, page 11

¹⁵⁶ https://ladom.fr/wp-content/uploads/2022/06/LADOM_RAPPORT-D-ACTIVITE-2021-PLEIN-ECRAN-BD.pdf

Il est par ailleurs à noter que ces chiffres n'ont pas été communiqués dans le rapport d'information de 2022.

Partant, il est possible, à droit constant et à budget constant, d'offrir une politique d'aide au retour plus complète que l'actuelle, dès lors que l'on met en œuvre le dispositif de l'aide au retour prévu à l'article L. 1803-2 du code des transport et que le budget de LADOM est utilisé intégralement.

Par ailleurs, le montant de l'aide à la continuité territoriale est considéré, notamment par l'auteur du rapport parlementaire précité, comme étant insuffisant, dès lors que, ainsi que cela a été rappelé, les prix des billets d'avion ont considérablement augmenté

Ce montant, fixé par collectivité de départ ou d'arrivée est fixé par l'arrêté du 2 mars 2023, portant modification de l'arrêté du 18 novembre 2010 pris en application de l'article 13 du décret n° 2010 1424 du 18 novembre 2010 fixant les conditions d'application des II, III, IV et V de l'article 50 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et les limites apportées au cumul des aides au cours d'une même année.

Il est aujourd'hui difficile de dresser un état des lieux de la GPEC car nous ne disposons pas des outils habituels d'évaluation des politiques publiques (rapports parlementaires, de la Cour des comptes ou des Chambres régionales des comptes, etc.).

Reste qu'elle demeure très souvent présentée par ses défenseurs comme susceptible de contribuer aux objectifs définis dans la présente fiche, précisément parce qu'elle oblige à une réflexion encourageant la mobilité géographique.

Par ailleurs, les termes très généraux de la GPEC T autorisent ses parties prenantes à faire du sujet de la mobilité notamment à destination des départements d'Outre-Mer un axe fort du plan d'action.

Qu'il s'agisse de la GPEC au sein des entreprises et de la GPEC T, les outils existent pour faire en sorte que les dispositifs d'aide au retour soient complétés par une réelle volonté du milieu économique et institutionnel guadeloupéen.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Ainsi que cela a été rappelé ci-dessus, le Fonds de continuité territoriale existe déjà et est prévu par la loi aux articles L. 1803-2 et suivants. Il permet donc de prévoir une aide au retour « *des résidents ultramarins dans leur collectivité d'origine dans les cinq ans suivant l'accomplissement d'une période de formation en mobilité* ».

Il ne sera donc pas nécessaire de modifier la loi pour rendre effective l'aide à la mobilité territoriale.

En revanche, il pourra être opportun de réviser l'arrêté du 2 mars 2023 pour augmenter le montant de la prise en charge des billets par le Fonds et ainsi tenir compte de la hausse significative de prix desdits billets, sur la base, par exemple, du montant proposé dans le rapport parlementaire, soit un passage de 340 à 950 € de prise en charge dès lors que la collectivité de départ ou d'arrivée est la Guadeloupe¹⁵⁷.

Plus encore, et dans la continuité de ces propositions, il pourrait être envisagé d'indexer le montant pris en charge par le Fonds d'aide à la mobilité sur l'indice des prix du transport aérien de passagers (IPTAP), ce qui devrait alors passer *a minima* par une modification de l'arrêté du 2 mars 2023, étant considéré que les parlementaires envisagent de créer un nouvel article L. 1803-4-1-1 du code des transports à cet effet.

Enfin, s'agissant de la GPEC, il pourrait éventuellement être envisagé d'étendre le nombre d'entreprises concernées, en abaissant les seuils de négociation obligatoire prévus à l'article L. 2242-20 du code du travail, notamment pour les groupes disposant d'une entreprise située au sein d'un département d'Outre-Mer.

De même, dans le cadre de la GPEC T, la Guadeloupe pourrait proposer que le prochain plan d'action emporte une réflexion majeure sur le développement des secteurs d'activités stratégiques propres à favoriser le retour des ultra-marins et l'installation des hexagonaux sur le territoire de la Guadeloupe (via par exemple des partenariats avec certains établissements d'enseignement supérieur).

En tout état de cause et de façon plus générale, un rapport d'analyse critique sur la mise en œuvre de la GPEC pourrait être encouragée.

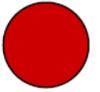
¹⁵⁷ Rapport précité, page 13

3.2. *Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?*

Dans la mesure où la présente préconisation ne relève pas, à proprement parler, d'une compétence des DROM ou de la CUOM, il n'apparaît pas que la transformation de la collectivité emportera des conséquences quant à sa mise en œuvre.

3.3. *Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?*

Il en va de même de la transformation en COM-DA, dans la mesure où la préconisation ne relève pas tant des compétences de la collectivité ou de son autonomie normative que de la modification de dispositifs existants.



FICHE 11 - DISPOSITIF CADRES D'AVENIR

1. Présentation du cadre juridique

Le programme Cadres d'avenir a été mis en place, pour la Martinique, la Guadeloupe et Saint-Martin par un décret du 19 octobre 2023, n° 2023-960 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres.

Ce programme s'applique à titre expérimental du 20 octobre 2023 au 30 août 2028.

Il consiste en des mesures d'accompagnement financières et psychologiques des étudiants en mobilité se destinant à occuper un emploi de cadre intermédiaire ou supérieur sur le territoire de leur collectivité de résidence, après avoir obtenu un titre ou un diplôme dans un cursus d'enseignement supérieur dans certains secteurs et métiers.

Cette liste de métier et secteur d'activité est arrêtée annuellement par le représentant de l'Etat, au plus tard quinze jours avant la date limite de dépôt des dossiers pour l'année d'enseignement supérieur suivante.

Il a pour finalité d'améliorer le recrutement de cadres dans le ressort territorial de chacune de ces collectivités sur les métiers et secteurs d'activité en difficulté de recrutement, en participant à leur développement économique et social. Il s'inscrit dans une démarche de création d'un écosystème favorable à l'émergence des talents.

Il s'agit d'une concrétisation de la mesure n° 20 du plan interministériel pour l'emploi des jeunes.

a. Bénéficiaires

Les conditions d'éligibilité sont les suivantes¹⁵⁸ :

- **Résider régulièrement et habituellement** en Guadeloupe, en Martinique ou à Saint-Martin depuis au moins 5 ans,
- Constituer ou être rattaché à un foyer fiscal dont le revenu fiscal de référence ne dépasse pas un montant de 18 000 €. il correspond, pour les résidents de Saint-

¹⁵⁸ Art. du 3 décret du 19 octobre 2023, n° 2023-960 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres

Martin, à 85 % des revenus déclarés à l'administration fiscale de la collectivité de Saint-Martin au titre de l'année couverte par le dernier avis d'imposition du foyer disponible avant chaque début de scolarité ;

- Être inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur situé en France hexagonale, dans un cursus d'enseignement supérieur menant à un métier ou un secteur d'activité, dans la collectivité d'origine, mentionné par l'arrêté précité ;
- Être âgé de 30 ans au plus au 1er octobre de l'année universitaire au titre de laquelle la demande est formulée.

b. Détail du programme

Ce programme consiste à attribuer à aux étudiants triés sur le volet et dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat ¹⁵⁹ :

- **une aide financière au déplacement** pour chaque année universitaire.
Cette aide, porte sur le trajet aérien aller-retour entre la collectivité de résidence et le territoire où se déroule la formation, le trajet terrestre aller-retour entre l'aéroport d'arrivée et le lieu effectif de la formation (**i.e. 100% du coût du transport aérien**).
Cette aide peut aussi couvrir, dans la limite d'une fois par année universitaire, les déplacements terrestres pour rejoindre le lieu où se déroule le stage pratique ou le lieu où se déroule l'examen en lien avec la formation (**i.e. 100 % du coût du transport terrestre** : trains, covoiturage, transport collectif de longue distance en bus. Sont exclus de cette aide la prise en charge de abonnement aux transports publics réguliers de voyageurs urbains ou interurbains) ;
- **Une aide financière à l'installation** versée à l'arrivée de l'étudiant sur le lieu de ses études et destinée à couvrir forfaitairement les premiers frais liés à son installation, dénommée « allocation d'installation » (**i.e. 800 €. Une prise en charge d'une nuitée d'hébergement peut également être octroyée**) ;
- **Une indemnité mensuelle, mise en œuvre chaque année de scolarité en fonction des ressources de l'étudiant, sur production d'un justificatif ;**
- **Un suivi administratif, pédagogique et psychologique des bénéficiaires** pendant la durée des études dans le programme ainsi qu'au moment de la recherche d'un emploi à l'issue de l'obtention du diplôme.

Le montant des aides est fixé par arrêté.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Art. 2 du décret du 19 octobre 2023, n° 2023-960 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres

¹⁶⁰ Arrêté du 10 novembre 2023 pris pour l'application du I de l'article 10 du décret du 19 octobre 2023 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres de Guadeloupe, de Martinique et de Saint-Martin

En contrepartie de cet accompagnement, l'étudiant a pour obligation de ¹⁶¹ :

- Suivre avec assiduité tous les cours et se présenter à tous les examens de son cursus d'études jusqu'à l'obtention du diplôme préparé, sauf pour raison médicale dûment attestée. Le respect de cet engagement est attesté annuellement par le bénéficiaire ;
- Poursuivre sans interruption ses études, en l'attestant chaque année, dans la filière définie initialement, jusqu'à l'obtention du diplôme préparé, sauf dérogation accordée par le représentant de l'Etat dans la collectivité d'origine après avis de la commission de sélection et de suivi ;
- Retourner dans sa collectivité d'origine dans les huit mois suivant la fin du programme de formation (dérogation dans la limite d'un an, et à la condition de destination, au vu des justifications produites par l'étudiant) ;
- Rechercher activement dans sa collectivité d'origine un emploi correspondant au diplôme obtenu et y exercer son activité professionnelle pendant une fois et demie la durée de son inscription dans le programme, dans la limite minimale de trois ans et maximale de cinq ans. Le respect de cet engagement est attesté annuellement par le bénéficiaire, qui fournit un justificatif de sa situation professionnelle au service gestionnaire de l'aide.

L'irrespect de ces obligations est sanctionné, il peut y avoir une décision de suspension de la convention et des aides, voire l'exclusion du programme par la commission de sélection et de suivi, avec la possibilité d'un remboursement des aides. ¹⁶²

c. Modalités de mise œuvre

Ce programme est financé par l'Etat, mais peut également être cofinancé par toute personne morale de droit public ou privé, dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat. ¹⁶³

Un nombre de place maximal pour le bénéfice du programme est déterminé par arrêté.

Pour l'année universitaire 2023-2024, le nombre est limité à 18 places pour la Guadeloupe. ¹⁶⁴

¹⁶¹ Art. 5 du décret du 19 octobre 2023, n° 2023-960 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres

¹⁶² Art. 6 du décret du 19 octobre 2023, n° 2023-960 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres

¹⁶³ Art. 8 du décret du 19 octobre 2023, n° 2023-960 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres

¹⁶⁴ Art. 2 de l'arrêté du 10 novembre 2023 relatif à la détermination pour l'année universitaire 2023-2024 du nombre de places maximal attribué aux collectivités mentionnées à l'article 1er du décret du 19 octobre 2023 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres de Guadeloupe, de Martinique et de Saint-Martin

Les candidats sont retenus par arrêté du représentant de l'Etat après avis de la commission de sélection et de suivi.

La commission de sélection et de suivi établit une liste des candidatures retenues après examen des pièces justificatives composant le dossier de candidature. Cette liste est établie sur des critères de motivation du candidat, de qualité du parcours précédent la candidature, de qualité du projet professionnel présenté et de correspondance de ce projet avec la liste des métiers et secteurs d'activité.

Un arrêté des ministres chargés des outre-mer et du budget fixe notamment le montant ou le taux des aides du programme.¹⁶⁵

2. Analyse à droit constant

Le dispositif est constitué des décrets et d'arrêtés suivants pris par le ministre de l'intérieur et des outre-mer :

- **Décret du 19 octobre 2023**, n° 2023-960 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres.

Ce décret est autonome. Il constitue le cœur du dispositif décrit ci-dessus.

- **Arrêté du 10 novembre 2023** relatif à la détermination pour l'année universitaire 2023-2024 du nombre de places maximal attribué aux collectivités mentionnées à l'article 1er du décret du 19 octobre 2023 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres de Guadeloupe, de Martinique et de Saint-Martin,

Cet arrêté fixe le nombre de place du programme par an.

- **Arrêté du 10 novembre 2023** pris pour l'application du I de l'article 10 du décret du 19 octobre 2023 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres de Guadeloupe, de Martinique et de Saint-Martin.

Cet arrêté fixe le montant et les modalités de calcul et de versement des aides.

Dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif, il apparaît nécessaire de faire un bilan annuel concernant la répartition des bénéficiaires du programme par genre, en raison du

¹⁶⁵ Arrêté du 10 novembre 2023 pris pour l'application du I de l'article 10 du décret du 19 octobre 2023 portant expérimentation d'un programme de formation en mobilité des cadres de Guadeloupe, de Martinique et de Saint-Martin

développement des obligations transparence et de parité au regard de l'accès aux postes à responsabilité (ex : index égalité (art. L. 1142-8 et suivants du code du travail) ou encore l'obligation de parité dans les conseils d'administration de certaines entreprises).

Il conviendrait également de suivre le taux d'insertion et de rétention en Guadeloupe des cadres ou futurs cadres bénéficiaires du dispositif.

Le suivi du programme pourrait être effectué par le comité de pilotage énoncé à l'article 7 du décret, celui-ci étant chargé d'établir les orientations stratégiques du programme.

Le taux d'insertion des cadres peut s'avérer crucial. En effet, le candidat pourrait ne pas trouver pas d'emploi dans sa collectivité à son retour, malgré une recherche de poste sérieuse. Dans un tel cas, il ne semblerait pas justifié de solliciter le remboursement des aides dont il a bénéficiées s'il décide de partir pour la métropole.

En effet le 4° du II de l'article 5 du décret énonce que le candidat doit :

4° Rechercher activement dans sa collectivité d'origine un emploi correspondant au diplôme obtenu et y exercer son activité professionnelle pendant une fois et demie la durée de son inscription dans le programme, dans la limite minimale de trois ans et maximale de cinq ans. Le respect de cet engagement est attesté annuellement par le bénéficiaire, qui fournit un justificatif de sa situation professionnelle au service gestionnaire de l'aide.

En vertu du II de l'article 3 du décret, le manquement à cette obligation peut être sanctionné par le remboursement de la totalité des aides versées dans le cadre du programme.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique :

3.2 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Il apparait essentiel d'élaborer une cellule d'accompagnement dans l'emploi et de fixer des critères permettant de déterminer ce qu'est une recherche sérieuse d'emploi et une offre valable d'emploi.

De plus ce dispositif pourrait être complété par un dispositif de préférence régionale à l'embauche (voir fiche n°9).

Par ailleurs, le dispositif cadres d'avenir est un dispositif susceptible d'évoluer avec la conjoncture (besoin de la collectivité, part d'hommes et de femmes bénéficiant du dispositif, etc.).

Il est donc recommandé de maintenir la mise en œuvre par voie réglementaire (décret et arrêté), qui sont des outils plus flexibles que la loi.

Si, toutefois, il était envisagé de l'inscrire dans un projet de loi du pays afin que le dispositif puisse trouver pleine autonomie par rapport à l'Etat, il conviendrait de maintenir les modalités de sa mise en œuvre par décret ou par arrêté.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

En l'occurrence, le dispositif procède, à ce stade, exclusivement d'une démarche expérimentale financée par l'Etat.

Dans ces conditions, il paraît malaisé de pouvoir considérer que le passage en CUOM de la Guadeloupe pourrait avoir une influence sur l'évaluation de l'Etat dudit dispositif et sur sa volonté de pérenniser les financements associés et d'en faire évoluer les modalités.

En tout état de cause, la possibilité de cofinancement du dispositif par la Guadeloupe (article 8 du décret du 19 octobre 2023) corrélée à la signature d'une convention avec l'Etat lui ouvre déjà une capacité d'intervention et de négociation sur ledit dispositif.

La question pertinente serait alors davantage celle de l'impact d'un changement statutaire dans la possibilité pour la Guadeloupe d'initier et de porter un dispositif comparable mais complètement autonome de l'Etat.

A cet effet, le passage en CUOM pourrait éventuellement s'accompagner de l'attribution à la Guadeloupe, à l'instar de la Martinique et la Guyane, d'une clause générale de compétence.

Cependant, en l'occurrence, il apparaît que la Guadeloupe pourrait d'ores et déjà faire valoir que la création d'un dispositif comparable de portée locale relève de ses compétences régionales.

En tout état de cause, le principal sujet en l'occurrence, serait à notre sens, davantage financier.

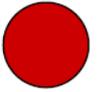
3.2. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Sur cette seconde interrogation, soit sur l'impact susceptible d'emporter une transformation de la Guadeloupe en COM-DA s'agissant du dispositif cadres d'avenir, nous rejoignons pour beaucoup ce qui a été développé ci-dessus.

En l'occurrence, une transformation statutaire renforcerait assurément la capacité d'initiative de la Guadeloupe à créer un dispositif local autonome.

Reste que cela pourrait conduire à un désengagement financier de l'Etat.

De sorte qu'une intervention conjointe, par la voie du cofinancement prévu par le décret nous semble probablement davantage à privilégier.



FICHE 12 - ADAPTER AUX OUTRE-MER LES CHÈQUES ÉNERGIES, LES BOUCLERS TARIFAIRES ET LES PRIX DES CARBURANTS ET APPROVISIONNEMENT DES CARBURANTS

1. Présentation du cadre juridique

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe s'interroge sur une série de dispositifs permettant d'améliorer le pouvoir d'achat de ses habitants en matière d'énergie. Seront successivement présentés :

- Les prix des carburants et l'approvisionnement (**I.1.**) ;
- Les chèques énergie (**I.2.**) ;
- Les boucliers tarifaires (**I.3.**).

I.1. Les prix des carburants et l'approvisionnement

Aux termes de l'article L. 410-3 du Code de commerce, par exception au principe de libre concurrence, des mesures spécifiques peuvent être prises pour remédier aux dysfonctionnements des marchés de gros de biens et de services dans les territoires des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, dont la Guadeloupe fait partie.

Cette faculté se traduit en Guadeloupe par l'édiction d'un prix déterminé par les pouvoirs publics pour les carburants. Initialement organisée par le décret n°2013-1314 du 27 décembre 2013 *réglementant les prix des produits pétroliers ainsi que le fonctionnement des marchés de gros pour la distribution de ces produits dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique*, les dispositions sont désormais codifiées aux articles R. 671-1 et suivants du Code de l'énergie.

Ainsi, aux termes de l'article R. 671-1 dudit code, les prix maximums des produits pétroliers sont fixés par le Préfet. Ces prix maximums doivent être calculés « *en fonction des coûts supportés par les entreprises et de la rémunération des capitaux ou, le cas échéant, de leur marge commerciale* ».

De première part, les prix concernés par cette réglementation sont notamment les prix des supercarburants et des gazoles, étant précisé que l'arrêté préfectoral pris sur ce fondement fixe les prix à différentes étapes : prix de sortie de raffinerie, au prix maximum, toutes taxes comprises, de distribution au stade de gros et au stade de détail.

De seconde part, aux termes de l'article R. 671-5 du Code de l'énergie la détermination des prix pour la distribution, au stade de gros et de détail, est fixée par une méthode précisée par arrêté. Cette méthode doit fixer :

1° La marge de gros maximale, calculée à partir des coûts de distribution de ces produits jusqu'aux points de vente au détail ;

2° La marge de détail maximale, calculée à partir des coûts de distribution de ces produits au consommateur final dans les points de vente au détail.

Cette méthode a été précisée par l'arrêté du 5 février 2014 *relatif à la mise en œuvre du décret n° 2013-1314 du 27 décembre 2013*.

Cet arrêté précité a notamment fixé les modalités de détermination du chiffre d'affaires mensuel de la Société anonyme de la raffinerie des Antilles (ci-après SARA), en monopole de fait sur la Guadeloupe.

De troisième part enfin, **les prix des carburants sont fixés mensuellement par arrêté préfectoral**. Le dernier arrêté à la date de la présente fiche a été pris le 30 avril 2024. Son annexe 1 fixe les prix maximums des produits pétroliers (super sans plomb, gazole routier...) pour le mois de mai 2024¹⁶⁶.

En définitive donc, les collectivités de Guadeloupe, et notamment le Département, n'ont pas en l'état d'influence directe dans le process réglementaire de détermination du prix des carburants.

On retiendra encore que si la société SARA est en monopole de fait sur le territoire de la Guadeloupe¹⁶⁷, rien n'interdit en principe à un autre opérateur de se positionner sur le marché de l'approvisionnement en produit pétrolier sur ledit territoire.

Aussi, la Guadeloupe est libre de s'approvisionner sur le bassin géographique caribéen.

¹⁶⁶ L'arrêté est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.guadeloupe.gouv.fr/contenu/telechargement/31275/228926/file/AP%20CARBURANT%20MAI%202024%20.pdf>

¹⁶⁷ Rapport parlementaire de la Commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, compte rendu n°20

I.2. Les chèques énergie

Aux termes de l'article L. 124-1 du Code de l'énergie¹⁶⁸, le chèque énergie est un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à un plafond d'acquitter tout ou partie du montant de leurs dépenses en matière d'énergie.

Les dépenses doivent être relatives à leur logement ou permettre l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement.

De première part, les ménages concernés par le chèque énergie sont ceux dont le revenu fiscal de référence annuel par unité de consommation est inférieur à un seuil fixé par arrêté (article R. 124-1 du Code de l'énergie).

De seconde part, la valeur faciale du chèque énergie est fixée en fonction dudit revenu fiscal de référence (article R. 124-3 du Code de l'énergie).

Les critères d'éligibilité au chèque énergie et sa valeur faciale ont été définis par un arrêté du 3 mars 2023¹⁶⁹. Sont ainsi éligibles les ménages disposant d'un revenu de référence annuel par unité de consommation inférieur à 11 000 euros. Le montant du chèque énergie est défini à l'article 2 de l'arrêté.

Il convient de souligner que ces dispositions ne font pas de distinction entre les habitants de métropole et les habitants des territoires d'Outre-mer. Ainsi, les habitants de la Guadeloupe peuvent bénéficier de ce dispositif.

I.3. Les boucliers tarifaires

Les boucliers tarifaires ont été mis en place par le gouvernement pour faire face à la hausse des coûts de l'électricité et du gaz résultant de la guerre en Ukraine. Ces dispositifs visaient à limiter la hausse des prix de l'électricité et du gaz en gelant les tarifs réglementés de vente de l'électricité et du gaz

Il convient à titre liminaire d'opérer un rappel sur les tarifs réglementés de l'électricité et du gaz.

¹⁶⁸ Codifié par l'article 201 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

¹⁶⁹ Arrêté du 3 mars 2023 fixant les critères d'éligibilité au chèque énergie et le plafond aux frais de gestion pouvant être déduits de l'aide spécifique

En application du principe de péréquation tarifaire, les consommateurs d'électricité et de gaz des collectivités d'Outre-mer disposent de prix de l'énergie similaires à ceux proposés en métropole, malgré un coût réel supérieur.

Concernant l'électricité, aux termes de l'article L. 337-4 du Code de l'énergie, **l'Outre-mer bénéficie de l'ensemble des tarifs réglementés de vente**, là où le territoire métropolitain ne bénéficie plus que des tarifs bleus pour les ménages et les microentreprises.

Concernant le gaz, **l'Outre-mer bénéficiait également des tarifs réglementés de vente. Ces tarifs ont toutefois disparu au 30 juin 2023 pour l'ensemble des consommateurs, comme en métropole.**

Les boucliers tarifaires ont été initialement consacrés par l'article 181 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 *de finances pour 2022*. Aux termes de cet article, par dérogation aux articles L. 445-3 (gaz) et L. 337-4 à L. 337-9 (électricité) du Code de l'énergie, les procédures classiques de détermination des tarifs réglementés étaient suspendues. Des dispositions spécifiques ont été mises en place.

S'agissant de l'électricité désormais seule régulée, le bouclier tarifaire est toujours en vigueur (article 225 de la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 *de finances pour 2024*). En effet, les tarifs de l'électricité sont en principe fixés par la Commission de régulation de l'énergie (ci-après, CRE). Par application du bouclier tarifaire, le gouvernement n'est pas tenu de faire application des tarifs proposés par la CRE mais peu les fixer librement.

C'est ainsi que par un arrêté du 29 janvier 2024, le Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a refusé les tarifs proposés par la CRE et a fixé les barèmes des tarifs réglementés de l'électricité pour les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, dont la Guadeloupe fait partie. Ce faisant, **le Ministre a maintenu le bouclier tarifaire pour l'électricité en Guadeloupe.**

2. Analyse à droit constant

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe s'interroge sur la possibilité de bloquer le prix des carburants à 1,50 euros par litre. Il souhaite à titre subsidiaire pouvoir adapter les modalités, les périmètres et les montants des chèques énergies et des boucliers tarifaires.

2.1. Sur le blocage des carburants

Comme exposé *supra*, le prix des carburants en Guadeloupe est fixé mensuellement par arrêté du Préfet de région.

Aux termes des dispositions applicables, les collectivités de Guadeloupe n'interviennent pas dans la détermination des prix des carburants.

2.2. Sur l'adaptation des chèques énergie et des boucliers tarifaires

Comme exposé *supra*, le montant des chèques énergie est fixé par arrêté conjoint du Ministre de l'économie et du Ministre de la transition énergétique. Les tarifs réglementés de vente d'électricité et le bouclier faire pour l'électricité (seuls qui subsistent) sont fixés pour leur part, respectivement, par la Commission de régulation de l'énergie et par le Ministre de l'économie.

Là encore, les collectivités de Guadeloupe ne sont pas associées à la détermination du montant du chèque énergie ou à l'amplitude du bouclier tarifaire.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

a. Sur le prix des carburants

Plusieurs solutions permettraient d'intervenir sur le prix des carburants en Guadeloupe.

De première part, **des modifications des cadres légal et réglementaire** pourraient être introduites afin de faire participer les collectivités de Guadeloupe dans la détermination du prix des carburants.

Ces modifications pourraient consister à partager expressément le pouvoir de fixation des prix entre le Préfet de région et les Présidents des collectivités de Guadeloupe ou bien soumettre à avis conforme des Présidents des collectivités de Guadeloupe les arrêtés du Préfet de région.

De seconde part, les collectivités de Guadeloupe et plus spécifiquement la Région Guadeloupe pourraient à tout le moins influencer sur le prix des carburants en décidant de la **mise en place d'une aide financière à destination des consommateurs finals ou encore en dispensant d'octroi de mer les carburants**. Il y aurait lieu sans doute d'y associer des dispositifs d'aide de l'Etat à la Guadeloupe en conséquence.

b. Sur les chèques énergie et les boucliers tarifaires

Seule des modifications réglementaires pourraient permettre aux collectivités de Guadeloupe d'intervenir pour adapter les chèques énergie ou le bouclier tarifaire pour l'électricité à leur territoire.

En premier lieu, concernant le chèque énergie, il pourrait être envisagé de modifier l'article R. 124-3 du Code de l'énergie afin de prévoir **un montant plus élevé du chèque énergie dans les ZNI ou bien prévoir une consultation des collectivités de Guadeloupe donnant lieu à avis conforme de celles-ci**.

L'arrêté du 3 mars 2023 précité devrait être modifié en conséquence, voire les textes sur lesquels cet arrêté se fonde pour autoriser un traitement différent de la Guadeloupe par rapport à la métropole, voire sans doute globalement les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental.

En second lieu, concernant le bouclier tarifaire, il convient de préciser que les zones non interconnectées font déjà l'objet d'un régime dérogatoire avantageux (cf. I.3 ci-avant) avec la persistance sur ces territoires des tarifs réglementés de vente d'électricité. Solution favorable à la limite de la volatilité des prix, ainsi que la crise énergétique l'a démontré en métropole, poussant les acteurs à solliciter un retour de ces tarifs réglementés de vente¹⁷⁰.

Dès lors, une adaptation des boucliers tarifaires, ce qui est déjà, *in fine*, le cas, n'apparaît pas opportune, sauf à modifier le dispositif réglementaire pour soumettre à avis conforme des Présidents des collectivités de Guadeloupe les arrêtés du Ministre de l'économie.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

En l'occurrence, et dans le même sens que ce qui a été détaillé *supra* s'agissant de la fixation du prix d'achat de l'électricité produite par les ENR, il apparaît que le passage en CUOM de la

¹⁷⁰ Pour mémoire, la diminution des catégories de bénéficiaires des tarifs réglementés de vente s'est imposée en métropole sous l'effet du droit de l'Union européenne.

Guadeloupe n'aurait vraisemblablement pas vocation à emporter une évolution de ses facultés d'intervention s'agissant des dispositifs précités.

En effet et comme détaillé *supra*, l'ensemble des dispositifs précités relève d'un pilotage et d'un financement étatique.

Or, si l'article 73 n'exclut pas d'un point de vue théorique, qu'il puisse sur de tels dispositifs être prévu un régime dérogatoire conférant à la Guadeloupe des prérogatives dans la définition des règles applicables sur son territoire, il est constant que dans la pratique, les CUOM existantes n'en bénéficient pas.

De sorte qu'à notre sens, les évolutions plébiscitées du cadre réglementaire relèvent d'une négociation susceptible d'être menée indifféremment dans le cadre statutaire actuel de la Guadeloupe ou dans celui de CUOM.

La situation pourrait en revanche être différente en cas de passage en COM-DA.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

En COM-DA, il est constant qu'il est accordé aux collectivités de larges compétences relevant en principe de la responsabilité de l'Etat et ne relevant pas de ses pouvoirs régaliens.

Dans le même temps, il leur est souvent corrélativement accordé un pouvoir normatif dans le champ des compétences dévolues.

Or, s'agissant *a minima*, de la fixation des prix des carburants, il pourrait notamment être sollicité un régime comparable à celui de la Polynésie Française, pour laquelle, il est prévu par l'article 91 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française* que : « *Dans la limite des compétences de la Polynésie française, le conseil des ministres : [...] 15° Fixe les conditions d'approvisionnement, de stockage et de livraison ainsi que les tarifs des hydrocarbures liquides et gazeux* ».

Ce faisant, il lui serait permis, comme ce fut le cas pour le conseil des ministres polynésien au premier avril dernier de maintenir pour ses habitants le prix au litre du carburant au niveau souhaité.

FICHE 13 – ERIGER L'OBSERVATOIRE DES PRIX, DES MARGES ET DES REVENUS EN AAI



Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe ¹⁷¹ mentionne le souhait d'ériger l'Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) en autorité administrative indépendante (AAI).

1. Présentation du cadre juridique

1.1. Création et historique des OPMR

Dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans d'autres collectivités d'outre-mer, un observatoire des prix, des marges et des revenus analyse le niveau et la structure des prix, des marges et des revenus et fournit aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution.

Actuellement, on dénombre neuf OPMR : cinq aux Antilles-Guyane (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin), un à la Réunion, un à Mayotte, un à Wallis et Futuna et un à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les OPMR sont issus, dans leur forme actuelle, d'une succession d'évolutions législatives et réglementaires.

C'est l'article 75 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer qui crée, pour la première fois, dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion un observatoire des prix et des revenus (OPR).

La loi renvoyait à un décret le soin de fixer la composition, les missions ainsi que les modalités de fonctionnement des OPR.

Ce décret, paru en 2007 (soit plus de 7 ans après la loi qui l'annonçait), précise que les OPR créées ont pour mission d'analyser le niveau et la structure des prix et des revenus et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution¹⁷².

¹⁷¹ Rapport du Congrès des élus du 7 juin 2023 sur la stratégie territoriale optimale pour l'amélioration des politiques publiques en Guadeloupe.

¹⁷² Décret n° 2007-662 du 2 mai 2007 relatif à la création d'un observatoire des prix et des revenus en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Par la suite, le législateur a souhaité renforcer la base législative des observatoires, dans un premier temps, par la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État, puis par la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer (LREOM), qui leur consacre un titre au livre IX du code de commerce.

Dans le même temps, pour répondre à l'objectif d'amélioration de la connaissance des mécanismes de formation des prix outre-mer, le législateur a souhaité donner une nouvelle impulsion à ces observatoires.

Il a ainsi élargi leurs missions à l'observation des marges (les OPR deviennent ainsi les OPMR) et les a intégrés à la procédure d'élaboration des accords annuels de modération de prix de produits de grande consommation prévue par l'article L. 410-5 du code de commerce, désormais connu sous le terme de dispositif « *Bouclier Qualité Prix* » (BQP).

1.2. Composition des OPMR

Les OPMR sont des instances collégiales regroupant des acteurs publics et privés.

La composition exacte est propre à chacun des OPMR mais, de façon constante¹⁷³, ils réunissent, outre leur président, les députés et sénateurs élus dans la collectivité concernée, des représentants des collectivités territoriales concernées, de l'Etat, des associations de consommateurs, des syndicats d'employeurs et de salariés, du conseil économique et social régional, des chambres consulaires, de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et des personnalités qualifiées à raison de leur compétence ou de leurs connaissances en matière de formation des prix, des marges et des revenus.

La composition précise et les modalités de désignation des membres de chaque observatoire sont fixées par décret et figurent dans la partie réglementaire du code de commerce¹⁷⁴.

S'agissant de la présidence de l'observatoire, celle-ci était auparavant confiée au représentant de l'Etat.

Cela étant, depuis l'intervention du décret du 6 juillet 2010¹⁷⁵, les observatoires sont présidés par des magistrats des Chambres régionales des comptes, renforçant par la même leur autonomie.

¹⁷³ Article L. 910-1 C du code de commerce.

¹⁷⁴ Pour la Guadeloupe, v. le I de l'article D. 910-1 C du code de commerce.

¹⁷⁵ Décret n° 2010-763 du 6 juillet 2010 relatif au fonctionnement de l'observatoire des prix et des revenus en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ainsi, le président de chaque observatoire est nommé, pour un mandat de cinq ans renouvelable, par arrêté du premier président de la Cour des comptes, parmi les membres du corps des magistrats des juridictions financières ou parmi les magistrats honoraires de ces corps¹⁷⁶.

Le secrétariat de chaque observatoire est assuré par les services de l'Etat présents dans la collectivité concernée¹⁷⁷.

1.3. Missions des OPRM

Depuis l'origine, la mission des OPR consiste à analyser le niveau et la structure des prix et des revenus et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution¹⁷⁸.

Ainsi qu'il a été exposé *supra*, en 2012¹⁷⁹, le législateur a élargi leur mission à l'observation des marges et les a intégrés à la procédure d'élaboration des accords annuels BQP.

Au-delà de ces missions d'ordre général, l'OPRM est plus particulièrement chargé des actions suivantes :

- émettre un avis facultatif afin d'éclairer les pouvoirs publics sur la conduite de la politique économique et de cohésion sociale menée dans la collectivité sur le territoire de laquelle il est établi¹⁸⁰ ;
- publier annuellement des données portant sur le niveau et la structure des coûts de passage portuaire¹⁸¹ ;
- rendre un avis en vue de la conclusion des accords annuels de modération de prix de produits de grande consommation, désormais connu sous le terme de dispositif « *Bouclier Qualité Prix* » (BQP)¹⁸².

¹⁷⁶ Article L. 910-1 B du code de commerce.

¹⁷⁷ Article L. 910-1 D du code de commerce.

¹⁷⁸ Décret n° 2007-662 du 2 mai 2007 relatif à la création d'un observatoire des prix et des revenus en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹⁷⁹ Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer.

¹⁸⁰ Article L. 910-1 E du code du commerce.

¹⁸¹ Article L.910-1 F du code de commerce.

¹⁸² Concrètement, le préfet négocie avec les organisations professionnelles du secteur du commerce de détail et leurs fournisseurs, qu'ils soient producteurs, grossistes ou importateurs, ainsi qu'avec les entreprises de fret maritime et les transitaires un accord de modération du prix global d'une liste limitative de produits de consommation courante (v. article L. 410-5 du code de commerce et article 1 du décret n° 2012-1459 du 26 décembre 2012 relatif aux accords annuels de modération de prix de produits de grande consommation).

- rendre un rapport annuel, qui peut être assorti d'avis et de propositions. Ce rapport est adressé au Parlement et aux ministres chargés des outre-mer, de l'économie, des finances et de l'emploi. Notons que l'OPMR peut également, à la demande de son président ou du tiers de ses membres, rendre des rapports sur des sujets particuliers¹⁸³ ;

Par ailleurs, en matière de carburant et de gaz, l'OPMR a pour mission de :

- mettre en place une commission spécialisée qui doit être informée des projets de modifications des prix prévues par les dispositions spécifiques réglementant les prix des produits pétroliers ainsi que le fonctionnement des marchés de gros pour la distribution de ces produits en outre-mer¹⁸⁴ ;
- organiser la présentation aux membres de l'OPMR une fois par an par le préfet des évolutions de prix découlant de la mise en œuvre du présent décret, au regard des variations des cours des matières premières, avec la participation des opérateurs des filières concernées¹⁸⁵ ;
- rendre public, chaque année, les résultats globaux des entreprises du secteur, dans des conditions fixées par arrêté des ministres chargés de l'économie, de l'énergie et de l'outre-mer¹⁸⁶.

A noter enfin que l'OPMR peut saisir pour avis l'Autorité de la Concurrence sur toute question relevant de sa compétence¹⁸⁷.

2. Analyse à droit constant

Ainsi qu'il l'a été exposé *supra*, les OPMR sont des instances collégiales, regroupant des acteurs publics et privés, chargées d'un rôle consultatif et d'information en matière de prix et de pouvoir d'achat.

Cela étant, il sera observé que, en l'état, les OPMR ne sont pas dotés de prérogatives comparables à celles des AAI, telles que l'exercice d'un pouvoir réglementaire, d'investigation, de contrôle, d'injonction, d'édiction de décisions individuelles ou encore de sanction.

Le souhait exprimé le Congrès des élus de la Guadeloupe est ainsi de voir ériger l'OPMR établi sur son territoire en AAI, c'est-à-dire, selon une approche générale communément admise,

¹⁸³ Article L. 910-1 I du code de commerce.

¹⁸⁴ R. 671-13 du code de l'énergie.

¹⁸⁵ préc.

¹⁸⁶ préc.

¹⁸⁷ Article L. 462-1 du code de commerce.

en un organisme administratif agissant au nom de l'Etat et disposant d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement¹⁸⁸.

A date, plusieurs AAI agissent d'ores et déjà sur des champs d'intervention connexes à celui des OPMR (notamment l'Autorité de la concurrence, la Commission de régulation de l'énergie ou le Médiateur national de l'énergie) mais non directement relatifs à la régulation des prix notamment de l'alimentation.

Cependant, dès ce stade, il convient de préciser que la création d'une AAI nécessite l'intervention d'une loi.

En effet, surmontant le silence de l'article 34 de la Constitution¹⁸⁹, la loi organique n° 2017 - 54 du 20 janvier 2017¹⁹⁰ prévoit en son article 1^{er} que **toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par une loi** qui fixe les règles relatives à leur composition, à leurs attributions et aux principes fondamentaux régissant leur organisation et leur fonctionnement.

Il en résulte que l'OPMR de la Guadeloupe ne peut, à droit constant, être érigé en AAI puisque l'institution d'une telle autorité nécessite l'intervention d'une loi et donc une modification de l'ordonnancement juridique.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Ainsi qu'il vient d'être exposé, ériger l'Observatoire des prix, des revenus et des marges en AAI suppose l'intervention d'une loi créant cette AAI.

Cette création demeure donc conditionnée à une initiative législative – qu'elle soit d'origine gouvernementale ou parlementaire.

Au-delà, la perspective de cette évolution appelle plusieurs observations.

¹⁸⁸ V. sur ce point Conseil d'Etat, Rapport public, 2001, spécialement p. 257 et p. 289 s.

¹⁸⁹ Ce silence pouvait laisser supposer qu'une AAI pouvait régulièrement être instituée par le pouvoir réglementaire et ne requerrait pas nécessairement l'intervention du pouvoir législatif.

¹⁹⁰ Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

D'abord, s'agissant des **missions** susceptibles d'être confiées à une AAI, on relèvera que celles-ci sont traditionnellement chargées de l'une des trois missions suivantes : assurer la protection des droits et libertés des citoyens, veiller au bon fonctionnement de l'Administration dans ses relations avec ses administrés ou participer à la régulation de certains secteurs d'activité, notamment en matière économique¹⁹¹.

Dans la perspective de la création de l'AAI envisagée, il conviendrait d'identifier et de définir les missions qu'elle est susceptible d'assurer, notamment en veillant à ne pas empiéter sur celles relevant d'autres AAI (Autorité de la concurrence, Commission de régulation de l'énergie etc.).

De la même manière, pour ce qui concerne les **pouvoirs** dévolus aux AAI, ceux-ci sont très hétérogènes dans leur nature et leur étendue compte tenu de la diversité des missions qui leur sont confiées (pouvoirs d'émettre un avis entouré d'une solennité importante, de formuler des propositions ou des recommandations ; pouvoir de prononcer des injonctions ; pouvoir de prendre des décisions individuelles ; pouvoir réglementaire ; pouvoir d'investigation et de contrôle ; pouvoir de sanction...).

Sur ce point, il y a lieu de rappeler que les AAI sont des autorités qui agissent au nom et pour le compte de l'Etat, ce qui signifie que leur rôle ne se limite pas à la simple consultation ou à l'émission d'avis.

A cet égard, il sera exposé que des motifs tirés de ce qu'un organisme n'était doté que de fonctions consultatives, d'études ou de réflexions ont pu conduire à l'exclusion de la qualification d'AAI¹⁹².

Il conviendrait donc de déterminer quels pouvoirs (dépassant la simple visée consultative ou informative) pourront être dévolus à l'AAI afin de lui permettre d'accomplir ses missions, là encore en prenant soin de ne pas empiéter sur ceux déjà dévolus à d'autres autorités¹⁹³.

A titre d'exemple, les OPMR pourraient voir leur rôle conforté dans le cadre de l'élaboration du contenu et du suivi de l'exécution des accords de modération des prix des produits de grande consommation négociés par le préfet avec les organisations professionnelles du secteur du commerce de détail et leurs fournisseurs ainsi qu'avec les entreprises de fret maritime et les transitaires.

¹⁹¹ Cf. Conseil d'Etat, Rapport public, 2001, spécialement p. 267 s.

¹⁹² A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a ainsi considéré que le Comité consultatif national d'éthique, le Conseil de la politique monétaire ou encore la Commission des clauses abusives ne constituaient pas des AAI du fait de leur fonction purement consultative, de leur absence de réel pouvoir propre (cf. Conseil d'Etat, Rapport public, 2001, spécialement p. 306).

¹⁹³ Pour exemple, s'agissant des accords de modération des prix on peut relever que la recherche, le constat des manquements et les sanctions relèvent déjà des attributions de l'Autorité de la concurrence (cf. notamment IV de l'article L. 410-5 du code de commerce).

Les OPMR pourraient, toujours à titre d'exemple, fixer eux-mêmes la liste des magasins parties à l'accord sans que cela ne dépende des résultats de la négociation (exercice d'un pouvoir règlementaire) ou encore être intégrés aux partenaires de la négociation.

S'agissant ensuite de leurs **caractéristiques**, l'indépendance est l'une des justifications essentielles de la création des AAI et donc un élément constitutif de celles-ci.

Sous ce rapport, la création d'une AAI implique par définition de doter l'autorité ou l'organisme en cause d'un statut garantissant son indépendance, notamment vis-à-vis du pouvoir politique.

Pour satisfaire à cette exigence d'indépendance, l'observation de plusieurs règles s'impose telles l'irrévocabilité du mandat des membres, la mise en place d'un régime d'incompatibilités, une durée assez longue et non renouvelable du mandat ou encore une autonomie financière et de gestion¹⁹⁴.

Enfin, au-delà du principe même de cette évolution, **la question de son étendue** devrait nécessairement être posée.

En effet, il conviendrait de s'interroger sur le point de savoir si tous les OPMR seraient concernés ou, au contraire, si seul l'OPMR établi sur le territoire Guadeloupéen serait érigé en AAI.

La première hypothèse nécessiterait un consensus pour voir l'ensemble des OPMR existants érigés en une seule AAI, au risque de diluer voire de remettre en cause la connaissance et les intérêts particuliers du territoire sur lequel chacun des OPMR est institué.

La seconde hypothèse aboutirait à une forme d'asymétrie entre les OPMR dès lors que seul l'un d'entre eux serait érigé en AAI, les autres conservant leur nature et restant cantonnés à leurs attributions actuelles.

¹⁹⁴ Cf. Conseil d'Etat, Rapport public, 2001, spécialement p. 290 s.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

En l'occurrence, il appert que le passage en CUOM de la Guadeloupe n'aurait vraisemblablement pas vocation à lui ouvrir le droit de procéder à la création d'une AAI.

La création d'une AAI relève, comme évoqué *supra*, d'un pouvoir législatif.

Or, si l'article 73 de la Constitution permet aux CUOM des adaptations de lois ou de règlements pour leur territoire, la création d'une AAI ne relève pas, à notre sens, d'une situation d'adaptation de loi ou de règlement.

Au demeurant, l'article 73 de la Constitution prévoit également la possibilité d'habilitation des collectivités dans des domaines législatifs.

Néanmoins, ces cas d'habilitation demeurent rares et nous n'avons pas identifié de précédents sur la création d'une AAI.

De sorte que le passage en CUOM ne saurait avoir d'incidence certaine sur le projet de transformation en AAI de l'OPMR de la Guadeloupe.

La situation pourrait être différente en revanche en cas d'évolution en COM-DA.

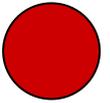
3.2. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

En COM-DA, il est en effet acquis qu'il est généralement accordé aux collectivités de larges compétences de l'Etat ne relevant pas de ses pouvoirs régaliens.

Ce faisant et s'agissant précisant de la création d'AAI, il sera utilement signalé que l'article 30-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française confère précisément à la Polynésie Française une telle prérogative.

Via le mécanisme de la loi de Pays, il est en effet permis à la Polynésie Française de créer une telle autorité et de définir les pouvoirs lui étant dévolus et les mesures de nature à en garantir l'indépendance.

Partant, il est constant qu'une évolution de la Guadeloupe en COM-DA pourrait être corrélée à cette prérogative propre à lui permettre directement de transformer l'OPRM situé sur son territoire en AAI.



FICHE 14 – REGULATION DES TRANSPORTS AERIENS

Le Rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe fait état des préconisations suivantes en matière de régulation des transports aériens :

- réguler les transports aériens et adapter les dotations de continuité territoriale afin de contenir les prix des billets d’avion à moins de 500 euros au moyen d’aides de l’État et des collectivités ;
- déconcentrer les autorisations d’ouverture de lignes au niveau de l’aviation civile locale afin de renforcer la prise de décision au niveau régional et faciliter la mise en place de nouvelles liaisons aériennes, conformément aux engagements pris aux assises du transport aérien en 2018.

I. Réguler les transports aériens et adapter la dotation de continuité territoriale afin de contenir les prix des billets d’avion à moins de 500 € au moyen d’aides de l’Etat et des collectivités

1. Présentation du cadre juridique

Les articles L. 1803-1 et s. du Code des transports définissent la politique de continuité territoriale, au titre de laquelle les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre, au profit de l’ensemble des personnes qui sont régulièrement établies en outre-mer, une politique nationale de continuité territoriale.

La dotation de continuité territoriale¹⁹⁵ aérienne prévoit le versement aux collectivités d’outre-mer d’une dotation de l’État destinée à faciliter les déplacements de leurs résidents.

Chaque année, la loi de finances affecte des ressources à la mission Outre-mer, comprenant notamment l’aide à la continuité territoriale (ci-après, **ACT**). Les différentes catégories d’aides aux déplacements¹⁹⁶ sont versées sous la forme d’une prise en charge de tout ou partie du coût du titre de transport aérien dans la classe tarifaire la plus économique sur le vol emprunté.

¹⁹⁵ Issue de l’article 60 de la loi de programme pour l’outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003 (LOPOM)

¹⁹⁶ Définies aux articles [L. 1803-2](#) à [L. 1803-9](#) du Code des transports

Il existe aujourd'hui près d'une dizaine de dispositifs d'aides¹⁹⁷ :

- l'ACT dite « classique », proposée à tous les ultramarins pour aider au financement des déplacements entre l'outre-mer de résidence et l'hexagone. Il suffit d'être un résident ultramarin, sans condition d'âge ni de motif de voyage. L'ACT est néanmoins soumise à une condition de ressources et de fréquence ;
- l'ACT spécifique, regroupant différentes catégories de bénéficiaires, chacune ayant ses propres critères d'éligibilité : études, formation, stage, sport, culture, recherche, recherche d'emploi, voyage. Leur montant est identique au montant de l'ACT classique¹⁹⁸ ;
- les passeports mobilité : le passeport pour la mobilité des études destiné aux étudiants en formation initiale, le passeport pour la mobilité en stage professionnel et le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle et assimilés.

Le dispositif est intégralement géré par un établissement public administratif, rattaché à l'Etat : L'agence de l'Outre-mer pour la mobilité (ci-après, **LADOM**).

2. Analyse à droit constant

La première autorité compétente en matière de politique de continuité territoriale est l'État¹⁹⁹. En conséquence, les collectivités territoriales ne peuvent se substituer à l'Etat en matière d'aide à la continuité territoriale en instaurant, elles-mêmes, un tel dispositif²⁰⁰. Toutefois, le versement d'une aide régionale en complément de l'ACT gérée par LADOM est envisageable²⁰¹.

Concernant une aide départementale, la mise en œuvre d'une prise en charge d'une partie du prix du billet d'avion nous paraît plus incertain, même s'il n'est pas exclu.

A la différence des régions, les départements ne disposent pas d'une compétence particulière en matière de transport, de développement économique, d'infrastructures aéroportuaires.

¹⁹⁷ Dont les modalités d'attribution sont fixées aux articles D. 1803-1 à D. 1803-16 du code des transports.

¹⁹⁸ L'ACT spécifique est vu comme à ce jour un complet échec (Sénat, rapport d'information n° 488 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la continuité territoriale outre-mer, 30 mars 2023, p. 52, [lien](#)). En 2022, seuls 21 bons ont été émis au titre de l'ACT spécifique

¹⁹⁹ Article L. 1803-1 du code des transports

²⁰⁰ [CE, 1er février 2024, n° 471539](#)

²⁰¹ A l'image de l'aide complémentaire à l'ACT mise en place par la Région Réunion depuis le mois d'avril 2022 ([lien](#)).

Néanmoins, le département est compétent pour mettre en œuvre toute aide relative à la prise en charge des situations de fragilité et au développement social. Il a compétence pour promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ([L. 3211-1 CGCT](#)). La prise en charge d'une partie du prix du billet d'avion par le département pourrait, le cas échéant, se fonder sur cette compétence.

II. Déconcentrer les autorisations d'ouverture de lignes au niveau de l'aviation civile locale afin de renforcer la prise de décision au niveau régional et à faciliter la mise en place de nouvelles liaisons aériennes

1. Présentation du cadre juridique

L'exploitation de services aériens intracommunautaires n'est soumise à aucun permis ou autorisation²⁰². Par conséquent, la mise en place de nouvelles liaisons ne donne pas lieu à une procédure d'autorisation qui aurait vocation à être déconcentrée au niveau local.

Le contrôle des conditions requises pour opérer sur ces lignes (CTA, licence d'exploitation, assurance, programme de vols) est réalisé par le ministre chargé de l'aviation civile, à travers la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC).

En revanche, l'exploitation de services réguliers²⁰³ ou non réguliers de transport aérien public au départ, à destination ou à l'intérieur du territoire français est soumise à autorisation préalable du ministre chargé de l'aviation civile ([R. 6412-25 et suivants C. transports](#)).

L'organisation et le contrôle des liaisons aériennes au départ et à destination d'aéroports français relèvent de la DGAC.

2. Analyse à droit constant

La DGAC dispose d'implantations locales aux Antilles, à travers les Directions de la Sécurité de l'Aviation civile Interrégionales (DSAC IR), échelons interrégionaux de la Direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), service à compétence nationale rattaché à la DGAC.

Les DSAC IR sont chargées de veiller aux respects des normes internationales applicables au domaine de l'aviation civile, des réglementations européennes et des dispositions législatives et réglementaires nationales, en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement.

²⁰² Conformément à l'article 15 § 2 du Règlement 1008/2008

²⁰³ Les services aériens réguliers sont définis à l'article [2 du Règlement 1008/2008](#).

Il existe une Direction de la sécurité de l'aviation civile Antilles-Guyane, dont l'une des délégations se situe en Guadeloupe : **DSAC-AG - Délégation Guadeloupe et Iles du Nord**²⁰⁴.

Les DSAC semblent compétentes uniquement en matière de sécurité, de sûreté ou d'environnement.

Elles ne semblent pas compétentes, à ce jour, pour déployer la politique nationale de transport aérien décidée par le Ministre, à travers la DGAC ; pour ouvrir des lignes aériennes ou approuver les programmes d'exploitation des compagnies.

La déconcentration des autorisations d'exploitation à l'échelon local supposerait :

- soit d'élargir la compétence actuelle des DSAC au-delà des problématiques de sécurité, pour leur confier la gestion des autorisations d'exploitation de liaisons aériennes ;
- soit de créer aux Antilles, et en Guadeloupe en particulier, des antennes locales de la DGAC dédiées à la gestion des autorisations d'exploitation de liaisons aériennes.

Cette recommandation supposerait de modifier les articles [R. 6412-25 et suivants du Code des transports](#).

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

En définitive, les démarches à suivre ces objectifs dans le domaine de la régulation des transports pourraient être les suivantes :

- déposer une proposition de loi ou discuter avec le Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer de l'opportunité d'un projet de loi tendant à modifier les dispositions du code général des collectivités territoriales relatifs aux interventions en matière économique et social des départements (L. 3231-1 et s.). Il s'agirait de **conforter la compétence des départements en matière de transport aérien pour leur permettre de participer au financement des lignes, des services desservant leur territoire** ;

²⁰⁴https://umap.openstreetmap.fr/fr/map/sites-geographiques-de-laviation-civile-la-dgac-su_222934#8/15.774/-59.788

- déposer une proposition de loi ou déposer plusieurs amendements à la proposition de loi visant à renforcer le principe de la continuité territoriale en Outre-Mer, actuellement en 1^{ère} lecture au Sénat ou discuter avec le Ministère des Outre-Mer de l'opportunité d'un projet de loi tendant à modifier les dispositions du Code des transports propres à l'ACT étatique²⁰⁵ afin :
 - d'assouplir les critères d'éligibilité des aides versées par LADOM ;
 - d'augmenter la fréquence de versement de l'ACT ;
 - de prévoir que le montant de l'ACT ne soit plus fixé par voie législative mais par voie réglementaire, afin de pouvoir le moduler plus facilement en fonction du prix moyen des billets d'avion et de l'évolution du coût des transports ;
 - d'instituer un tarif résident plafond pour les bénéficiaires de l'ACT, au besoin en distinguant les saisonnalités et fixer un montant d'aide selon un pourcentage du titre de transport plutôt que sous la forme d'une aide forfaitaire ;
- déposer une proposition de loi ou discuter avec le Ministère des Outre-Mer de l'opportunité d'un projet de loi tendant à élargir le champ de compétences des collectivités d'outre-mer, en y intégrant leur participation à la politique nationale de continuité territoriale ([modification de l'article L. 1803-1 du Code des transports](#)) ;
- mettre en place un dispositif régional d'aide aux déplacements Guadeloupe / métropole, incluant le cas échéant une participation du département de Guadeloupe (sous réserve de vérifier sa compétence), sur le modèle du dispositif mis en place par la Réunion depuis avril 2022 ;
- mettre en place un régime d'aides au démarrage de nouvelles lignes aériennes au bénéfice des transporteurs, fondé sur le 5.2 des lignes directrices de la Commission européenne du 4 avril 2014 sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes ;
- pour les liaisons Guadeloupe/métropole, déconcentrer les autorisations d'exploitation à l'échelon local :
 - soit en élargissant la compétence actuelle des DSAC au-delà des problématiques de sécurité, pour leur confier la gestion des autorisations d'exploitation de liaisons aériennes ;
 - soit en créant une antenne locale en Guadeloupe de la DGAC dédiées à la gestion des autorisations d'exploitation de liaisons aériennes. Cette recommandation supposerait de modifier les articles [R6412-25 et suivants du Code des transports](#).

²⁰⁵ Articles L. 1803-1 à 1803-9 et R1802-1 à R1892-4 du Code des transports

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

En l'occurrence et ainsi que cela a pu être exposé précédemment l'évolution de la Guadeloupe en CUOM ne saurait lui garantir l'attribution corrélative de nombreuses attributions relevant en principe des compétences de l'Etat.

Pour autant, il est constant qu'elle pourrait être l'occasion de solliciter son association plus systématique à la définition de réglementation ou à la fixation de tarif ou de montant d'aides réglementaires impactant les habitants de son territoire (soit des compétences consultatives complémentaires à celles d'ores et déjà prévues à l'article L. 4433-20 du CGCT).

Au-delà, le statut de CUOM ne nous semble pas de nature à fonder d'autres mesures de différenciation vis-à-vis du cadre national.

3.3- Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

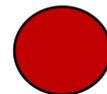
En COM-DA, il est constant qu'il est accordé aux collectivités de larges compétences relevant en principe de la responsabilité de l'Etat et ne relevant pas de ses pouvoirs régaliens.

Néanmoins, il paraît en tout état de cause exclu en matière de régulation aérienne que l'ensemble du champ de compétences de l'Etat puisse être transféré.

Ainsi, si l'on se réfère à l'exemple de la Polynésie Française, on remarquera que l'article 14 de la loi organique du 27 février 2024 maintient dans les compétences de l'Etat « 8° [l']Autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Polynésie française et tout autre point situé sur le territoire de la République, à l'exception de la partie de ces liaisons située entre la Polynésie française et tout point d'escale situé en dehors du territoire national, sans préjudice des dispositions du 6° du I de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; [l']approbation des programmes d'exploitation et des tarifs correspondants ; [la] police et sécurité concernant l'aviation civile ».

Au-delà des consultations obligatoires requises de la Guadeloupe sur des projets d'actes normatifs impactant son territoire, le passage en COM-DA pourrait donc essentiellement lui permettre d'augmenter ses prérogatives en dehors des champs de régulation aérienne, dont il semble convenu qu'ils relèvent immanquablement de la compétence de l'Etat.

FICHE 15 : CREATION D'UNE TAXE LOCALE SUR LA VALEUR AJOUTEE EN REPLACEMENT DE LA TSC



Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe demande que soit créée une nouvelle taxe locale sur la valeur ajoutée en remplacement de la Taxe Spéciale de Consommation (TSC) dont le taux, cumulé à celui de la TVA nationale applicable sur le territoire de la Guadeloupe, ne dépasse pas la taxation globale actuellement en vigueur. Par conséquent, il est envisagé de réduire le taux actuel de TVA tout en augmentant le taux de la taxe nouvellement créée, afin d'accroître les recettes perçues au niveau local, sans pour autant augmenter la charge fiscale pesant sur les contribuables.

1. Présentation du cadre juridique

a. Sur l'imposition des carburants

Dans les DOM, une taxe spéciale de consommation (TSC) est perçue sur les essences, les supercarburants, le gazole et les émulsions dans du gazole. Elle remplace la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui n'y est pas applicable.

Dans **les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution** (dont la Guadeloupe), jusqu'au 31 décembre 2021, l'accise sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons, en outre-mer, se dénommait taxe spéciale de consommation (TSC), et était prévue par l'article 266 *quater* du Code des douanes.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, l'accise perçue sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons, en outre-mer, ne relève plus du Code des douanes. Elle est désormais détaillée dans les **articles du chapitre II du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services (CIBS)** dans le cadre de la recodification (le nouveau code des impositions sur les biens et services est issu de l'ordonnance n° 2021-1843 du 30 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne).

Les taux normaux de l'accise sur les produits taxables en tant que carburants sont à présent prévus comme suit par l'article L312-35 du CIBS :

CATÉGORIE FISCALE (CARBURANT)	TARIF NORMAL À COMPTER DE 2022 (€/MWh)
Gazoles	59,40
Carburéacteurs	76,826
Essences	76,826
Gaz de pétrole liquéfiés carburant	16,208
Gaz naturels carburant	5,23

L'article L312-38 du même Code prévoit toutefois que, « *dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, la région détermine les tarifs normaux des catégories fiscales des gazoles et des essences, sans pouvoir excéder les montant prévus au même article L. 312-35* ».

La collectivité détermine également les **tarifs réduits et les tarifs particuliers** pour les produits relevant de ces catégories fiscales.

b. Sur la TVA applicable en Guadeloupe

En matière de TVA, la législation française est issue de la directive européenne 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

L'Union européenne a établi des règles en matière de TVA dès **1967** avec la première directive relative à l'instauration d'un système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Auparavant, chaque Etat demeurerait libre de taxer le chiffre d'affaires des entreprises et des particuliers, créant de fait de fortes distorsions de concurrence.

Dix ans plus tard, en **1977**, une sixième directive uniformise la base imposable de la TVA : elle prévoit qu'y soient soumis, dans tous les Etats membres, l'ensemble des paiements en espèces ou en nature réalisés en échange d'une livraison de biens ou d'une prestation de services. La TVA est due par le prestataire. C'est également en 1977 que les quatre taux de TVA sont fixés : normal, réduit, spécial et "parking". La dernière modification substantielle du régime de TVA a été apportée en **2006**.

Toutefois, s'agissant des départements d'outre-mer, ces derniers font partie du territoire douanier européen mais pas de son territoire fiscal. Ainsi, la directive TVA de 2006 exclut expressément ces territoires de son champ d'application (article 6).

Dans ces conditions, la législation française a prévu un régime spécial de TVA applicable aux départements d'outre-mer au sein des articles 294 à 296 quater du CGI.

Les taux de TVA applicables dans les collectivités situées outre-mer listées comprennent, d'une part, des taux principaux de TVA, à savoir un taux normal de 8,5 % et un taux réduit de 2,1 %, et d'autre part, des taux particuliers. Ces taux sont résumés dans le tableau ci-après :

	Taux
Taux normal	8,5 %
Taux réduit	2,1 %
Publications de presse et services de presse en ligne	1,05 %
140 premières représentations théâtrales ou de cirque	1,05 %
Ventes d'animaux de boucherie et de charcuterie à des non-redevables	1,75 %

S'agissant du taux normal, il est applicable à toutes les opérations imposables pour lesquelles aucun autre taux n'est prévu. Les biens et prestations de services soumis aux taux réduits sont expressément désignés par des dispositions législatives ou réglementaires (BOI-TVA-LIQ 20 n° 1).

Dans ces conditions, les opérations qui ne relèvent pas du taux réduit ou d'un taux particulier sont imposables au taux normal.

2. Analyse à droit constant

Il apparaît à la suite de cet exposé que la TSC, qui a simplement changé de dénomination, impose des droits d'accise en matière de carburants qui reviennent directement aux collectivités situées outre-mer.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est en principe applicable dans collectivités situées outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 dans les mêmes conditions que dans les départements de la métropole. Cependant, les dispositions de l'article 294 du code général des impôts (CGI) à l'article 296 ter du CGI apportent des aménagements aux règles générales et prévoient des mesures spécifiques pour ces collectivités situées outre-mer (BOI-TVA-GEO-20).

Sauf exceptions, les règles applicables sont les mêmes que celles régissant la TVA en métropole. Les exceptions comprennent, d'une part, des mesures d'allégement (taux et régimes d'exonération particuliers) et, d'autre part, le traitement des échanges avec les autres territoires (métropole, autres territoires ultramarins, territoires des autres États membres de l'Union Européenne [UE]).

A ce titre, l'article 295-1, 6° du Code général des impôts dispose que sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée « *les livraisons, importations, services d'intermédiation et prestations de travail à façon portant sur les produits énergétiques et assimilés, autres que les charbons et les gaz naturels, réalisés en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion* ».

Par conséquent, la vente de produits pétroliers en Guadeloupe est exonérée de TVA (BOI-TVA-GEO-20-20 n°190, 12-09-2012).

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire

Dans la mesure où la création d'une taxe s'avère complexe, une autre éventualité peut-être envisagée, ce qui porte à deux les possibilités pouvant être envisagées, à savoir :

- Accroître le montant d'une taxe locale préexistante tout en diminuant le taux normal de TVA applicable en Guadeloupe ;
- Créer une taxe locale sur la valeur ajoutée ayant le même champ d'application que la TVA au taux normal, tout en diminuant ce dernier.

Comme indiqué précédemment, le taux normal actuel de TVA en Guadeloupe est de 8,5 %. Il pourrait ainsi être proposé de passer à un taux normal à 6,5 %, impliquant donc 2 points de moins de TVA au taux normal.

Il existe en Guadeloupe des taxes dont l'assiette est perçue par les collectivités et dont le taux pourrait être augmenté afin d'accroître les recettes fiscales locales.

C'est le cas de l'octroi de mer, dont le taux est fixé par délibération du conseil départemental de Guadeloupe, ce dernier pouvant légitimement décider d'augmenter ce taux afin d'accroître ses recettes.

Toutefois, bien que cette possibilité soit plus aisée dans sa mise en œuvre car n'impliquant pas la création d'une taxe nouvelle, plusieurs obstacles se dressent devant la réalisation d'une telle opération.

Tout d'abord, l'octroi de mer fait l'objet d'un sursis et est fonction de l'avis de la Commission européenne quant à sa conformité au droit de l'UE. Dans ces conditions, la prorogation de son application après 2027 reste incertaine.

En outre, le champ d'application de l'octroi de mer n'est pas le même que celui de la TVA au taux normal. C'est pourquoi l'opération ne serait pas complètement neutre pour l'ensemble des contribuables et la perception des recettes moindres pour la collectivité, dès lors que l'octroi de mer ne s'applique qu'aux importations de biens et aux livraisons de biens effectuées à titre onéreux par les personnes qui les ont produits (article 1 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004).

Ainsi, la création d'une taxe nouvelle sur la valeur ajoutée perçue par la collectivité de Guadeloupe, bien qu'ardue à mettre en place, répondrait plus efficacement aux objectifs poursuivis par le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe.

Nous supposons que cette nouvelle taxe aurait vocation à avoir exactement le même champ d'application que le taux normal de TVA en vigueur actuellement au sein de la Guadeloupe.

Le taux normal de TVA pourrait ainsi être abaissé (par exemple à 6,5 %) et la taxe nouvelle fixée à un taux comblant le différentiel, afin que l'opération reste neutre pour l'ensemble des contribuables guadeloupéens.

Toutefois, la diminution du taux normal de TVA en Guadeloupe pose deux difficultés dès lors qu'une telle opération impliquerait une perte de recette pour l'Etat mais entraînerait également l'apparition d'un régime fiscal préférentiel vis-à-vis des autres départements d'outre-mer.

Or, en application de l'article 40 de la Constitution, lequel prohibe la diminution des ressources publiques par une initiative parlementaire et qui autorise en revanche la compensation d'une perte de recettes par l'augmentation d'une autre recette, la compensation (gage) doit bénéficier à la collectivité qui subit la perte des recettes.

Le gage doit être réel et la recette qui en résulte doit pouvoir être effectivement perçue. Il est admis que le gage puisse consister en la création d'un impôt nouveau ou en la majoration du taux d'un impôt existant, « à due concurrence » de la perte de recettes.

Dans ces conditions, il est nécessaire de réfléchir à la réalisation effective d'une telle compensation.

A titre de proposition, il pourrait être prévue d'instaurer en Guadeloupe la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui est perçue par l'Etat et non par les collectivités locales. Cette TICPE viendrait en remplacement de l'accise perçue sur les produits

énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons en outre-mer (nouvelle TSC), dont la collectivité est bénéficiaire, et dont il est précisément envisagé le remplacement par la TVA locale ce qui aurait donc pour effet de ne pas alléger les charges fiscales sur les consommations de produits énergétiques à usage de carburant ou de combustibles.

En sus, la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, modifiée dernièrement par la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 permet, à son article 27, de placer le taux de l'octroi de mer jusqu'à 90 % s'agissant des produits alcooliques et des tabacs manufacturés. A nouveau, et bien que l'octroi de mer soit en sursis, il pourrait être convenu d'augmenter le taux de l'octroi de mer sur ces produits et d'en reverser la fraction correspondante à l'Etat.

Il convient de relever que cette contrainte de l'article 40 de la Constitution n'est pas applicable lorsque le texte est à l'initiative du Gouvernement.

Par ailleurs, le principe d'égalité devant l'impôt (article 6 de la Déclaration de 1789) est également susceptible de faire obstacle à une telle modification législative.

En effet, selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. (Décision n° 2021-907 QPC du 14 mai 2021)

Le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait cependant pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte, soit en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il établit.

Lorsqu'il est saisi du principe d'égalité devant l'impôt dans ses deux branches, le Conseil constitutionnel opère les contrôles successifs suivants :

- il circonscrit les spécificités de la situation examinée pour déterminer si la différence de traitement peut être justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi ;

- il recherche la raison d'intérêt général en rapport direct avec la loi qui pourrait justifier une différence de traitement ;
- il examine, de manière spécifique au principe d'égalité devant les charges publiques, le caractère objectif et rationnel des critères qui fondent la différence de traitement en fonction des buts que le législateur se propose ;
- il contrôle, toujours de manière spécifique au principe d'égalité devant les charges publiques, l'éventuelle rupture manifeste d'égalité devant ces charges.

Le Conseil constitutionnel reconnaît la validité des mesures d'incitation, résultant de l'octroi d'avantages fiscaux, dès lors qu'elles sont fondées sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts recherchés (Cons. const., 29 avr. 2011, n° 2011-121 QPC, *Sté Unilever France*, *Constitutions* 2011. 380, obs. A. Barilari : application du taux réduit de la TVA aux corps gras alimentaires d'origine laitière et non aux margarines et graisses végétales ; Cons. const., 28 juill. 2011, n° 2011-638 DC, *AJDA* 2011. 1596, LFR 2011, cdt 24 : crédit d'impôt en faveur du développement de l'intéressement salarié). Il admet également que le législateur a pu exclure d'une mesure générale de réduction des « dépenses fiscales » (dénommées de façon déformante « niches fiscales ») certains dispositifs tels que ceux en faveur du logement social outre-mer afin de ne pas affaiblir leur caractère incitatif (Cons. const. 28 décembre 2010 n° 2010-622 DC, LF pour 2011, cdt 24).

Par conséquent, la diminution du taux normal de TVA applicable actuellement en Guadeloupe et la création d'une taxe venant se substituer partiellement à celle-ci au profit de l'échelon local constituerait un avantage fiscal devant être regardé comme contraire au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.

Bien que l'octroi de cet avantage fiscal pourrait être justifié compte tenu de l'intérêt général à redynamiser l'économie locale en Guadeloupe, au regard des difficultés particulières rencontrées sur ce territoire il apparaît que telles modifications sont peut susceptibles d'être regardées comme conformes à la Constitution

En tout état de cause, tant la diminution du taux de la TVA nationale applicable en Guadeloupe que la création d'une taxe au profit de la Guadeloupe devraient nécessairement se faire par voie de loi de finances.

En effet, le pouvoir fiscal local n'est pas un pouvoir normatif et ne peut ni créer, ni modifier, ni supprimer un impôt puisqu'il s'agit d'une prérogative du Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution de 1958.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Une modification statutaire tendant à la création d'une collectivité unique en lieu et place du Département et de la Région serait sans incidence sur les conclusions mentionnées ci-dessus, dans la mesure où le pouvoir fiscal relève du législateur, et dès lors que le principe de l'identité législative demeurerait applicable.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Le passage de la Guadeloupe en COM-DA pourrait, en revanche, permettre la mise en œuvre de cette préconisation, si la collectivité se voyait dotée d'une compétence en matière fiscale.

Plus précisément, la détention d'une telle compétence, couplée à son autonomie, lui permettrait, plus largement, de déterminer sa propre politique fiscale.

C'est le cas de la Polynésie française.

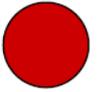
En effet, cette COM-DA dispose d'une compétence de principe, alors que l'Etat dispose d'une compétence d'attribution.

Aux termes de l'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française :

« Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française ».

Et, au sein de l'article 14, ne figurent pas les impositions et taxes, alors que la loi organique fait référence, à plusieurs reprises, aux « actes prévus à l'article 140 dénommés " lois du pays " relatifs aux impôts et taxes » (v. par exemple les articles 180-1 et suivants de la loi organique).

La Polynésie française dispose donc de la compétence fiscale en application de l'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) et détermine les règles fiscales applicables à ses résidents.



FICHE 16 - ZONE DE DUTY FREE

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe fait état de la volonté de reconduire les zones de « duty-free » prévues par l'article 78 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 (loi de finances) en les étendant à Pointe-à-Pitre, Basse-Terre, Terre de Haut, Deshaies et en diminuant les seuils d'exonération TVA, d'accises, d'Octroi de mer.

1. Présentation du cadre juridique

L'article 78 de la loi 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a instauré, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2023, un régime de ventes hors taxes codifié aux articles 41 bis à 41 octies de la loi 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, prévoyant la possibilité de mettre en place des zones de duty-free aux magasins agréés par l'administration et situés dans le centre-ville de ports accueillant des bateaux de croisière touristique. Cela se traduit par un régime hors taxes de type duty free (TVA, accises sur les alcools et sur les tabacs, octroi de mer) applicable aux ventes de biens au détail réalisées au bénéfice des croisiéristes dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique, notamment à Pointe-à-Pitre. Ce système s'inspire de modèles existants dans les ports d'escales de l'arc Antillais.

Ce dispositif de ventes hors taxes a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2025 par l'article 105 de la loi 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 puis jusqu'en 2026 par l'article 154 de la loi 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Le dispositif de ventes hors taxes prévu par l'article 78 de la loi 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 n'a, en l'absence d'avis de la Commission Européenne quant à sa conformité au droit européen, jamais été mis en pratique.

L'article 154 de la loi de finances pour 2024 prévoit cependant que celui-ci peut dorénavant être appliqué dans l'attente de l'avis de la Commission Européenne si ses conditions de mise en œuvre sont conformes aux prescriptions du règlement UE/2023/2831 du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne aux aides de minimis.

Ce dispositif trouvera à s'appliquer, en principe et en l'état, jusqu'en 2026, année au cours de laquelle devra être dressé le bilan de celui-ci.

Deux décrets d'application ont été adoptés pour la mise en œuvre de ces dispositions :

- Le décret n° 2024-89 du 7 février 2024 relatif au dispositif transitoire de ventes hors taxes au bénéfice des croisiéristes ;
- Le décret n° 2024-88 du 7 février 2024 relatif à la déconcentration des décisions individuelles relatives au dispositif transitoire de ventes hors taxes au bénéfice des croisiéristes.

2. Analyse à droit constant

Concrètement, ce dispositif prévoit une exonération de TVA, d'octroi de mer et d'accises au profit de certaines opérations précisément définies.

S'agissant plus particulièrement de la TVA, l'article 41 septies de la loi 2004-639 du 2 juillet 2004 indique que le bénéfice du dispositif de ventes hors taxes est sans incidence sur le droit à déduction de la TVA acquittée par le vendeur lors de l'acquisition des biens pour lesquels il bénéficie du régime de ventes hors taxes.

L'article 41 bis de la loi 2004-639 du 2 juillet 2004 définit les opérations éligibles à ce dispositif. Il s'agit des livraisons de biens au détail réalisées, dans les communes de Guadeloupe ou de Martinique disposant d'un port d'accueil de navires de croisière touristique, par des vendeurs autorisés, auprès de particuliers n'ayant pas leur domicile ou leur résidence habituelle dans ces mêmes départements, effectuant une croisière touristique maritime et qui emportent ces biens dans leurs bagages personnels hors de ces départements.

En revanche certaines opérations sont expressément exclues par le même article 41 bis. Ne sont donc pas éligibles au dispositif de vente hors taxes :

- Les livraisons de tabacs manufacturés ;
- Les livraisons de biens pour lesquels la sortie du territoire de Guadeloupe ou de Martinique est prohibée ;
- Les livraisons qui, compte tenu de la nature des biens ou des quantités livrées, ne sont pas destinées aux besoins propres d'un particulier.

Aux termes du décret n° 2024-89 du 7 février 2024, pour l'application des dispositions de l'article 41 bis de la loi du 2 juillet 2004, les communes disposant d'un port d'accueil de navires de croisière touristique sont les suivantes pour la Guadeloupe : les communes de Basse-Terre, Deshaies, Pointe-à-Pitre, Saint-Louis et Terre-de-Haut.

Ce même décret est également venu préciser les conditions d'octroi de l'autorisation dont doit faire l'objet le commerçant qui souhaite bénéficier du régime de ventes hors taxes. Ainsi l'autorisation est octroyée sur demande du commerçant, cette demande comprenant tous les éléments d'identification de la personne qui doit en bénéficier et de son activité.

Une fois octroyée, l'autorisation donnée au commerçant de bénéficier du dispositif de ventes hors taxes est valable à compter du premier jour du mois suivant la notification de la décision d'autorisation et jusqu'au 31 décembre de l'année de délivrance.

Elle doit donc être renouvelée périodiquement.

En sus, l'article 8 du décret précité prévoit que pour chaque opération éligibles l'acquéreur doit présenter au vendeur plusieurs justificatifs et notamment :

- Un titre de transport à son nom et délivré par la compagnie de croisière ;
- Un document permettant d'attester de sa résidence hors de Guadeloupe et dont la nature varie suivant la situation dans laquelle se trouve le croisiériste.

Le décret précise qu'il incombe au vendeur d'informer l'acheteur sur le fait que les marchandises achetées ne peuvent être consommées ou utilisées avant leur sortie du territoire Guadeloupéen.

Par ailleurs, l'acquéreur est soumis aux obligations suivantes :

- il présente la facture hors taxes du vendeur autorisé et les marchandises mentionnées dans cette facture à toute réquisition du service douanier ;
- il transporte lui-même, sans l'intervention d'un tiers, hors des territoires de la Martinique ou de la Guadeloupe, dans ses bagages personnels, les marchandises qui bénéficient de la vente hors taxes.

Les montants des acquisitions pouvant bénéficier du régime ne sont donc pas limités en tant que tels.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Plusieurs objectifs sont fixés par le Congrès des élus de la Guadeloupe:

- D'abord, celui de la reconduction du dispositif de ventes hors taxes ;
- Ensuite l'extension territoriale du dispositif ;
- Enfin, celui de la diminution des seuils d'exonération.

S'agissant de la reconduction du dispositif, celui-ci trouvera à s'appliquer, en principe et en l'état, jusqu'en 2026, année au cours de laquelle devra être dressé le bilan de celui-ci.

La prorogation de l'application de ce dispositif expérimental est d'abord fonction de l'avis de la Commission Européenne quant à sa conformité au droit européen. Si un avis défavorable était rendu, le dispositif ne pourrait être appliqué sans faire l'objet de modification suivant les commentaires de la Commission.

En l'absence d'un tel avis comme c'est le cas depuis l'adoption de la loi de finances pour 2020 instituant l'exonération, la prorogation du délai d'application devra nécessairement se faire par une loi de Finances.

Ladite loi de Finances devra modifier l'article 78 de la loi 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 dans le sens d'une prorogation du délai d'application dans l'attente de la décision de la Commission.

S'agissant de l'extension du dispositif aux villes de Pointe-à-Pitre, Basse-Terre, Terre de Haut et Deshaies, le décret n° 2024-89 du 7 février 2024 pris pour l'application du dispositif de ventes hors taxes prévoit explicitement que doivent être considérées comme disposant d'un port d'accueil de navires de croisière touristique au sens du dispositif les communes de Basse-Terre, Deshaies, Pointe-à-Pitre, Saint-Louis et Terre-de-Haut.

La prorogation du dispositif entraînera donc l'application du régime à ces Villes.

Enfin, s'agissant des seuils d'exonération, c'est l'article 41 ter de la loi 2004-639 du 2 juillet 2004 qu'il conviendra de modifier par une autre loi en fonction des objectifs poursuivis, afin de fixer des montants maximums pour les acquisitions réalisées sous le bénéfice du régime du « duty-free » qui pourront être fixés globalement et/ou par type de produits concernés.

3.2. *Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?*

Une modification statutaire tendant à la création d'une collectivité unique en lieu et place du Département et de la Région serait sans incidence sur les conclusions mentionnées ci-dessus, dans la mesure où le pouvoir fiscal relève du législateur, et dès lors que le principe de l'identité législative demeurerait applicable.

3.3 Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

La détention d'une compétence en matière fiscale, couplée à l'autonomie, permettrait, plus largement, à la Guadeloupe transformée en COM-DA de déterminer sa propre politique fiscale.

Sur ce point, nous vous renvoyons aux développements de la fiche précédente.

*

Il convient d'ajouter ici, s'agissant des contraintes issues du droit de l'Union européenne, que ce dernier ne distingue que deux statuts de collectivités situées outre-mer : les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Pour schématiser, les dispositions des traités européens sont applicables aux RUP mais peuvent faire l'objet d'adaptations²⁰⁶, alors que les PTOM ne sont pas couverts par le droit européen (seul un certain nombre de règles relatives à la circulation des personnes et des biens peut s'y appliquer)²⁰⁷.

La réglementation relative aux aides d'Etat est ainsi bien applicable aux RUP, bien que le TFUE permette des assouplissements²⁰⁸.

Par conséquent, en cas d'avis défavorable de la Commission européenne sur le dispositif sus décrit, le changement de statut de la Guadeloupe en CUOM ou en COM-DA serait sans incidence sur l'application du droit de l'Union européenne.

²⁰⁶ Articles 349 et 355 du TFUE

²⁰⁷ Articles 198 et suivants du TFUE

²⁰⁸ Article 107 3. A)

FICHE 17 – ZONES DE REVITALISATION RURALE



1. Présentation du cadre juridique

Il est envisagé de mettre en place des zones de revitalisation rurale (ZRR) en Guadeloupe, dans les zones du Nord Grande-Terre (Petit-Canal, Port-Louis, Anse-Bertrand) de la côte sous le vent (Deshaies, Bouillante, Vieux-Habitants) et dans les îles du Sud de l'archipel (Les Saintes, Marie-Galante et Désirade).

1.1 Les **ZRR** sont issues de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (n° 95-115) et regroupent à l'échelle nationale un ensemble de communes reconnues comme fragiles sur le plan socio-économique. Pour être classée en ZRR, la commune doit être membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et répondre à deux conditions fixées par l'article 1465 A du code général des impôts (CGI) :

- Sa densité de population est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI à fiscalité propre métropolitains, ou sa population connaît depuis les 4 dernières décennies un déclin de 30 % ou plus à condition que l'EPCI se trouve dans un arrondissement composé majoritairement de communes classées en zone de revitalisation rurale dont la population est supérieure à 70 % de l'arrondissement ;
- Son revenu fiscal par unité de consommation médian est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par EPCI à fiscalité propre métropolitain.

Sont également classées en ZRR les communes de Guyane et les communes de La Réunion situées dans une zone spéciale d'action rurale (délimitée par l'article 2 du décret n° 78-690 du 23 juin 1978 (article 1465 A, II, B du CGI).

Dans les ZRR, sous réserve de remplir certaines conditions liées notamment à l'effectif et à la nature de l'activité exploitée (articles 44 quinquies, II et 44 quinquies A, II, du CGI), l'entreprise peut bénéficier d'une exonération d'impôt sur les bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés selon le régime d'imposition) totale les 5 premières années et dégressives les 3 suivantes, d'une exonération de contribution économique (CFE et CVAE), d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et d'une exonération de cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales, pendant 1 an à compter de la date d'embauche du salarié (totale pour une rémunération horaire inférieure ou égale à 150 % du SMIC, partielle le cas échéant).

1.2 Toutefois, la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 acte la révision des ZRR en créant, en remplacement, les « zones France ruralités revitalisation » (**ZFRR**). Les ZFRR fusionnent trois dispositifs : les ZRR, les bassins d'emploi à redynamiser (BER) et les zones de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMiR). Ce nouveau dispositif, qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2024, se divise en deux branches : un niveau « socle » élaboré en fonction du revenu des habitants et de la densité de population et un niveau « renforcé » ciblant les communes les plus vulnérables déjà classées en ZRR, dont l'EPCI est « confronté sur une période d'au moins dix ans à des difficultés particulières, appréciée en fonction d'un indice synthétique » (**ZFRR+**) (article 44 quindecies A, nouveau du CGI). Le classement des communes en ZFRR est établi par arrêté des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget, révisé tous les 6 ans (CGI, art. 44 quindecies A, IV nouveau).

Ainsi, sont classées en ZFRR les communes de France métropolitaine membres d'un EPCI de moins de 30 000 habitants, dont :

- la densité de population est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI à fiscalité propre de France Métropolitaine,
- le revenu disponible médian par unité de consommation est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par EPCI à fiscalité propre de France métropolitaine (CGI, art. 44 quindecies A, II, A nouveau).

L'article CGI, art. 44 quindecies A, II, B nouveau prévoit, également, des modalités spécifiques de classement en ZFRR pour les communes de France métropolitaine répondant à des conditions de densification et de revenus fiscaux spécifiques (Communes nouvelles, communes dont le classement est justifié par l'intérêt général sur proposition du représentant de l'Etat, etc.).

Dans ces zones, sous réserve de remplir certaines conditions liées notamment à l'effectif et à la nature de l'activité exploitée, les micros entreprises et les petites et moyennes entreprises créées entre le 1^{er} juillet 2024 et le 31 décembre 2029, exploitant des activités industrielles, commerciales, artisanales (au sens de l'article 34 du CGI) ou des professions libérales (article 92, 1^o, du CGI) seront exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés au titre des bénéfices (hors plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actif), réalisés jusqu'au terme du 59^e mois suivant la création ou de la reprise d'activité.

1.3 Cela étant précisé, **les ZRR ont été supprimées dans les départements d'outre-mer (DOM) par l'article 19 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, rénovant le régime des zones franches d'activité (ZFA) et créant les zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG) dont le régime est fixé à l'article 44 quaterdecies du CGI.**

2. Analyse à droit constant

La mise en place du dispositif ZRR, remplacé par les ZFRR et ZFRR+ à compter du 1^{er} juillet 2024, favorise la revitalisation des territoires peu dynamiques via la relance de l'activité économique et l'attraction de territoires et permet, par suite, de remédier aux problématiques budgétaires des communes concernées. Ces mécanismes reposent, toutefois, sur des conditions de seuils pouvant générer des inégalités entre les territoires.

Cela étant, outre les communes de France métropolitaine, seules les communes situées en Guyane ou les communes de La Réunion couvertes par une zone spéciale d'action rurale bénéficient d'une exception pour le maintien des ZRR jusqu'au 30 juin 2024 et la mise en œuvre des ZFRR et ZFRR+ à compter du 1^{er} juillet 2024. Les ZRR et les futures ZFRR sont, en l'état, exclues sur les territoires de la Guadeloupe qui bénéficie, en lieu et place, du dispositif ZFANG.

Le dispositif ZFANG présente des avantages dans la mesure où il vise également à relancer l'activité économique par un renforcement de l'attractivité des territoires concernés et qu'il s'applique à l'ensemble des communes des DOM sans condition de seuils relatifs à la densité de la population et au revenu fiscal disponible.

Toutefois, en Guadeloupe, contrairement à Mayotte et à la Guyane, les entreprises visées par ce dispositif sont limitées à celles exerçant des activités dans les secteurs considérés comme prioritaires pour le développement économique des régions ultrapériphériques (recherches et développement, technologies de l'information et de la communication, tourisme agro-nutrition, environnement, énergie renouvelables, bâtiments et travaux publics, transformation de produits destinés à la construction et la production pharmaceutique) tandis que le dispositif ZRR et les futurs dispositifs ZFRR et ZFRR+ visent les activités industrielles, commerciales, artisanales et les professions libérales sans restriction des domaines d'intervention. En outre, les entreprises ne bénéficient pas d'exonération totales mais d'abattements fiscaux (sur bénéfices imposables à l'IS ou IR, la base d'imposition à la CFE, la base d'imposition à la CVAE et la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties). Dans certains cas, les entreprises peuvent bénéficier d'une exonération partielle sur base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Un régime dérogatoire pourrait être mis en place afin de permettre la création de ZFRR sur le territoire des communes de la Guadeloupe, à l'image de celui retenu pour les communes de

La Réunion (communes classées en zone spéciale d'action rurale délimitée par décret) ou de la Guyane (classement de l'ensemble des communes en ZRFF) tel que prévu à l'article 44 quinquies A, II, E nouveau du CGI.

A ce titre, tout d'abord, il convient de relever qu'hormis Marie-Galante, les communes sur lesquelles la Guadeloupe envisage de mettre en place des ZRR (ZFRR à compter du 1^{er} juillet 2024), à savoir Petit-Canal, Port-Louis, Anse-Bertrand, Deshaies, Bouillante, Vieux-Habitants, Les Saintes et Désirade, sont toutes membres d'EPCI de plus de 30 000 habitants. Autrement dit, le critère relatif à la taille des EPCI concerné par la création des ZFRR devra être adapté.

Ensuite, il convient également de relever que la création des ZFRR est en principe appréciée au vu de la densité médiane et de revenu disponible médian de France métropolitaine. Là encore, une adaptation des conditions de classement en ZFRR devra être adaptée au contexte local.

Au surplus, nous attirons votre attention sur le fait que les entreprises bénéficiant ou ayant bénéficié du dispositif ZFANG, ou d'autres dispositifs (ZAFR, ZAIPME, JEI, ZRR, ZFU-TE, BER, BUD, ZDP, ZRD), ne pourront en tout état de cause pas bénéficier des exonérations prévues dans le cadre des ZRFF (article 44 quinquies A nouveau du CGI).

3.2. *Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?*

Une modification statutaire tendant à la création d'une collectivité unique en lieu et place du Département et de la Région serait sans incidence sur les conclusions mentionnées ci-dessus, dans la mesure où le pouvoir fiscal relève du législateur, et dès lors que le principe de l'identité législative demeurerait applicable.

3.4 *Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?*

La détention d'une compétence en matière fiscale, couplée à l'autonomie, permettrait, plus largement, à la Guadeloupe transformée en COM-DA de déterminer sa propre politique fiscale.

Sur ce point, nous vous renvoyons aux développements de la fiche 15.

FICHE 18 - OCTROI DE MER ET OCTROI DE MER RÉGIONAL



Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe fait état de la volonté de maintien de l'octroi de mer et que soit appliqué l'article 45 de la loi du 2 juillet 2004 prévoyant que l'octroi de mer et l'octroi de mer régional ne sont pas compris dans la base d'imposition de la TVA.

1. Présentation du cadre juridique

L'octroi de mer est régi par la loi du 2 juillet 2004 (Loi n°2004-639) modifiée par la loi n°2015-762 du 29 juin 2015 et par l'article 99 de loi de finances initiale 2022 n°2021-1900 du 30 décembre 2021.

L'octroi de mer vise les importations (octroi de mer « externe ») et taxe les productions locales au-delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires (octroi de mer externe)

Les collectivités de niveau régional ont la possibilité de décider un « *différentiel d'octroi de mer* » applicable aux biens importés par rapport aux mêmes biens produits localement, en vue de compenser les surcoûts de la production locale.

Un plafond d'écart de taxation est ainsi autorisé pour environ 900 biens limitativement énumérés dans deux listes, autorisant respectivement vingt et trente points d'écarts de taxation en faveur des biens produits localement

Il s'agit d'un dispositif temporaire, son maintien et ses évolutions nécessitant une décision des autorités européennes.

Ce dispositif est en effet soumis à un bilan à mi-parcours et à un processus de renouvellement périodique, qui doit être fondé sur des justifications précises de la part de l'État.

Le Conseil Européen, par une décision du 29 juin 2021, a approuvé le renouvellement du régime jusqu'au 31 décembre 2027.

Cette approbation a été intégrée dans la loi de finances initiale 2022 n°2021-1900 du 30 décembre 2021, article 99, modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, lequel prévoit :

« Objet : Le présent article transpose en droit interne le renouvellement par l'Union européenne de la décision d'autorisation de l'octroi de mer. Cette décision du Conseil du 7 juin

2021 permet l'application de l'octroi de mer jusqu'au 31 décembre 2027 dans les territoires d'outre-mer français concernés ».

Un décret d'application (qui n'était pas prévu par la loi) a été pris pour l'application de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, telle que modifiée par la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 (Décret n° 2023-1042 du 16/11/2023 publié au JO du 18/11/2023 Décret n° 2023-1042 du 16 novembre 2023 modifiant le décret n° 2015-1077 du 26 août 2015).

L'article 9 de la loi de 2004 prévoit que :

« sont assujetties à l'octroi de mer les personnes qui exercent de manière indépendante, à titre exclusif ou non exclusif, une activité de production dans une collectivité mentionnée à l'article 1er, lorsque, au titre de l'année civile précédente, leur chiffre d'affaires afférent à cette activité a atteint ou dépassé 550.000 €, quels que soient leur statut juridique et leur situation au regard des autres impôts.

Sont considérées comme des activités de production les opérations de fabrication, de transformation ou de rénovation de biens meubles corporels, ainsi que les opérations agricoles et extractives.

Le seuil de 550 000 € mentionné au premier alinéa s'apprécie en faisant abstraction de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'octroi de mer lui-même. Pour les personnes qui ont débuté leur activité au cours de l'année de référence, il est ajusté au prorata du temps d'exploitation.

Une opération de transformation, telle que mentionnée au deuxième alinéa, est caractérisée lorsque le bien transformé se classe, dans la nomenclature figurant à l'annexe I au règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun, à une position tarifaire différente de celle des biens mis en œuvre pour l'obtenir. Ce changement s'apprécie au niveau de nomenclature du système harmonisé dit " SH 4 ", soit les quatre premiers chiffres de la nomenclature combinée. »

Par ailleurs, l'article 45 de la loi prévoit que :

« Par exception aux dispositions du 1° du I de l'article 267 et du 1° de l'article 292 du code général des impôts, l'octroi de mer et l'octroi de mer régional ne sont pas compris dans la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée ».

Ainsi l'octroi de mer et l'octroi de mer régional n'entrent pas dans la base d'imposition de la TVA.

2. Analyse à droit constant

L'octroi de mer et l'octroi de mer régional n'entrent pas dans la base d'imposition de la TVA. Cette disposition n'a pas été remise en cause par la décision du Conseil Européen, ainsi elle a vocation à s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2027.

La doctrine administrative admet également que l'octroi de mer n'entre pas dans la base d'imposition de la TVA ce qui est une exception à l'article 267 I 1° du CGI.

BOI-TVA-BASE-10-10-20 : « Le 1° du I de l'article 267 du code général des impôts (CGI) n'exclut que la seule taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de la base d'imposition. Il s'ensuit que sont à comprendre dans la base d'imposition, quand bien même ils seraient décomptés à part sur la facture, tous les impôts, droits, taxes et prélèvements de toute nature autres que la TVA. Il en est ainsi des droits et taxes ci-après dont la liste n'est pas limitative.

Remarque : L'octroi de mer n'est pas compris dans la base d'imposition à la TVA. Il s'agit d'une exception aux dispositions prévues au 1° du I de l'article 267 du CGI. »

Cependant **Mme Marie-Luce Penchard, vice-présidente du conseil régional de Guadeloupe**, lors du compte rendu de la commission des finances, indique que l'article 45 de la loi du 2 juillet 2004, prévoyant que l'octroi de mer n'est pas compris dans la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée, demeure inappliqué en Guadeloupe ce qui contribue à l'augmentation des prix à la consommation. (<https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20240212/fin.html#toc3>).

Par ailleurs, selon un rapport des chambres régionales et territoriales des comptes des Antilles une réforme de l'octroi de mer devrait être envisagée et être traduite dans le projet de finances pour 2025 et s'achever au plus tard fin 2027. (<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68797>)

Le rapport précité relève en effet que la taxe repose sur un régime globalement instable, peu prévisible, marqué par une complexité excessive et caractérisé par une faible transparence. Cette situation est liée d'une part aux ajouts, retraits ou changements périodiques de biens sur les listes de produits taxés, et d'autre part, au nombre de taux effectifs interne et externe. Les taux, comme les décisions d'exonération, sont également modifiés très fréquemment.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

1.1 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire

L'octroi de mer et l'octroi de mer régional n'entrent pas dans la base d'imposition de la TVA en application de la loi.

Afin de renforcer l'application de cette mesure, il pourrait être envisagé de l'intégrer dans le code général des impôts à l'article 267, lequel définit les éléments à comprendre et à ne pas comprendre dans la base d'imposition à la TVA.

Cette intégration devra nécessairement se faire par la voie de la loi de Finances.

Par ailleurs, les régimes de l'octroi de mer et l'octroi de mer régional seront maintenus jusqu'en 2027.

La prorogation de l'application du dispositif de l'octroi de mer après 2027 est d'abord fonction de la décision du Conseil de l'Europe quant à sa conformité au droit européen.

A cet égard, les quatre décisions du Conseil de l'Union européenne relatives au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises, adoptées en 1989, 2004, 2014 et 2021, visent à préserver leur intégration au marché européen, tout en prévoyant des adaptations propres à ces régions, telles que définies dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 349).

Cet objectif de protection fait l'objet d'une formulation précise par le Conseil de l'Union européenne pour le concilier avec le principe de libre circulation des marchandises.

L'objectif exposé est en effet, non de maintenir une barrière tarifaire à visée protectionniste, mais de « *renforcer l'industrie locale en améliorant sa compétitivité* », en s'insérant « *dans la stratégie de développement économique et social des régions ultrapériphériques concernées, en tenant compte du cadre de l'Union* », et « *sans altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ».

En l'absence de réformes significatives du régime par la France d'ici 2027, rien ne semble s'opposer à ce que le Conseil Européen autorise la prorogation du régime de l'octroi de mer sur la base des traités européens.

Par ailleurs si les collectivités de Guadeloupe souhaitent que l'octroi de mer et l'octroi de mer régional s'appliquent plus largement, il pourrait être opportun de diminuer voire supprimer le seuil du chiffre d'affaires en-deçà duquel les entreprises sont exonérées d'octroi de mer par l'article 9 de la loi du 2 juillet 2004.

A cet égard il convient cependant de souligner que le seuil a été relevé par la loi de 2021 pour permettre notamment aux petites entreprises de production locale de sortir du champ de la taxe et de renforcer leur compétitivité sur le marché.

Il pourrait également être envisagé d'élargir la liste des produits pouvant faire l'objet d'un différentiel d'octroi de mer, selon qu'ils sont importés ou produits localement.

Ces modifications devront être effectuées par voie de loi et de règlement et autorisées par le Conseil de l'Union Européenne.

1.1. *Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?*

Une modification statutaire tendant à la création d'une collectivité unique en lieu et place du Département et de la Région serait sans incidence sur les conclusions mentionnées ci-dessus, dans la mesure où le pouvoir fiscal relève du législateur, et dès lors que le principe de l'identité législative demeurerait applicable.

Ce d'autant plus que, concernant l'octroi de mer, le dispositif est validé par l'Union européenne.

1.2. *Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?*

Si, ainsi qu'il l'a été évoqué précédemment, le passage de la Guadeloupe en COM-DA pourrait, en revanche, permettre la mise en œuvre de cette préconisation, dès lors que la collectivité pourrait être dotée d'une compétence en matière fiscale, il convient néanmoins de relativiser ce point s'agissant des octrois de mer puisque le Conseil de l'Europe doit approuver le dispositif.

FICHE 19 – COMMUNICATION DES DONNÉES FISCALES DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



Afin d'optimiser la stratégie et la transparence fiscales, le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe²⁰⁹ propose que les données fiscales des opérateurs économiques présents sur le territoire soient communiquées aux collectivités territoriales.

1. Présentation du cadre juridique

En l'état actuel du droit, les collectivités territoriales ne sont pas autorisées à demander aux opérateurs économiques la transmission de données fiscales.

Selon les articles L. 81 et suivants du Livre des procédures fiscales (LPF), seule l'administration fiscale peut demander à des opérateurs économiques (1.1) la communication de documents fiscaux (1.2) pour des finalités déterminées (1.3) et selon certaines modalités (1.4).

1.1. Les opérateurs économiques concernés

Les articles L. 81 et suivants du LPF permettent aux agents de l'administration fiscale d'exercer le **droit de communication** qui leur est conféré à l'égard, notamment, de diverses catégories de personnes privées.

Plus précisément, peuvent être soumis à l'obligation de communication de données fiscales :

- Toute personne physique ou morale passible de l'un des impôts ou des taxes visés au Code général des impôts (CGI), et qui, ayant la **qualité de commerçant**, est soumise aux obligations comptables du Code du commerce²¹⁰ ;
- Les **sociétés commerciales**²¹¹, telles que les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite simple, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions ;
- Les **sociétés civiles**²¹² ;

²⁰⁹ Rapport du Congrès des élus du 7 juin 2023 sur la stratégie territoriale optimale pour l'amélioration des politiques publiques en Guadeloupe.

²¹⁰ Article L85 Livre des procédures fiscales

²¹¹ Articles L85 et R. 85-1 Livre des procédures fiscales

²¹² Article L94 A Livre des procédures fiscales

- Les **artisans** ²¹³.

1.2. Les types de documents pouvant être communiqués

L'article L. 85 du LPF prévoyait, avant sa révision en 2015²¹⁴, que seuls les documents comptables dont la tenue est obligatoire selon le Code de commerce ainsi que tous les livres annexes, pièces de recettes et de dépenses, pouvaient faire l'objet d'une demande de communication de l'administration.

La loi du 29 décembre 2014²¹⁵ de finances rectificative a allongé la liste des documents pouvant faire l'objet d'une communication, puisqu'il est désormais prévu que :

*« Les contribuables soumis aux obligations comptables du code de commerce doivent communiquer à l'administration, sur sa demande, **les livres, les registres et les rapports dont la tenue est rendue obligatoire par le même code ainsi que tous documents relatifs à leur activité** ».*

En premier lieu, et plus précisément, doivent être communiqués à la demande de l'administration :

- Les **livres** dont la tenue est prescrite par les articles L. 123-12 à L. 123-28 du Code de commerce, à savoir :
 - - Le livre-journal qui enregistre les mouvements affectant le patrimoine de l'entreprise,
 - Le grand livre sur lequel les écritures du livre-journal doivent être portées et ventilées selon le plan de comptes du commerçant,
 - Le livre d'inventaire sur lesquels sont regroupées les données d'inventaire (relevé de tous les éléments d'actif et de passif), et sont transcrits chaque année les comptes annuels.
- Les **livres et documents annexes**, pièces de recettes et de dépenses ;
- Les **registres** de transfert d'actions et d'obligations ;
- Les **rapports** des commissaires aux comptes, ainsi que le rapport de gestion mentionné à l'article L.232-1 du Code de commerce.

²¹³ Article L. 85-0 B Livre des procédures fiscales

²¹⁴ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014

²¹⁵ *Ibid*

Il convient de préciser que les livres et documents annexes sont ceux qui ont une corrélation certaine avec les données de la comptabilité commerciale, sans qu'il y ait lieu de distinguer s'ils sont ou non d'ordre strictement comptables.

En second lieu, tous les **documents relatifs à l'activité du contribuable** peuvent faire l'objet d'une demande de communication de l'administration.

Cette notion très générale a considérablement étendu la portée du droit de communication en ce qu'elle n'est plus limitée aux documents justifiant les recettes et les dépenses.

Toutefois, deux limites relatives aux documents pouvant faire l'objet d'une demande de communication doivent être précisées :

- Cette demande ne peut porter que sur des documents que l'entreprise interrogée a en sa possession ;
- Les documents demandés doivent avoir un lien avec l'entreprise interrogée.

1.3. Les finalités du droit de communication

L'article L. 81 du LPF prévoit que les agents de l'administration fiscale exercent leur droit de communication pour répondre à une **finalité déterminée**, pouvant être :

- L'établissement de l'assiette ;
- Le contrôle des impôts ;
- Le recouvrement des impôts.

Toute demande de communication faite par l'administration doit ainsi poursuivre l'une de ces finalités.

1.4. Les modalités d'exercice du droit de communication

L'administration fiscale peut exercer le droit de communication soit sur place, soit par correspondance (postale ou électronique)²¹⁶.

Aucun formalisme particulier de transmission de document n'est requis, de sorte que la communication des informations peut se faire par courrier postal ou email.

²¹⁶ Article L81 Livre des procédures fiscales

Aucun délai n'est imposé par la loi pour répondre à la demande de communication de l'administration fiscale.

Toutefois, précisons que l'article 1734 du Code général des impôts sanctionne le refus de communication des documents et renseignements demandés par l'administration dans l'exercice de son droit de communication d'une amende de 10 000 euros.

2. Analyse à droit constant

Il est loisible de considérer que le cadre juridique ci-dessus exposé pourrait porter atteinte à certains droits fondamentaux, tels que le droit à la **protection du secret des affaires** et le droit à la **protection des données personnelles**.

Notons que la loi sur le secret des affaires, adoptée le 30 juillet 2018²¹⁷, créant les articles L. 151-1 et suivants du Code de commerce, offre aux entreprises la possibilité de protéger leurs données confidentielles, et plus exactement, toute donnée :

- Connue ou accessible d'un nombre restreint de personnes ;
- Revêtant une valeur commerciale effective ou potentielle ;
- Et faisant l'objet de mesures de protection spécifiques et raisonnables.

Toutefois, l'article L. 151-8 du Code du commerce prévoit trois exceptions permettant de passer outre ce secret, dont, notamment, la **liberté de communication**.

Ainsi, une demande de communication de données fiscales par l'administration fiscale aux opérateurs économiques est **conforme aux dispositions relatives à la protection du secret des affaires**.

Ensuite, ajoutons que les données fiscales peuvent incontestablement contenir des données à caractère personnel, données bénéficiant d'une protection spécifique consacrée par le Règlement Général sur la Protection des Données²¹⁸ (RPGD).

²¹⁷ Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires

²¹⁸ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE)

A ce titre, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) a établi le statut de « **tiers autorisé** »²¹⁹.

La notion de tiers autorisé renvoie à l'ensemble des autorités et organismes, le plus souvent publics, qui dispose, en vertu de l'intérêt public qui s'attache à l'accomplissement de leur mission, du pouvoir de solliciter l'obtention de données à caractère personnel issues de fichiers détenues par des personnes ou organismes publics comme privés.

La Commission a élaboré un tableau²²⁰ précisant les principaux tiers autorisés, parmi lesquels figure l'administration fiscale. La CNIL lui reconnaît alors formellement la faculté de solliciter, en vertu des articles précités du Livre des procédures fiscales, la communication de données personnelles.

Ainsi, le droit de communication accordé à l'administration fiscale est, sous réserve du respect des règles imposées par le RGPD, **conforme au cadre légal établi pour la protection des données**.

Le cadre juridique établissant le droit de communication de l'administration fiscale présente l'avantage d'être conforme aux droits à la protection du secret des affaires et à la protection des données personnelles – droits dont l'exercice pouvait, de prime abord, sembler compromis.

Toutefois, rappelons que l'ensemble du cadre juridique ci-dessus exposé, et les avantages qui y sont rattachés, ne sont applicables qu'à l'administration fiscale, et non aux collectivités territoriales.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Ouvrir le droit de communication des données fiscales aux collectivités territoriales implique manifestement **la modification des articles L. 81 et suivants du LPF**.

Il est nécessaire d'inscrire les collectivités territoriales, aux côtés de l'administration fiscale, comme organes habilités à faire une telle demande de communication.

²¹⁹ Guide pratique « *Tiers autorisés* », Juillet 2020

²²⁰ Recueil des procédures « *Tiers autorisés* », Juillet 2020

Partant, le cadre juridique relatif au droit de communication de l'administration fiscale détaillé au sein de cette fiche pourra, par analogie, être appliqué aux collectivités territoriales.

Il conviendra de déterminer précisément les finalités pour lesquelles les collectivités territoriales pourront exercer ce droit de communication.

De la même façon, et comme expliqué ci-avant, la protection du secret des affaires comme la protection des données personnelles ne pourront constituer des moyens d'opposition de l'Etat à la modification législative proposée, ces deux droits n'étant en aucun cas menacés par l'exercice du droit de communication des données fiscales.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Rappelons que le passage en CUOM permet d'exercer les compétences que chaque entité fusionnée en son sein exerçait.

Or, les Régions et les Départements d'Outre-Mer ne bénéficient pas d'une compétence en matière fiscale qui pourrait leur permettre de modifier les dispositions législatives applicables à la communication des données fiscales.

En outre, le passage en CUOM permet d'exercer des compétences supplémentaires restreintes. Partant, la transformation de la Guadeloupe en CUOM n'aurait pas d'influence sur la réalisation de la préconisation souhaitée par le Congrès des élus.

3.2 Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Le passage en COM-DA offrirait à la Guadeloupe une autonomie normative, lui permettant d'octroyer aux collectivités territoriales la possibilité de solliciter, auprès des opérateurs économiques, la communication de certaines de leurs données fiscales.

Ainsi, le passage en COM-DA de la Guadeloupe permettrait la mise en œuvre de la préconisation voulue par le Congrès des élus.

FICHE 20 - PLANIFICATION DES INVESTISSEMENTS ET DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX ET TARIFICATION À L'ACTIVITÉ



I- LA PLANIFICATION DE L'INVESTISSEMENT ET DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ, SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX

1. Présentation du cadre juridique

Il convient de distinguer les établissements de santé et les ESSMS. En effet, ils sont rattachés à des autorités différentes :

- Les premiers relèvent de la compétence de l'agence régionale de santé (s'agissant de la Guadeloupe, de l'agence de santé de Guadeloupe²²¹) ;
- Les seconds peuvent relever de la compétence de plusieurs autorités en fonction de la catégorie de l'ESSMS.

1.1. La planification de l'investissement et du financement des établissements de santé

- ***Les agences de santé sont compétentes en matière de planification hospitalière, avec l'appui d'instances consultatives et techniques.***

Les agences de santé ont notamment pour mission d'organiser l'offre de services de santé de manière à répondre aux besoins en matière de prévention, de promotion de la santé et de soins²²². A ce titre, elles autorisent la création et les activités des établissements de santé et doivent contrôler leur fonctionnement et décider des ressources qui leur sont allouées²²³.

- ***Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent apporter des aides à l'offre de soins dans les zones déficitaires***

Selon l'article L. 1511-8 du Code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales et leurs groupements ont la possibilité d'accorder des aides à l'installation ou au maintien des professionnels de santé et aux centres de santé dans les zones déficitaires.

Ces aides peuvent consister en un ou une :

²²¹ En vertu de l'article L. 1442-2 du Code de la santé publique (CSP), l'agence de santé de la Guadeloupe exerce les compétences dévolues aux agences régionales de santé métropolitaines.

²²² Article L. 1431-2 2° du CSP

²²³ Article L. 1431-2 2° b) du CSP

- prise en charge totale ou partielle des frais d'investissement ou de fonctionnement liés à l'activité de soins ;
- mise à disposition de locaux ;
- mise à disposition d'un logement ;
- versement d'une prime d'installation ;
- versement, aux professionnels de santé exerçant à titre libéral, d'une prime d'exercice forfaitaire.

Afin de conforter le rôle des collectivités locales dans les politiques de santé, la loi 3DS du 21 février 2022²²⁴ a prévu que ces dernières peuvent, sur une base volontaire, participer au financement du programme d'investissement des établissements de santé de tout type (publics, privés d'intérêt collectif ou privés). S'agissant des départements, cette intervention est destinée en priorité à soutenir l'accès aux soins de proximité²²⁵.

Il est également précisé que les opérations financées dans le cadre du programme d'investissement doivent respecter les objectifs du schéma régional ou interrégional de santé.

1.2. La planification de l'investissement et du financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS)

1.2.1. Compétence en matière d'autorisation

Différentes autorités se répartissent le secteur social et médico-social.

- Les départements ont pour mission d'autoriser la création de différents ESSMS dès lors que les prestations qu'ils dispensent sont susceptibles d'être prises en charge par l'aide sociale départementale ou lorsque leurs interventions relèvent d'une compétence dévolue par la loi au département²²⁶.

Il s'agit notamment des établissements et services qui s'adressent à l'enfance en danger.

- Les agences de santé ont pour mission d'autoriser la création de différents établissements et services médico-sociaux dès lors que les prestations qu'ils dispensent sont susceptibles d'être prises en charge par les organismes d'assurance maladie²²⁷ et par la nouvelle branche autonomie²²⁸.

²²⁴ Article 126 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*

²²⁵ Article L. 1423-3 du CSP

²²⁶ Article L. 313-3 a) du Code de l'action sociale et des familles (CASF)

²²⁷ Article L.1431-2 2° b) du CSP et L. 313-3 b) du CASF

²²⁸ Articles L. 314-1 et R. 314-3 du CASF

Il s'agit notamment des établissements et services qui s'adressent aux personnes en situation de handicap ou aux personnes âgées.

- L'Etat a également pour mission d'autoriser la création de certains ESSMS dès lors que les prestations dispensées sont susceptibles d'être prises en charge par l'Etat.

Il s'agit notamment des établissements et services qui s'adressent à l'enfance délinquante ou aux personnes en difficultés (centres d'hébergement et de réinsertion sociale par exemple).

Certains établissements et services sont autorisés conjointement lorsqu'ils dispensent des prestations prises en charges par plusieurs autorités ou organismes (par exemple par l'aide sociale départementale et les organismes d'assurance maladie).

1.2.2. Compétence en matière de tarification

Du fait de leur compétence en matière d'autorisation, les autorités évoquées ci-dessus décident des ressources qui sont allouées aux ESSMS relevant de leur compétence. On parle alors d'autorités de tarification :

- Pour les agences de santé, le directeur général ;
- Pour les départements, le président du conseil départemental ;
- Pour l'Etat, le préfet de département ou de région.

1.2.3. L'encadrement de la tarification des ESSMS : l'opposabilité des enveloppes de crédit

Chaque année, la loi de finances pour les structures financées par l'État ou la loi de financement de la Sécurité sociale pour celles financées par l'assurance maladie ou la nouvelle branche autonomie fixe le montant limitatif des dépenses autorisées.

Ces crédits sont ensuite répartis en dotations régionales limitatives en fonction des besoins de la population et des priorités fixées au niveau national, et en tenant compte de l'activité et des coûts moyens des ESSMS et d'un objectif de réduction progressive des inégalités dans l'allocation des ressources entre régions.

Un dispositif proche, d'opposabilité des prévisions budgétaires, est prévu pour les établissements et services financés par les départements qui votent un objectif annuel ou pluriannuel d'évolution des dépenses en fonction de leurs obligations légales, de leurs priorités en matière d'action sociale et des orientations des schémas départementaux²²⁹.

²²⁹ Article L. 313-8 du CASF

2. Analyse à droit constant

- S'agissant des établissements de santé, la compétence pour planifier les financements qui leur sont accordés est réservée aux agences de santé, compétentes en matière de planification hospitalière et, par conséquent, pour autoriser et financer les établissements de santé et leurs activités.

Les collectivités territoriales peuvent apporter leur aide à l'offre de soins dans les zones déficitaires mais la compétence de planification et de financement est aux mains de l'Etat, à travers les ARS qui déclinent la politique nationale de santé au niveau régional.

- S'agissant des ESSMS, la compétence pour décider des financements accordés est doublement encadrée :
 - D'une part, seules les autorités compétentes pour autoriser les ESSMS décident des fonds accordés pour leur investissement ou fonctionnement ;
 - D'autre part, les crédits accordés sont limités. La régulation financière du secteur social et médico-social repose en effet sur le principe de l'opposabilité des enveloppes limitatives aux demandes de financement émanant des ESSMS.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. *Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?*

a. SUR LA PLANIFICATION DE L'INVESTISSEMENT ET DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

Il apparaît impossible pour les collectivités territoriales de la Guadeloupe d'avoir un pouvoir décisionnel dans les crédits accordés aux établissements de santé, en matière d'investissement ou de fonctionnement, ces derniers relevant de la compétence de l'agence de santé et étant financés par l'assurance maladie.

Seule une adaptation du droit applicable sur le territoire par le pouvoir législatif ou exécutif le permettrait. Cependant, les contours de cette adaptation soulèveraient des questions (financement, respect des règles de répartition des compétences, etc.).

On pourrait en revanche envisager que certaines collectivités territoriales décident toutefois de participer volontairement au financement du programme d'investissement des établissements de santé.

b. SUR LA PLANIFICATION DE L'INVESTISSEMENT ET DU FINANCEMENT DES ESSMS

- S'agissant des ESSMS relevant de la compétence du Département de la Guadeloupe, ce dernier dispose d'un pouvoir décisionnel dans les crédits accordés aux ESSMS relevant de sa compétence (à savoir ceux qu'il a autorisés et qu'il tarifie). Même si sa compétence tarifaire est encadrée par l'objectif annuel ou pluriannuel d'évolution des dépenses voté par l'assemblée départementale, il semble qu'il bénéficie déjà d'une marge de décision dans les fonds qu'il accorde ne nécessitant pas une évolution du cadre juridique.
- S'agissant des ESSMS qui ne relèvent pas de la compétence du Département de la Guadeloupe car étant rattachés à d'autres autorités, principalement l'agence de santé de la Guadeloupe et qui sont financés par l'assurance maladie, seule une adaptation du droit applicable sur le territoire par le pouvoir législatif ou exécutif permettrait au Département, ou à d'autres collectivités territoriales de la Guadeloupe, d'être décisionnel. A nouveau, les contours de cette adaptation soulèveraient des questions (financement, respect des règles de répartition des compétences, etc.).

3.2. *Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?*

En première analyse, nous n'identifions pas, dans le cadre d'une modification statutaire tendant à la création d'une collectivité unique en lieu et place du Département et de la Région, de compétence(s) ciblée(s) susceptible(s) d'être transférée(s) à la CUOM afin de lui permettre de mettre en œuvre la préconisation.

En effet, notamment, ainsi que cela a été indiqué, la faculté de planifier, autoriser, fixer les ressources des établissements susmentionnés est souvent liée à une compétence plus globale (en matière de santé, de prise en charge de l'enfance délinquante ou d'hébergement d'urgence par exemple) et, en conséquence, à une prise en charge financière des prestations.

De sorte que, sauf à transférer, un « *bloc global* » de compétences, ce qui paraît difficilement envisageable dans le cadre d'une CUOM, dont le statut ne peut pas être trop dérogoratoire par rapport au droit commun, le passage audit statut du CUOM paraît sans incidence sur les conclusions ci-dessus.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

En revanche, le passage de la Guadeloupe en COM-DA pourrait permettre la mise en œuvre de cette préconisation, si la collectivité se voyait doter des compétences correspondantes.

Deux précisions semblent importantes à ce stade.

D'une part, il convient de relever que la mise en œuvre de la préconisation supposerait, ainsi que cela a été indiqué, le transfert d'un « *bloc global de compétences* » dès lors que la faculté de planifier, autoriser, fixer les ressources des établissements susmentionnés est souvent liée à une compétence plus globale (en matière de santé, de prise en charge de l'enfance délinquante ou d'hébergement d'urgence par exemple) et, en conséquence, à une prise en charge financière des prestations.

Or il ne paraît pas envisageable de ne transférer que la faculté planificatrice.

D'autre part, l'article 74 de la Constitution interdit les transferts de compétences au profit d'une COM dans les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique, à savoir « *la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral* ».

Néanmoins, il ne semble pas que ces matières seraient concernées ici.

II- LE COEFFICIENT GEOGRAPHIQUE APPLIQUE A LA TARIFICATION A L'ACTIVITE DE LA GUADELOUPE

1. Présentation du cadre juridique

Pour déterminer les tarifs applicables aux établissements de santé, les tarifs nationaux sont, le cas échéant, affectés d'un coefficient géographique, visé à l'article L. 162-23-4 2° du Code de la sécurité sociale, prenant en compte les surcoûts structurels attachés à la localisation de l'établissement.

Cet article prévoit que les coefficients sont arrêtés, comme les tarifs nationaux des activités de soins médicaux et de réadaptation, chaque année, par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

L'article R. 162-34-5 du Code de la sécurité sociale précise que les critères servant au calcul du coefficient géographique à savoir les surcoûts immobiliers, salariaux et fiscaux constatés dans certaines zones géographiques, ainsi que des charges spécifiques aux départements insulaires et d'outre-mer liées à l'éloignement et à l'isolement, qui modifient de manière manifeste, permanente et substantielle le prix de revient de certaines prestations des établissements des zones concernées.

Ce même article précise cependant que les coefficients géographiques sont arrêtés dans le respect de l'objectif de dépenses d'assurance maladie arrêté par l'Etat.

2. Analyse à droit constant

Le coefficient géographique appliqué à la tarification à l'activité de la Guadeloupe est déterminé au niveau étatique par les autorités compétentes à savoir les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale. Cela s'explique notamment par le fait que ce coefficient est encadré par l'objectif de dépenses de l'assurance maladie arrêté par l'Etat.

Or, ces coefficients géographiques ne sont pas régulièrement réévalués malgré l'obligation de le faire annuellement (le coefficient géographique décidé pour la Guadeloupe dans le cadre de l'arrêté du 15 avril 2024 *fixant pour l'année 2024 les éléments tarifaires mentionnés aux I et V de l'article L. 162-22-3-1 du Code de la sécurité sociale* n'avait pas fait l'objet d'une réévaluation depuis 2017).

Par ailleurs, les critères servant au calcul des coefficients géographiques énoncés au Code de la sécurité sociale peuvent paraître insuffisants afin de compenser l'impossibilité de générer suffisamment de recettes pour certaines activités coûteuses. C'est ainsi que le coefficient géographique de la Guadeloupe n'a pas fait l'objet d'une réévaluation à la hausse lors de sa dernière fixation en 2024.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Il paraît difficile d'imaginer une évolution du cadre juridique permettant aux collectivités territoriales de la Guadeloupe de définir leur propre coefficient géographique.

Cependant, il pourrait être défendu la modification de la méthode de calcul et/ou des critères permettant de fixer les coefficients géographiques considérant qu'elle(ils) ne prenne(nt) pas en compte les spécificités de son territoire.

Cette évolution des critères permettant de fixer les coefficients géographiques nécessiterait en tout état de cause une adaptation du droit applicable sur le territoire par le pouvoir législatif ou exécutif.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Dans la mesure où la préconisation ne porte pas sur l'exercice d'une compétence, mais sur la modification du cadre applicable à la tarification à l'activité sur le territoire des DROM/CUOM en général, la question ne s'avère pas pertinente ici.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

La question n'est, ici, *a fortiori*, pas pertinente puisque la préconisation concerne les DROM/CUOM en général, et non les COM.

FICHE 21 – INSTAURER UNE MISSION D’INTERET GENERAL SANTE MENTALE DANS LES OUTREMER



Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe fait le constat d’une dégradation des conditions d’exercice et de prise en charge des patients en santé mentale corrélée à une diminution des effectifs et des moyens des professionnels de santé.

Il est, à ce titre, recommandé l’instauration d’une mission d’intérêt général santé mentale (MIG) dans les Outremer.

De plus, et afin de garantir une gestion optimisée des surcoûts et spécificités des départements d’Outremer, l’octroi de dotations budgétaires au CHU de la Guadeloupe au titre des missions d’enseignement, de recherche, de référence et d’innovation (MERRI) est préconisé par le Congrès.

1. Présentation du cadre juridique

1.1. Les conditions de création d’une Mission d’Intérêt Général (MIG)

Aux termes de l’article D.162-6 du code de la sécurité sociale :

« Peuvent être financées par la dotation nationale de financement des missions d’intérêt général et d’aide à la contractualisation mentionnée à l’article [L. 162-22-13](#) les dépenses correspondant aux missions d’intérêt général suivantes :

1° L’enseignement, la recherche, le rôle de référence et l’innovation. Notamment, à ce titre :

a) La recherche médicale et l’innovation, notamment la recherche clinique ;

b) L’enseignement et la formation des personnels médicaux et paramédicaux ;

c) La recherche, l’enseignement, la formation, l’expertise, la coordination et l’évaluation des soins relatifs à certaines pathologies et réalisés par des structures spécialisées ainsi que les activités hautement spécialisées assurées par des structures assumant un rôle de recours ;

d) Les activités de soins réalisées à des fins expérimentales ou la dispensation des soins non couverts par les nomenclatures ou les tarifs ;

2° La participation aux missions de santé publique mentionnées ci-dessous :

a) La vigilance, la veille épidémiologique, l’évaluation des pratiques et l’expertise réalisées par des centres de référence ou des membres des réseaux régionaux de

vigilances et d'appui prévus à l'article [R. 1413-62](#) du code de la santé publique au bénéfice des autorités de santé publique, des établissements de santé ou du public ;

b) La formation, le soutien, la coordination et l'évaluation des besoins du patient réalisés par des équipes pluridisciplinaires intervenant auprès des équipes soignantes ;

c) La collecte, la conservation et la distribution des produits d'origine humaine, à l'exception de la part de cette activité couverte par les tarifs de cession ;

d) Les dispositifs ayant pour objet de favoriser le maintien des soins de proximité et l'accès à ceux-ci ;

e) Le dépistage anonyme et gratuit effectué dans les conditions prévues à l'article [L. 3121-2](#) du code de la santé publique ;

f) La prévention et l'éducation pour la santé ;

g) Le conseil aux équipes hospitalières en matière d'éthique, de bioéthique et de protection des personnes ;

h) La veille sanitaire, la prévention et la gestion des risques sanitaires liés à des circonstances exceptionnelles ;

i) L'intervention d'équipes pluridisciplinaires pour la prise en charge de certaines pathologies en consultation ou en hospitalisation ;

j) L'aide médicale urgente constituée des missions des services d'aide médicale urgente mentionnées aux articles [R. 6311-2](#) et [R. 6311-3](#) du code de la santé publique et de l'ensemble des interventions des structures mobiles d'urgence et de réanimation mentionnées au 2° de l'article [R. 6123-1](#) du même code, quel que soit le lieu de prise en charge du patient ;

3° La participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines suivants :

a) La politique hospitalière ;

b) Le développement du dialogue social dans le secteur hospitalier ;

c) La coopération internationale en matière hospitalière.

4° La permanence des soins hospitalière. »

A ce titre, trois catégories d'activités sont ainsi concernées :

- Les missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation (MERRI) (point 1° de l'article précité) ;
- La participation aux missions de santé publique comme notamment des missions de vigilance et de veille épidémiologique, la veille sanitaire, la prévention et la gestion des risques, l'intervention d'équipes pluridisciplinaires et la coordination pour certaines pathologies spécifiques (point 2° de l'article précité) ;

- Et enfin la participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de la politique hospitalière, du développement du dialogue social dans le secteur hospitalier, de la coopération internationale et de la permanence des soins hospitalière (point 3° de l'article précité).

En tout état de cause, la liste des différentes MIG est fixée annuellement par arrêté.

Chaque MIG doit faire l'objet d'une fiche détaillant la mission concernée et ses modalités de financement.

1.2. L'octroi de dotations budgétaires aux établissements de santé est prévu

Aux termes de l'article L.162-22-13 du code de la sécurité sociale :

« Il est créé, au sein de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie prévu au 3° de l'article LO 111-3-5, une dotation nationale de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation des établissements de santé mentionnés aux a, b, c et d de l'article L. 162-22-6.

Cette dotation participe notamment au financement de la recherche, de la formation des professionnels de santé et du personnel paramédical à l'exception des formations prises en charge par la région en application des articles L. 4151-9, L. 4244-1 et L. 4383-5 du code de la santé publique.

L'Etat détermine, en fonction de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, le montant de la dotation nationale et fixe, après avis des organisations nationales les plus représentatives des établissements de santé publics et privés, le montant des dotations régionales et la part des dotations régionales affectée à l'ensemble des missions d'intérêt général ou à une ou plusieurs de ces missions ainsi que les critères d'attribution aux établissements.

Un décret, pris après avis des organisations nationales les plus représentatives des établissements de santé, fixe la liste des missions d'intérêt général et des activités de soins dispensés à certaines populations spécifiques susceptibles de donner lieu à l'attribution d'une dotation. »

Cette aide bénéficie ainsi aux établissements publics et privés de santé.

Ainsi, pour les activités susmentionnées, il est possible de maintenir le financement de certaines missions des établissements de santé en dehors de la tarification à l'activité.

Les missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation (MERRI) font, en outre et pour rappel, partie de la dotation nationale de financement des MIGAC (missions d'intérêt général d'aide à la contractualisation).

2. Analyse à droit constant

Le Congrès des élus de la Guadeloupe met en lumière une prise en charge dégradée des patients en santé mentale liée notamment à une baisse significative du personnel de santé et à la réduction des moyens octroyés dans ce secteur.

Juridiquement, la création d'une MIG permettrait ainsi l'octroi d'une dotation nationale créée spécifiquement en vue de financer les MIG des établissements de santé.

Conformément aux articles du code de la sécurité sociale précités, sont concernées par ce dispositif (1) les missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation.

La dotation nationale peut également être octroyée (2) à la participation à des missions de santé publique relatives notamment à la formation, au soutien, à la coordination et à l'évaluation des besoins du patient réalisés par des équipes pluridisciplinaires intervenant auprès des équipes soignantes. Ou encore (3) à la participation à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques.

Ainsi, l'octroi d'une telle dotation en vue de favoriser notamment l'enseignement et la formation des personnels médicaux dans ce domaine pourrait permettre d'outrepasser la prise en charge altérée des patients en santé mentale sur l'archipel.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Il pourrait être envisagé de solliciter que le code de la sécurité sociale prévoit une mission spécifique à l'amélioration de la prise en charge des patients en santé mentale et plus globalement au développement optimisé du secteur de la santé mentale permettant ainsi de prendre en compte les spécificités des collectivités d'Outre-mer dans ce domaine et de mieux gérer les surcoûts inhérents à une telle situation.

En tout état de cause, les conditions d'exercice et la prise en charge des patients en santé mentale pourra constituer une MIG spécifique à la Guadeloupe et ainsi bénéficier d'une

dotation nationale adaptée permettant d'améliorer la prise en charge desdits patients sur le territoire.

De manière globale, la Guadeloupe devra mettre en place une politique publique claire permettant l'amélioration des conditions de prise en charge des patients dans le domaine de la santé mentale.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

La transformation de la collectivité en CUOM n'aurait ici que très peu d'influence sur la réalisation de la préconisation.

En effet, la compétence en matière de création d'une MIG et les cas permettant la mise en œuvre d'une telle mission sont encadrés juridiquement. Ainsi et en vertu de l'application du principe de l'identité législative, les lois et règlements sont applicables de plein droit en Outre-Mer.

De plus, les financements accordés dans ce cadre ne sont pas non plus de la compétence de la collectivité.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

La transformation de la collectivité en COM-DA, au regard de son pouvoir d'autonomie normative et selon le contenu des statuts, pourrait permettre la création d'une MIG destinée à l'amélioration de la prise en charge des patients en santé mentale et plus globalement au développement optimisé du secteur de la santé mentale permettant ainsi de prendre en compte les spécificités des départements d'Outre-mer dans ce domaine et de mieux gérer les surcoûts inhérents à une telle situation.



**FICHE 22 - HEBERGEMENT EN ATTENTE DE PRISE EN CHARGE MEDICO-SOIGNANTES
EN REGION PARISIENNE ET CREATION DE STRUCTURES D'ACCUEIL POUR LES
USAGERS DU SYSTEME DE SANTE CONFRONTES A
LA DOUBLE INSULARITE**

Le rapport du Congrès des élus part du constat que les usagers du système de santé rencontrent des difficultés lors de leur déplacement vers l'Hexagone en raison de soins spécialisés.

Afin de remédier à ces difficultés, ledit rapport énonce plusieurs préconisations, parmi lesquelles :

- Proposer des solutions d'hébergement pour les patients guadeloupéens et leurs familles dans l'attente de prises en charge médico-soignantes en région parisienne (I),
- Le développement des structures d'accueil pour les usagers du système de santé confrontés à la double insularité (II).

I- L' HEBERGEMENT POUR LES PATIENTS GUADELOUPEENS ET LEURS FAMILLES DANS L' ATTENTE DE PRISES EN CHARGE MEDICO-SOIGNANTES EN REGION PARISIENNE

1. Présentation du cadre juridique

1.1 L'hébergement temporaire non médicalisé de patients

En vertu de l'article L. 6111-1-6 du Code de la santé publique (CSP), les établissements de santé peuvent proposer à leurs patients un dispositif d'hébergement temporaire non médicalisé, en amont ou en aval d'un séjour hospitalier ou d'une séance de soins. Cet hébergement est couramment appelé « hôtel hospitalier ».

La prestation d'hébergement temporaire non médicalisé peut être effectuée en propre par l'établissement ou être déléguée à un tiers par voie de convention (notamment à une autre personne morale de droit public ou privé comme une association ou une société)²³⁰.

²³⁰ Article L. 6111-1-6 alinéa 2 et R. 6111-51 du CSP

Cette prestation est proposée au patient, sur prescription médicale d'un praticien exerçant au sein de l'établissement de santé, et est programmée dans le cadre de son parcours de santé²³¹.

Le patient peut partager sa chambre avec un accompagnant (ou deux pour le patient mineur)²³².

Si ce dispositif ne peut pas excéder 3 nuits consécutives sans acte ou prestation assuré par l'établissement de santé dont relève le praticien prescripteur et ne peut pas dépasser 21 nuits dans sa totalité, séjour hospitalier exclu, ces seuils ne sont pas applicables aux patients transférés, notamment, de la Guadeloupe vers la France métropolitaine²³³.

Il n'existe donc pas de limite en matière de nombre de nuits pour les patients guadeloupéens transférés en France métropolitaine.

Aucun soin n'est réalisé dans le lieu d'hébergement temporaire non médicalisé par l'établissement de santé (à l'exception de la télémedecine, du télésoin ou des soins d'urgence)²³⁴.

Ainsi, la prestation d'hébergement temporaire non médicalisé n'est proposée que si le patient est autonome (l'autonomie est évaluée sur les plans moteur et cognitif) ou s'il peut être accompagné²³⁵.

La prestation d'hébergement temporaire non médicalisé s'adresse aux patients dont l'état de santé ne justifie pas :

- Une surveillance médicale ou paramédicale continue,
- Une hospitalisation à domicile,
Une installation médicale technique lourde.

Par ailleurs, cette prestation est proposée lorsque l'état de santé d'un patient doit nécessiter des soins qui se répètent ou spécifiques pendant une certaine durée, et dont le maintien à proximité de l'établissement de santé est nécessaire pour au moins l'une des trois raisons suivantes²³⁶ :

²³¹ Article R. 6111-50 alinéa 3 du CSP

²³² Article R. 6111-52 du CSP

²³³ Article R. 6111-50 alinéa 5 du CSP

²³⁴ Article R. 6111-50 alinéa 4 du CSP

²³⁵ Article R. 6111-52 du CSP

²³⁶ Ces critères d'éligibilité ont été précisés par un arrêté du 8 octobre 2021 (Arrêté du 8 octobre 2021 précisant les critères d'éligibilité à l'hébergement temporaire non médicalisé NOR : SSAH2123733A).

- En cas d'éloignement du domicile par rapport à l'établissement de santé ou d'accessibilité insuffisante de ce dernier (c'est-à-dire lorsque le domicile régulier est situé à plus d'une heure de trajet motorisé en conditions normales) ;
- En cas d'inadaptation temporaire du logement ou de l'environnement du fait de l'état de santé du patient (exemple : incompatibilité temporaire entre l'état de santé et l'architecture ou l'accessibilité du domicile) ;
- En cas d'isolement géographique ou social du patient (exemple : absence d'un entourage à proximité pouvant être mobilisé).

Ces critères d'éligibilité sont appréciés par le médecin amené à prescrire le dispositif.

Enfin, s'agissant du financement, les établissements de santé sont éligibles au financement de ce dispositif par l'assurance maladie pour toute activité réalisée entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2023²³⁷. Ces modalités de financement ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2025²³⁸.

Le forfait pris en charge par l'assurance maladie pour une nuitée a été fixé à 80 € et couvre :

- Les frais d'hébergement du patient et de son ou ses accompagnant(s),
- Les prestations de repas²³⁹.

Le coût éventuel de la prestation non couverte par le forfait financé par l'assurance maladie est soit facturé au patient ou à ses éventuels accompagnants, soit pris en charge par les organismes d'assurance maladie complémentaire dans le cadre de convention avec l'établissement de santé.

1.2 Les maisons d'accueil hospitalières

Il existe par ailleurs des structures qui ont vocation à accueillir les patients à proximité des structures hospitalières appelées les maisons d'accueil hospitalières et visées à l'article L. 6328-1 du CSP.

²³⁷ Arrêté du 25 août 2021 fixant les conditions d'accès au financement de l'hébergement temporaire non médicalisé NOR : SSAH2113966A, article 1

²³⁸ Information de la Direction générale de l'offre de soins (<https://www.fhf.fr/expertises/finances/recettes-facturation/hebergement-temporaire-non-medicalise-htnm-prolongation-du-dispositif-jusquau-31-decembre-2025>)

²³⁹ Arrêté du 25 août 2021 fixant les conditions d'accès au financement de l'hébergement temporaire non médicalisé NOR : SSAH2113966A, article 2

Les maisons d'accueil hospitalières ont été définies par un arrêté du 21 février 2017 *fixant le cahier des charges des maisons d'accueil hospitalières* :

- Elles proposent un hébergement, à proximité ou dans l'enceinte d'un établissement de santé, pour des accompagnants de personnes hospitalisées ;
- Elles peuvent également héberger des patients et, le cas échéant, leurs accompagnants, en amont ou en aval d'une prise en charge dans un établissement de santé ;
- Elles peuvent enfin apporter une prestation d'hébergement temporaire, non médicalisée, aux patients, en amont ou en aval d'une prise en charge par un établissement de santé, par délégation de celui-ci. Dans ce dernier cas, les critères prévus pour l'hébergement temporaire non médicalisé s'appliquent (**cf. supra au 1**).

Ce cahier des charges prévoit que chaque maison d'accueil hospitalière définit un projet d'accueil qui définit, notamment, les critères d'accès ou priorités accordées à certaines catégories de publics ainsi que les contributions financières des personnes hébergées, contributions qui peuvent être modulées en fonction de leur situation et notamment de leurs ressources.

Cependant, aucun texte réglementaire n'encadre ces structures en déterminant les critères d'éligibilité ou les modalités de prise en charge (sauf pour la 3^{ème} mission des maisons d'accueil hospitalières consistant à apporter une prestation d'hébergement temporaire non médicalisé).

Le directeur général de l'agence régionale de santé tient à jour un répertoire régional des maisons d'accueil hospitalières²⁴⁰.

2. Analyse à droit constant

- Les patients guadeloupéens et leurs familles peuvent avoir accès à des solutions d'hébergement en amont ou en aval de leur prise en charge hospitalière.

En effet, des solutions d'hébergement ont été créées afin de permettre aux patients et à son ou ses accompagnant(s) d'être hébergés en amont ou en aval de leur prise en charge hospitalière.

L'éloignement du domicile par rapport à l'établissement de santé est un des critères permettant à un patient d'être éligible à un hébergement temporaire non médicalisé.

²⁴⁰ Article L. 6328-1 du CSP.

Par ailleurs, la spécificité de l'hypothèse où un patient guadeloupéen est transféré en France métropolitaine a été envisagé permettant de ne pas limiter en nuitées l'accueil temporaire dudit patient et de son(ses) accompagnant(s).

Enfin, l'hébergement temporaire non médicalisé coûte moins cher que des hôtels classiques et l'assurance maladie prend en charge le coût d'une nuitée à hauteur de 80 €.

- Cependant, certains patients ne sont pas éligibles à une prestation d'hébergement temporaire non médicalisé. En effet, ces hébergements ne sont pas médicalisés et s'adressent donc qu'à un certain public, relativement autonome.

En outre, les hébergements temporaires non médicalisés doivent être prescrits par un praticien exerçant au sein de l'établissement de santé et dépendent finalement du praticien exerçant au sein dudit établissement, ou, à défaut, de la connaissance par le patient de l'existence de ce dispositif.

Enfin, s'agissant des maisons d'accueil hospitalières, les critères d'éligibilité restent relativement flous à défaut de texte réglementaire venu les préciser. Ce sont les maisons d'accueil hospitalières qui les déterminent dans leur projet d'accueil.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

Ainsi qu'il l'a été exposé précédemment, des solutions d'hébergement pour les patients guadeloupéens et leurs familles dans l'attente de prises en charge médico-soignantes en région parisienne existent d'ores-et-déjà.

La situation particulière des personnes résidant en Guadeloupe a d'ailleurs été prise en compte par le pouvoir réglementaire, celles-ci relevant de l'un des cas d'éligibilité prévus au sein de l'arrêté du 8 octobre 2021 relatif à l'hébergement temporaire non médicalisé – éloignement du domicile par rapport à l'établissement de santé ou d'accessibilité insuffisante de ce dernier.

Et les patients guadeloupéens transférés vers la France métropolitaine ne sont en outre pas concernés par la limite de nuitées prévue dans le cadre de ce dispositif.

Sous ce rapport, il ne semble pas pertinent d'envisager la création de nouveaux dispositifs, mais plutôt d'assurer l'effectivité du dispositif existant.

Il serait à cet égard utile de déterminer si les places disponibles au titre du dispositif d'hébergement temporaire non-médicalisé sont insuffisantes ou difficiles d'accès pour les patients guadeloupéens

A cet égard, dans la mesure où la prise en charge des patients relève des établissements de santé et son financement de l'assurance maladie (et donc de l'Etat), les difficultés rencontrées du point de vue de l'effectivité du dispositif nécessiteraient d'être portées à leur connaissance et faire, le cas échéant, l'objet de concertations.

4. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

Au regard de l'ensemble de ce qui précède, la réalisation de la préconisation du Congrès des élus, qui relève uniquement d'un souci d'effectivité du dispositif existant, n'appelle pas d'évolution statutaire de la Guadeloupe en CUOM ou en COM-DA.

II- LE DEVELOPPEMENT DES STRUCTURES D'ACCUEIL POUR LES USAGERS DU SYSTEME DE SANTE CONFRONTES A LA DOUBLE INSULARITE

1. Présentation du cadre juridique

La Guadeloupe est soumise au droit métropolitain en matière de création de structures d'accueil pour les usagers du système de santé.

1.1 La compétence de l'Etat pour créer des établissements de santé

Aux termes de l'article L. 6141-1 du CSP, les établissements de santé sont créés :

- Par décret pour les établissements dont le ressort est national, interrégional ou régional ;
- Par arrêté du directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) dans les autres cas.

1.2 La possibilité pour les collectivités territoriales d'apporter des aides à l'offre de soins dans les zones déficitaires

Selon l'article L. 1511-8 du Code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales et leurs groupements ont la possibilité d'accorder des aides à l'installation ou au maintien des professionnels de santé et aux centres de santé dans les zones déficitaires.

Ces aides peuvent consister en un ou une :

- prise en charge totale ou partielle des frais d'investissement ou de fonctionnement liés à l'activité de soins ;
- mise à disposition de locaux ;
- mise à disposition d'un logement ;
- versement d'une prime d'installation ;
- versement, aux professionnels de santé exerçant à titre libéral, d'une prime d'exercice forfaitaire.

Afin de conforter le rôle des collectivités locales dans les politiques de santé, la loi 3DS du 21 février 2022²⁴¹ a prévu que ces dernières peuvent, sur une base volontaire, participer au financement du programme d'investissement des établissements de santé de tout type (publics, privés d'intérêt collectif ou privés). S'agissant des départements, cette intervention est destinée en priorité à soutenir l'accès aux soins de proximité²⁴².

2. Analyse à droit constant

La compétence pour créer des établissements de santé relève de la compétence de l'Etat.

Les collectivités territoriales peuvent toutefois apporter leur aide à l'offre de soins dans les zones déficitaires. Toutefois, dans cette hypothèse, il leur revient de financer l'aide apportée (financière ou matérielle).

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

Ainsi qu'il l'a été indiqué *supra*, selon leur ressort territorial, les établissements de santé sont créés par décret ou par arrêté du directeur général de l'ARS – étant précisé que les ARS sont des services déconcentrés.

De sorte que, en toute hypothèse, la création de ces établissements relève nécessairement de la compétence de l'État.

²⁴¹ Article 126 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*

²⁴² Article L. 1423-3 du CSP

4. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

Notons qu'une évolution statutaire via le passage en CUOM ne donnerait pas davantage compétence au territoire pour créer de tels établissements.

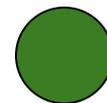
Une évolution en COM-DA ne semble pas davantage pertinente dans la mesure où il n'apparaît pas envisageable que le législateur organique offre la possibilité à la COM-DA de créer ses propres établissements de santé – nous n'avons d'ailleurs recensé aucune collectivité de l'article 74 de la Constitution disposant d'une telle prérogative aux termes de son statut.

Si un changement statutaire ne semble pas permettre la création d'établissements de santé, il pourrait en revanche avoir une incidence sur la centralisation des moyens alloués au soutien du développement de l'accès au soin pour les guadeloupéens, notamment à l'aune d'un passage en CUOM.

Sur ce point, pour rappel, toutes les collectivités territoriales peuvent apporter des aides à l'offre de soins dans les zones déficitaires (via les aides à l'installation ou au maintien et/ou via la participation au financement du programme d'investissement des établissements de santé).

Dans ce cadre, s'il est vrai que la Région de la Guadeloupe et le Département de la Guadeloupe peuvent tous deux, en l'état, intervenir à ce titre, il n'en demeure pas moins qu'un passage en CUOM permettrait une action coordonnée et davantage ciblée en faveur de l'accès aux soins des guadeloupéens.

FICHE 23 – REMBOURSEMENT DES FRAIS DE TRANSPORT DES PERSONNES À MOBILITÉ RÉDUITE ET DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT SANITAIRE



Le rapport du Congrès des élus émet un certain nombre de préconisations en matière d'épanouissement humain, notamment du point de vue de la santé et de la solidarité et plus spécifiquement, du remboursement des frais de transports des personnes à mobilité réduite facturés par une entreprise de transport assis professionnalisé.

1. Présentation du cadre juridique

Le transport sanitaire est défini par le Code de la santé publique comme tout transport d'une personne malade, blessée ou parturiente, pour des raisons de soins ou de diagnostic, sur prescription médicale ou en cas d'urgence médicale, effectué à l'aide de moyens de transports terrestres, aériens ou maritimes, spécialement adaptés à cet effet ([L6312-1 Code de la santé publique, ci-après, CSP](#)).

Les tarifs de transports sanitaires sont établis par arrêté des ministres chargés du budget, de la consommation, de l'économie et des finances et de la sécurité sociale ([L6312-3 CSP](#)). Les tarifs ont été établis par l'arrêté du 23 janvier 1995 relatif aux tarifs des transports effectués par des véhicules sanitaires ([lien](#)).

Les frais de transport sanitaire sont pris en charge par l'assurance maladie, sur prescription médicale ([L322-5 C. sécurité sociale](#)²⁴³), lorsqu'ils répondent à certaines situations limitativement énumérées :

- transports liés à une hospitalisation (entrée et sortie) ;
- transfert depuis un établissement de santé vers un autre établissement ;
- transports liés à des soins ou des traitements en rapport avec une affection de longue durée si le patient présente l'une des déficiences ou incapacités définies par le référentiel de prescription;
- transports liés à des soins en rapport avec un accident du travail ou une maladie professionnelle ;
- de longue distance, plus de 150 km aller ([articles R 322-10 et suivants du code de la sécurité sociale](#)).

En application d'un référentiel de prescription²⁴⁴, le médecin prescrit le mode de transport le mieux adapté à l'état de santé de son patient et à son niveau d'autonomie.

²⁴³ « Les frais de transport sont pris en charge sur prescription médicale, établie conformément aux articles L. 162-4-1 et L. 162-5-15. La prescription précise le mode de transport le plus adapté à l'état du patient et si cet état est incompatible avec un transport partagé, compris comme véhiculant ensemble au moins deux patients. Dans le respect de la prescription, les frais de transport sont pris en charge sur la base du trajet le moins onéreux, compte tenu des conditions de transport et du nombre de patients transportés ».

²⁴⁴ [Arrêté du 23 décembre 2006 fixant le référentiel de prescription des transports.](#)

Trois modes de transport peuvent être prescrits :

- le véhicule personnel ou les transports en commun (bus, métro, train, bateau ou avion de ligne...) : en l'absence de besoin d'assistance particulière et dans le cas où le patient peut se déplacer par ses propres moyens ;
- **le transport assis professionnalisé (ou TPA), qui est soit un taxi, soit un véhicule sanitaire léger (VSL) : pour un transport assis et / ou qui nécessite l'accompagnement d'un personnel qualifié ;**
- l'ambulance : transport qui nécessite d'être allongé et / ou sous surveillance constante.

Le (TAP) est donc l'un des trois modes de transport sanitaire²⁴⁵ dont les frais sont pris en charge par l'assurance maladie, sur prescription médicale ([L322-5 C. sécurité sociale](#)).

Pour être pris en charge par l'assurance maladie, le transport doit répondre à certaines situations limitativement énumérées²⁴⁶. Les frais de transport pris en charge par l'assurance maladie sont remboursés à 55 % ou à 100 % dans certains cas²⁴⁷.

L'arrêté du 23 décembre 2006 fixant le référentiel de prescription des transports précise qu'un TAP peut être prescrit pour l'assuré qui présente au moins une déficience ou incapacité visée dans l'arrêté, dont une déficience ou incapacité physique invalidante nécessitant une aide au déplacement technique ou humaine mais ne nécessitant ni brancardage ni portage.

Ce référentiel n'inclut pas, par principe, la prise en charge des frais de transport pour les personnes à mobilité réduite. Pour être pris en charge par l'assurance maladie, le patient doit présenter l'une des déficiences ou incapacités visées à l'article 2 de l'arrêté de 2006.

Cette distinction vient du fait que la notion de « *personnes à mobilité réduite* » (PMR) est plus large que celles de « *personne handicapée* » ou de « *personne malade* ».

Elle a été définie par l'ancienne [directive 2001/85/CE du Parlement et du Conseil européen du 20 novembre 2001](#) comme « *toutes personnes ayant des difficultés pour utiliser les*

²⁴⁵ Transport d'une personne malade, blessée ou parturiente, pour des raisons de soins ou de diagnostic, sur prescription médicale ou en cas d'urgence médicale, effectué à l'aide de moyens de transports terrestres, aériens ou maritimes, spécialement adaptés à cet effet ([L6312-1 Code de la santé publique, ci-après, CSP](#)).

²⁴⁶ Hospitalisation, soins ou traitements en rapport avec une affection de longue durée si le patient présente l'une des déficiences ou incapacités définies par le référentiel de prescription, soins en rapport avec un accident du travail ou une maladie professionnelle ([articles R 322-10 et suivants du code de la sécurité sociale](#)).

²⁴⁷ Les transports liés aux traitements / examens liés à une affection de longue durée (arrêté du 23 décembre 2006), accident du travail ou maladie professionnelle, femmes enceintes à partir du 6^{ème} mois de grossesse et jusqu'à 12 jours après la date d'accouchement, hospitalisation d'un nouveau-né (...).

transports publics, telles que, par exemple, personnes handicapées (y compris les personnes souffrant de handicaps sensoriels et intellectuels et les personnes en fauteuil roulant), personnes handicapées des membres, personnes de petite taille, personnes transportant des bagages lourds, personnes âgées, femmes enceintes, personnes ayant un caddie et personnes avec enfants (y compris enfants en poussette) »²⁴⁸.

En conclusion, les personnes à mobilité réduite n'étant pas considérées comme étant atteintes de l'une des incapacités ou déficiences visées à l'article 2 de l'arrêté du 23 décembre 2006 fixant le référentiel de prescription des transports, leurs frais de transports par des entreprises de TPA ne sont pas pris en charge par l'assurance maladie.

2. Analyse à droit constant

La compétence du Département ou de la Région Guadeloupe nous paraît faire défaut pour compléter, financièrement, la prise en charge des frais de TPA. En effet, la politique de santé publique relève de la compétence exclusive de l'État ([L1411-1 du Code de la santé publique, ci-après, CSP](#)). A titre d'exemple, les personnes effectuant un transport sanitaire sont agréées par le directeur général de l'agence régionale de santé ([L6312-2 CSP](#)). Les ARS sont des établissements publics de l'État à caractère administratif ([L1432-1 CSP](#)).

Les collectivités territoriales ne disposent que de compétences résiduelles limitativement énumérées en matière de santé (hygiène de l'habitat et contrôle de la qualité des eaux de baignade et de l'air dans le cas des communes, protection maternelle et infantile pour les départements, organisation des formations paramédicales pour les régions...). La commune et les groupements de communes peuvent attribuer des aides en matière sanitaire mais seulement dans certaines hypothèses, par exemple pour l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offres de soins, pour financer des structures participant à la permanence des soins (L1511-8 CGCT).

Une prise en charge partielle des frais de TPA pour les PMR par le Département et / ou la Région Guadeloupe nous paraît impossible à mettre en œuvre, sauf à ce que le législateur prévoit spécifiquement cette compétence pour les collectivités territoriales.

Pour autant, un tel bouleversement des politiques de santé publique paraît disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par les élus guadeloupéens.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

²⁴⁸ La définition européenne varie toutefois selon le mode de transport. Le [règlement européen n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite](#) lorsqu'elles font des voyages aériens les définit comme « toute personne dont la mobilité est réduite, lors de l'usage d'un moyen de transport, en raison de tout handicap physique (sensoriel ou moteur, permanent ou temporaire) ou de tout handicap ou déficience intellectuels, ou de toute autre cause de handicap, ou de l'âge, et dont la situation requiert une attention appropriée et l'adaptation à ses besoins particuliers du service mis à la disposition de tous les passagers ».

En définitive, le Congrès des élus pourrait entreprendre les démarches suivantes afin d'atteindre ses objectifs dans le domaine du transport des personnes à mobilité réduite :

- faire adopter par chaque AOM compétente sur son territoire une tarification spécifique applicable aux personnes à mobilité réduite consistant à prévoir une gratuité partielle, voire totale des transports ;
- déposer une proposition de loi ou discuter avec le Ministère de la santé de l'opportunité d'un projet de loi tendant à modifier l'article L. 322-5 du Code de la sécurité sociale, afin de prévoir que le transport sanitaire des PMR est pris en charge par l'assurance maladie, indépendamment de toute prescription médicale ;
- inciter les organismes d'assurance maladie et les entreprises de transports sanitaires à modifier par avenant la convention nationale des transporteurs sanitaires privés conclue en 2003, pour y inclure la prise en charge des frais de transport des personnes à mobilité réduite, indépendamment de toute prescription médicale.

L'ensemble de ces démarches et évolutions apparaît réalisable à statut juridique constant, bien que la Guadeloupe n'en ait pas la maîtrise exclusive. En effet, ces mesures, à la fois incitatives (tarification des AOM et modification de la convention nationale) et normatives (modification de l'article L. 322-5) demeurent contingentes par la volonté d'autres acteurs (AOM, État, organismes d'assurance maladie et entreprises de transports).

Au-delà de la voie traditionnelle de la loi et du règlement, on relèvera toutefois que les modifications souhaitées de l'article L. 322-5 au bénéfice de la Guadeloupe pourraient possiblement intervenir à statut constant de la collectivité, aux termes des procédures d'*adaptation* ou d'*habilitation* prévues par les dispositions de l'article 73 de la Constitution.

En effet, si les lois et règlements sont applicables de plein droit sur le territoire guadeloupéen (principe de l'identité normative), l'article 73 alinéas 1 et 2 précise qu'ils « [...] *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences*²⁴⁹ et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement ».

Par ailleurs, l'article 73 dans ses alinéas 3 à 6, va plus loin en reconnaissant une forme de « *pouvoir normatif délégué* » au profit des collectivités qu'il régit puisqu'il leur reconnaît la faculté de fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire après habilitation.

²⁴⁹ L'adaptation pourrait par exemple se fonder les compétences du département en matière d'accès aux soins et de protection de la santé publique ou en matière d'action sociale dès lors que cette compétence concerne notamment les personnes en situation de handicap (cf. notamment l'article 3211-1 du code général des collectivités territoriales).

Rappelons toutefois que cette compétence normative que peuvent exercer les collectivités régies par l'article 73 demeure étroitement encadrée.

Ainsi, si elle s'exerce bien à la demande de la collectivité territoriale concernée, elle requiert une habilitation du Parlement national ou de l'autorité réglementaire. Elle ne peut intervenir que dans un nombre restreint de domaines ne mettant pas en jeu la souveraineté nationale²⁵⁰. L'exercice de cette compétence normative s'effectue « *dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* »²⁵¹ et, surtout, ces habilitations « *ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* ».

Cette procédure de l'*habilitation* apparaît ainsi également mobilisable pour mettre en œuvre la modification souhaitée de l'article L. 322-5 dès lors qu'elle ne semble se heurter à aucune des conditions susvisées.

4. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

Ainsi que cela a été indiqué *supra*, la concrétisation des préconisations objet de la présente analyse n'appelle, en tant que telle, pas d'évolution statutaire.

Peut néanmoins se poser la question de savoir si une évolution vers un statut de CUOM (article 73 de la Constitution) ou de COM-DA (article 74 de la Constitution) pourrait faciliter cette concrétisation.

Pour ce qui concerne l'évolution en CUOM (à l'image de la Martinique), cette perspective ne nous semble pas susceptible de faciliter la concrétisation des préconisations.

En effet, d'une part, l'évolution en CUOM n'aurait pas d'incidence sur l'adoption d'une tarification spécifique applicable aux personnes à mobilité réduite dès lors que cette mesure relèverait toujours de la compétence des différentes AOM présentes sur le territoire guadeloupéen et non de la CUOM envisagée.

²⁵⁰ Notons toutefois que ces domaines, visés à l'alinéa 4 de l'article 73, ne nous semblent pas concernées par l'évolution envisagée dans le cadre de la présente note.

²⁵¹ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Il en va de même pour l'incitation des organismes d'assurance maladie et des entreprises de transports sanitaires à modifier par avenant la convention nationale des transporteurs sanitaires privés dès lors que cette mesure relève davantage de considérations politiques et non, à proprement parler, d'une évolution du cadre normatif.

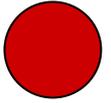
D'autre part, un passage en CUOM, qui n'est pas caractérisée par des compétences très dérogoires au droit commun (elle permet d'exercer les compétences que chaque entité fusionnée en son sein exerçait et des compétences supplémentaires venant de l'État mais dans des proportions très limitées), ne nous semble pas de nature rendre possible la modification des conditions de prise en charge du transport sanitaire des PMR par l'assurance maladie.

Pour ce qui concerne l'évolution en COM-DA de l'article 74 de la Constitution, on rappellera que celle-ci présente un double intérêt en ce qu'elle permet de combiner l'exercice de compétences élargies par la collectivité (relevant notamment de l'État) et l'autonomie normative (c'est-à-dire sa capacité les édicter elle-même).

Plus précisément, ce statut permet à la collectivité de se voir confier des matières relevant du domaine de la loi et du règlement et donc de la compétence de l'État – sans toutefois lui attribuer de pouvoir législatif.

En l'occurrence, s'agissant d'abord de la modification de la tarification des AOM et de la convention nationale des transporteurs sanitaires privés, de la même manière que pour la CUOM, la transformation en COM-DA n'aurait pas d'incidence sur la réalisation de ces mesures dès lors qu'elle n'aurait pas pour effet de donner compétence à la collectivité pour les réaliser.

S'agissant ensuite de la modification de l'article L. 322-5, il pourrait être envisagé, dans le cadre d'un passage de l'article 73 vers l'article 74 de la Constitution, d'attribuer à la COM-DA que constituerait la Guadeloupe une compétence en matière de prise en charge des personnes à mobilité réduite qui lui permettrait d'intervenir en ce domaine pour prévoir une prise en charge du transport sanitaire de ces personnes indépendamment de toute prescription médicale.



FICHE 24 – RENFORCER LE CORPS ENSEIGNANT

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe fait le constat de suppressions de postes continues depuis 2010 au sein du corps enseignant et de la volonté des élus de voir les effectifs renforcés.

Il est par ailleurs souhaité que les ratios d'élèves tiennent compte de la situation archipélagique de la Guadeloupe et soient pondérés en fonction de différents paramètres (élèves en difficulté, élèves allophones, choix des élèves pour des classes à option, etc.).

1. Présentation du cadre juridique

1.1. La détermination et la répartition des effectifs de professeurs relèvent de la compétence de l'Etat.

Ainsi, aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'éducation :

« L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'Etat, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public.

L'Etat assume, dans le cadre de ses compétences, des missions qui comprennent :

[...]

3° Le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de sa responsabilité ;

4° La répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ;

[...] ».

S'agissant de l'enseignement du premier degré, l'article D. 211-9 du même code précise que :

« Le nombre moyen d'élèves accueillis par classe et le nombre des emplois par école sont définis annuellement par le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie, compte tenu des orientations générales fixées par le ministre chargé de l'éducation, en fonction des caractéristiques des classes, des effectifs et des postes budgétaires qui lui sont délégués, et après avis du comité technique départemental ».

S'agissant de l'enseignement du second degré, l'article D. 211-11 du même code indique, en son deuxième alinéa, que :

« Le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie, détermine pour chaque rentrée scolaire l'effectif maximum d'élèves pouvant être accueillis dans chaque établissement en fonction des installations et des moyens dont il dispose ».

Les articles L. 911-2 et L. 911-3 du code de l'éducation prévoient, par ailleurs, respectivement que :

- Un plan de recrutement des personnels est publié, chaque année, par le ministre chargé de l'éducation. Il couvre une période de cinq ans et est révisable annuellement.
- Pour la répartition des emplois, une politique de réduction des inégalités constatées entre les académies et entre les départements vise à résorber les écarts de taux de scolarisation en améliorant les conditions d'encadrement des élèves et des étudiants. Elle tient compte des contraintes spécifiques des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé. Dans ce cadre, des mesures sont prises en faveur des départements et autres collectivités territoriales d'outre-mer. Les disparités existant entre ces départements ou ces collectivités et la métropole au regard des taux d'encadrement et de scolarisation seront résorbées.

1.2. L'Etat assume également les activités d'enseignement (v. l'article L. 211-1, 1° du code de l'éducation).

En ce qui concerne, les élèves allophones, les articles D. 321-3, pour le premier degré, et D. 332-6, pour les collèges, du code de l'éducation prévoient que les élèves allophones nouvellement arrivés en France bénéficient d'actions particulières favorisant leur accueil et leur scolarisation.

En outre, l'article L. 371-4 du code de l'éducation, spécifique à l'outre-mer, prévoit que :

« Dans les académies d'outre-mer, l'Etat favorise et renforce la mise en place des dispositifs destinés aux élèves en grande difficulté qui sont scolarisés dans le premier cycle de l'enseignement secondaire ou aux jeunes de seize à dix-huit ans qui ont quitté le système éducatif avant l'obtention d'une première qualification ».

2. Analyse à droit constant

De manière synthétique, nous comprenons qu'il est reproché à l'administration rectorale une approche trop mathématique de la gestion des professeurs au sein de l'archipel, avec des suppressions de postes liées à la diminution du nombre d'élèves, sans tenir compte des difficultés particulières constatées sur le territoire, notamment au regard de la situation géographique de l'archipel ou du niveau scolaire constaté des élèves.

A droit constant, seule une négociation avec les services académiques, voire avec les services du ministère de l'éducation nationale (dès lors que le directeur académique des services de l'éducation nationale agit conformément aux orientations générales arrêtées par le ministère), permettant de fixer des critères de répartition des effectifs enseignants pertinents avec la situation spécifique de l'archipel et de ses élèves **permettrait une évolution de la situation.**

Il pourrait également, en cas d'échec de ces négociations, être envisagé de contester, par la voie contentieuse, les choix de répartition des effectifs, étant toutefois précisé que le contrôle du juge administratif paraît limité en la matière.

Ainsi, notamment, il ne contrôle que l'erreur manifeste d'appréciation du directeur académique des services de l'éducation nationale qui décide la suppression d'une classe de primaire²⁵².

En outre, il semble également possible de se fonder sur les dispositions susmentionnées relatives aux élèves allophones et aux élèves de collège en grande difficulté pour solliciter de l'Etat des mesures particulières et, le cas échéant, de contester un refus de ce dernier devant le juge administratif.

²⁵² Pour un exemple récent, v. TA Amiens, 12 octobre 2023, n° 2101458 :

« 8. Il est constant que malgré un " indice de position sociale " peu élevé dans l'école de la commune d'Epehy, cette dernière n'appartient pas au réseau d'éducation prioritaire et que le nombre moyen d'élèves par classe dans le département de la Somme, en dehors de ce réseau, était à la rentrée 2021 de 22. Par ailleurs, il n'est pas sérieusement contesté que ce chiffre était en 2020 de 18,4 et aurait été, en 2021 et en l'absence de toute mesure, de 17,8 dans la commune d'Epehy, sans que cette dernière n'établisse que la suppression en litige l'ait augmenté sensiblement au-delà de la moyenne départementale. En outre, aucun élément probant ou précision ne sont donnés quant à l'incompatibilité de l'arrêté attaqué avec les impératifs sanitaires liés à la lutte contre l'épidémie de covid-19. Dans ces conditions, et sans qu'y fassent obstacle les circonstances que la mesure attaquée conduise à des regroupements de niveaux et que certains des élèves de la commune connaissent des difficultés, la commune d'Epehy n'est pas fondée à soutenir que la décision attaquée méconnaît le principe d'égalité d'accès au service public ainsi que les dispositions précitées des articles L. 211-1 et D. 211-9 du code de l'éducation et est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ».

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Il pourrait être envisagé de solliciter que le code de l'éducation prévoie, pour l'archipel, un cadre légal et/ou réglementaire spécifique à la détermination des effectifs enseignants, tenant compte des spécificités du territoire, et plus précisément de ses « *caractéristiques et contraintes particulières* », pour reprendre les termes de l'article 73 de la Constitution.

A cet égard, il nous semble que les spécificités géographiques liées au caractère archipélagique pourraient aisément être établies puisque cela implique des contraintes particulières, soit en terme de transport des élèves entre leur domicile et leur établissement scolaire, soit en terme d'infrastructures scolaires puisque, pour éviter les contraintes de transport susmentionnées, il y a lieu de créer plus d'établissements scolaires, lesquels accueilleront moins d'élèves, ce qui augmente le taux d'encadrement enseignant.

En revanche, la spécificité des autres contraintes évoquées, à savoir les difficultés scolaires (élèves allophones, indice de position social faible, etc.), pourra être plus difficile à établir au regard de la situation d'autres départements métropolitains, comme le Département de la Seine-Saint-Denis par exemple.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Le passage en CUOM n'aura pas d'incidence dès lors qu'il ne permettra pas de revoir la répartition des compétences détenues par l'Etat.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Le passage de la Guadeloupe en COM-DA pourrait, en revanche, permettre la mise en œuvre de cette préconisation, si la collectivité se voyait dotée d'une compétence en la matière.

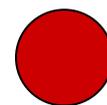
A cet égard, nous relevons que la Polynésie française est compétente en matière d'enseignement, à l'exclusion de l'enseignement universitaire.

Plus précisément, aux termes de l'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française :

« Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française ».

Et l'article 14 ne mentionne que l'enseignement universitaire et le droit applicable aux personnels :

« Enseignement universitaire ; recherche ; collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux ; règles applicables aux personnels habilités des établissements d'enseignement privés liés par contrat à des collectivités publiques pour l'accomplissement de missions d'enseignement en ce qu'elles procèdent à l'extension à ces personnels des dispositions concernant les enseignants titulaires de l'enseignement public, y compris celles relatives aux conditions de service et de cessation d'activité, aux mesures sociales, aux possibilités de formation et aux mesures de promotion et d'avancement » (point 13°).



FICHE 25 – MODIFIER LES PROGRAMMES SCOLAIRES ET L'ORGANISATION DE L'ÉCOLE SUR LE TERRITOIRE – APPRENTISSAGE DU CRÉOLE

Le rapport du Congrès des élus fait état de la nécessité d'adapter les programmes scolaires aux besoins et aux spécificités du territoire guadeloupéen.

Il déplore à cet égard l'insuffisance des dispositifs existants, à l'instar du Conseil académique, pour faire évoluer ces programmes.

1. Présentation du cadre juridique

1.1. La compétence de l'État en matière d'organisation et de fonctionnement du service public de l'éducation

En droit français, **l'éducation est un service public national dont l'organisation et le fonctionnement relèvent de l'État**²⁵³.

Dans le cadre de sa compétence de principe, l'État exerce plus particulièrement les missions suivantes²⁵⁴ :

- « 1° La définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements ;*
- 2° La définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires ;*
- 3° Le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de sa responsabilité ;*
- 4° La répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ;*
- 5° Le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif ».*

Il s'en infère que l'élaboration des programmes scolaires relève de la seule compétence de l'État, l'organisation et le contenu des formations étant définis respectivement par des décrets et des arrêtés du ministre chargé de l'éducation²⁵⁵.

Les collectivités territoriales n'interviennent donc pas lors de l'élaboration de ces programmes, ceux-ci étant, par définition, nationaux.

²⁵³ Article L. 211-1, al. 1^{er} du Code de l'éducation.

²⁵⁴ Article L. 211-1, al. 2 du Code de l'éducation.

²⁵⁵ Article L. 311-2 du Code de l'éducation.

Il appartient dès lors au Ministre de définir, pour chaque classe, le contenu de chacun des types de formation, c'est-à-dire les matières, les horaires et les programmes²⁵⁶.

Ces programmes sont élaborés avec l'aide du Conseil supérieur des programmes (CSP), qui émet des avis et formule des propositions sur le contenu du socle commun de connaissances, de compétences et de culture, et des programmes scolaires, en veillant à leur cohérence et à leur articulation en cycles²⁵⁷.

On relèvera que pour adapter les programmes scolaires aux spécificités des territoires d'Outre-mer, l'État a adressé aux recteurs des académies et aux enseignants concernés des instructions afin d'y **adapter les programmes scolaires d'histoire et de géographie dans les lycées**²⁵⁸.

Cette initiative n'a toutefois pas été davantage développée pour les autres niveaux d'enseignement ou pour d'autres matières.

Cette compétence de principe de l'État s'exerce sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales, qui sont associées au développement du service public de l'éducation nationale²⁵⁹.

Notons alors que les compétences des collectivités territoriales ne s'étendent pas à l'organisation du service public de l'éducation puisqu'elles sont limitées à la prise en charge des conditions matérielles de l'enseignement.

Dans ce cadre, celles-ci participent au fonctionnement du service de l'éducation selon la répartition suivante :

- les communes ont la charge des écoles publiques²⁶⁰ ;
- les départements ont la charge des collèges publics et du transports scolaire des élèves en situation de handicap²⁶¹ ;
- les régions ont la charge des lycées publics, des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels²⁶².

²⁵⁶ CE, 11 février 2004, n° 248224.

²⁵⁷ Articles L. 231-14 à L. 231-17 du Code de l'éducation.

²⁵⁸ Arrêté du 10 juillet 2020 fixant les adaptations des programmes d'enseignement d'histoire-géographie dans les départements et régions d'outre-mer pour les classes de seconde et de première des lycées généraux et technologiques, les classes préparant au certificat d'aptitude professionnelle et les classes de seconde professionnelle

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Articles L. 212-1 à L. 212-15 du Code de l'éducation.

²⁶¹ Articles L. 213-1 à L. 213-10 du Code de l'éducation.

²⁶² Articles L. 214-1 à L. 214-19 du Code de l'éducation

1.2. La possibilité de développer l'enseignement des langues régionales et étrangères

a. S'agissant des langues régionales, l'apprentissage de la culture et des langues régionales peut être organisé, sous certaines conditions, au sein des établissements qui souhaitent le mettre en place.

A cet égard, les langues régionales sont reconnues au plus haut niveau par l'article 75-1 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui énonce que celles-ci « *appartiennent au patrimoine de la France* ».

En cette matière, notons que le conseil régional de Guadeloupe est compétent « [...] pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes »²⁶³.

Reprenant la disposition constitutionnelle susvisée, l'article L. 312-10 du Code de l'éducation prévoit que « *Les langues et cultures régionales appartenant au patrimoine de la France, leur enseignement est favorisé prioritairement dans les régions où elles sont en usage* ».

Ce même article précise alors que l'enseignement en langue régionale peut prendre deux formes :

- l'enseignement de la langue et de la culture régionale ;
- l'enseignement bilingue en langue française et en langue régionale.

Les conditions de mise en œuvre de l'enseignement des langues régionales sont alors définies **par convention conclue entre l'État et la collectivité territoriale concernée**.

A titre d'exemple, il est à relever qu'une convention pour la promotion de l'enseignement du créole a été conclue sur le fondement de cette disposition entre l'État et la Région Martinique²⁶⁴.

Cette convention vise à mettre en place les mesures suivantes :

« - *enrichir les compétences linguistiques de tous les élèves par un apprentissage précoce de la langue créole ;*

²⁶³ Article L. 4433-1 du CGCT.

²⁶⁴ Disponible en ligne via le [lien suivant](#).

- conduire les élèves à l'acquisition des connaissances et compétences du socle, en particulier les compétences 1, 5, 6 et 7.
- exploiter les potentialités du patrimoine linguistique et culturel régional afin de valoriser la langue et la culture créole dans la formation des élèves, tout au long de leur parcours éducatif ;
- développer l'offre de formation pour amener progressivement, à travers un réseau éducatif de plus grande proximité, l'égalité d'accès à un enseignement précoce de la langue régionale ;
- favoriser, par cette politique, l'accès de tous à une formation linguistique de qualité, première étape vers un bilinguisme et un plurilinguisme maîtrisé ;
- organiser une sensibilisation et une information des familles sur la politique linguistique partenariale menée dans l'académie ».

Il convient toutefois de noter que si les collectivités peuvent conclure avec l'État une convention relative aux modalités d'enseignement de leur langue et/ou culture régionales, une telle convention ne peut en aucun cas déroger aux arrêtés, d'ordre public, par lesquels l'État détermine l'organisation et le contenu des formations²⁶⁵.

Au-delà, depuis la loi dite « Molac » du 21 mai 2021²⁶⁶, un nouvel article L. 312-11-2 inséré dans le Code de l'éducation permet à certaines collectivités – notamment celles régies par l'article 73 de la Constitution –, de **prévoir par convention conclue avec l'État que l'enseignement en langue régionale est cette fois obligatoirement proposé dans certaines parties de leur territoire.**

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer sur un dispositif analogue spécifique à la Corse et dont s'inspire ce nouvel article, aux termes duquel la langue corse est obligatoirement proposée dans les écoles maternelles et élémentaires de Corse, sans besoin qu'une convention soit conclue pour ce faire²⁶⁷.

Le Conseil avait ainsi jugé cette disposition conforme à la Constitution, sous réserve que l'enseignement de la langue corse revête, tant dans son principe que dans ses modalités de mise en œuvre, un **caractère facultatif**²⁶⁸.

Cette position permet d'interpréter l'article L. 312-11-2 issu de la loi Molac de la façon suivante : si l'enseignement de la langue régionale doit obligatoirement être proposé dans les territoires couverts par la convention, les parents d'élèves ont la faculté de refuser que ces derniers suivent cet enseignement.

C'est sur le fondement de ces dispositions que la Région Bretagne a récemment conclu, avec l'État, une convention spécifique pour la transmission des langues de Bretagne²⁶⁹.

²⁶⁵ CE, 1^{er} juin 2016, *Association Arrêté ton char - les langues et cultures de l'Antiquité aujourd'hui*, n° 390956.

²⁶⁶ **Loi n° 2021-641 du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion.**

²⁶⁷ Article L. 312-11-1 du Code de l'éducation

²⁶⁸ Cons. const. 17 janvier 2002, n° 2001-454 DC.

²⁶⁹ Disponible en ligne via le [lien suivant](#).

Cette convention prévoit ainsi que²⁷⁰ :

« Dans le premier degré, l'Etat s'engage à progresser vers une généralisation de l'enseignement de la langue bretonne dans le cadre de l'horaire normal des cours sur tout le territoire académique, conformément aux dispositions de l'article L312-11-2 du Code de l'éducation et selon les modalités détaillées à l'annexe A, article A14 ».

b. S'agissant des langues étrangères, l'article L. 121-3, I du Code de l'éducation prévoit que :

*« La maîtrise de la langue française et la **connaissance de deux autres langues font partie des objectifs fondamentaux de l'enseignement** ».*

A cet égard, notons que l'enseignement d'une langue vivante étrangère fait partie du contenu obligatoire de la formation des élèves dès leur plus jeune âge.

En effet, cet enseignement débute « **dès la première année de l'école élémentaire** »²⁷¹.

Bien davantage, dans une note de service n° 2019-087 du 28-5-2019, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a indiqué que **dès l'école maternelle**, les élèves peuvent bénéficier « *d'un premier éveil à la diversité linguistique, en les exposant à des langues variées, en s'intéressant à la musicalité, à la phonologie et à l'accentuation de la langue* ».

Le législateur a également prévu des dispositifs afin de favoriser le développement de l'apprentissage des langues étrangères.

A cet égard, on relèvera notamment que dans chaque académie peut être favorisé **l'apprentissage des langues étrangères parlées dans les pays avec lesquels des accords de coopération régionale sont en vigueur**²⁷².

En outre, les enseignements des **disciplines autres que linguistiques** peuvent être dispensés en partie dans une langue vivante étrangère ou régionale²⁷³. Ce dispositif est mis en œuvre dans les sections européennes et orientales (SELO) proposées dans certains lycées²⁷⁴.

²⁷⁰ Article 17 de la convention.

²⁷¹ Article L. 312-9-2, al. 1^{er} du Code de l'éducation.

²⁷² Article L. 312-9-2, al. 2 du Code de l'éducation.

²⁷³ Article D. 312-16-1 du Code de l'éducation.

²⁷⁴ Circulaire n° 92-234 du 19 août 1992.

Constatant que « *le renforcement des compétences des élèves en anglais et dans les autres langues vivantes étrangères obligatoires est une priorité pédagogique du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse* », une circulaire de décembre 2022²⁷⁵ a par ailleurs détaillé un certain nombre de mesures afin d'améliorer l'apprentissage des langues vivantes dans les écoles primaires, les collèges et les lycées (renforcer l'enseignement de l'anglais à l'école primaire, consolider la formation des professeurs, favoriser la mobilité des élèves, notamment).

2. Analyse à droit constant

Il ressort du rapport du Congrès des élus que trois types d'actions sont envisagées afin d'adapter le service public scolaire aux spécificités de son territoire.

Il s'agit, en premier lieu, de permettre aux collectivités locales de modifier les programmes scolaires, la pédagogie et l'organisation de l'école sur le territoire.

A cet égard, il convient d'emblée de relever, comme il l'a été exposé *supra*, que la détermination des programmes scolaires et, de manière plus générale, l'organisation du service public scolaire relève exclusivement de l'Etat.

Partant, les textes ne permettent pas aux collectivités territoriales de modifier les programmes scolaires ni, *a fortiori*, l'organisation de « l'école » sur leur territoire.

Aucune disposition dérogatoire n'est en outre prévue pour les territoires d'Outre-mer.

Les seules adaptations des programmes aux spécificités de l'Outre-mer, qui concernent uniquement l'enseignement de l'histoire-géographie au lycée, sont par ailleurs prévues par arrêté du ministre de l'Éducation nationale et relèvent donc, là encore, de la libre appréciation de l'Etat.

En deuxième lieu, le rapport du Congrès des élus envisage de rendre l'apprentissage du créole obligatoire à l'école.

Or, tant les textes que la jurisprudence font obstacle à ce qu'une langue régionale soit rendue obligatoire.

En effet, si son enseignement peut être obligatoirement proposé dans le cadre de l'horaire normal des cours dès lors qu'une convention conclue entre l'État et la collectivité concernée

²⁷⁵ Circulaire du 12 décembre 2022, NOR : MENE2234752C.

le prévoit, il ne saurait revêtir pour autant un caractère obligatoire ni pour les élèves, ni pour les enseignants.

A cet égard, une évolution du cadre juridique tendant à rendre obligatoire l'enseignement d'une langue régionale n'apparaît pas envisageable puisqu'elle telle loi serait nécessairement censurée par le Conseil constitutionnel, lequel veille, pour rappel, à ce que l'enseignement régional soit proposé et non imposé.

En troisième lieu, le rapport du Congrès des élus prévoit de développer l'apprentissage de l'anglais et de l'espagnol « *dans les programmes scolaires* », dès le plus jeune âge.

Notons sur ce point que, les programmes scolaires étant fixés par l'Etat, cet objectif poursuivi par la Guadeloupe ne pourrait consister à renforcer le nombre d'heures dédié aux langues vivantes étrangères dans les programmes ou à en modifier le contenu.

Le développement de l'apprentissage de l'anglais et de l'espagnol ne pourra donc se faire que dans le respect des programmes de langues vivantes fixés par le ministre de l'Éducation nationale.

Il pourrait alors notamment s'agir de développer ces langues dès la maternelle ou encore de renforcer les sections européennes au sein des lycées.

En outre, si la Guadeloupe est partie à des accords de coopération régionale, l'apprentissage des langues étrangères parlées dans les pays avec lesquels lesdits accords ont été conclus pourrait être favorisé.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Le projet n'appelle pas à proprement parler d'évolution de la réglementation applicable.

En effet, s'agissant de l'intervention de la Guadeloupe dans la définition des programmes scolaires, il ne semble pas permis de considérer, eu égard au rôle exclusif de l'Etat dans la détermination des règles d'organisation du service public scolaire, qu'une modification du cadre juridique existant puisse être envisagée et aboutir.

De la même manière, le développement de l'apprentissage de l'espagnol et de l'anglais ne semble pouvoir se faire que dans le cadre des dispositifs légaux existants.

S'agissant toutefois de l'enseignement de la langue créole, si celui-ci ne peut être rendu obligatoire, la conclusion d'une convention entre l'Etat et la Guadeloupe sur le fondement de l'article L. 312-11-2 du Code de l'éducation, qui permettrait de prévoir que l'enseignement du créole est obligatoirement proposé dans les territoires couverts par la convention, pourrait être envisagée.

Cette convention permettrait de généraliser l'enseignement de la langue créole dans le cadre de l'horaire normal des cours, et donc de proposer obligatoirement cet enseignement aux élèves, qui conserveraient quant à eux une liberté de choix en la matière.

Il est par ailleurs souhaitable que la convention prévoie une mise en place progressive du dispositif afin d'assurer la formation des enseignants à l'apprentissage de la langue et de la culture créoles.

3.2. *Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?*

Le passage en CUOM serait sans incidence sur les conclusions ci-dessus, dans la mesure où l'on imagine mal un transfert de la compétence de l'Etat en matière de définition des programmes scolaires.

3.3. *Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?*

Le passage de la Guadeloupe en COM-DA pourrait, en revanche, permettre la mise en œuvre de cette préconisation, si la collectivité se voyait dotée d'une compétence en la matière.

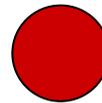
A cet égard, nous relevons que la Polynésie française est compétente en matière d'enseignement, à l'exclusion de l'enseignement universitaire.

Plus précisément, aux termes de l'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française :

« Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française ».

Et l'article 14 ne mentionne que l'enseignement universitaire et le droit applicable aux personnels :

« Enseignement universitaire ; recherche ; collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux ; règles applicables aux personnels habilités des établissements d'enseignement privés liés par contrat à des collectivités publiques pour l'accomplissement de missions d'enseignement en ce qu'elles procèdent à l'extension à ces personnels des dispositions concernant les enseignants titulaires de l'enseignement public, y compris celles relatives aux conditions de service et de cessation d'activité, aux mesures sociales, aux possibilités de formation et aux mesures de promotion et d'avancement » (point 13°).



FICHE 26 – CONCOURS NATIONAUX A L’AFFECTATION LOCALE ET ACCES DES FONCTIONNAIRES A D’AUTRES COLLECTIVITES

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe fait le constat d’une possible inadéquation de certain personnel éducatif en école primaire au regard de l’environnement culturel du territoire et ce, notamment, en raison de références identitaires et du multilinguisme existant dans cette région.

Cela est corrélé à une diminution des effectifs du personnel éducatif.

Il est à ce titre précisé que l’Académie de la Guadeloupe connaît depuis 2010 des suppressions de postes, le taux de personnels contractuels ayant de ce fait augmenté de plus de 50% entre 2018 et 2022.

Aussi, et afin de palier à cette difficulté, il est recommandé par le Congrès des élus le maintien en Guadeloupe des lauréats des concours de l’Education Nationale et la facilitation du retour des enseignants guadeloupéens qui le demandent au pays.

1. Présentation du cadre juridique

1.1. Les conditions de recrutement et d’affectation des fonctionnaires locaux

○ Conditions générales d’accès à la fonction publique

Pour être fonctionnaire, et en amont du recrutement, le candidat doit répondre à un certain nombre de conditions générales d’accès à la fonction publique détaillées au sein de l’article L.321-1 du Code de la fonction publique, lui permettant de passer les concours de la fonction publique, à savoir notamment :

- Bénéficiaire de la nationalité française,
- Jouir pleinement de ses droits civiques etc.

○ Principe du recrutement par concours

Aussi, en droit de la fonction publique, le principe est **le recrutement par voie de concours.**

Les conditions d’accès aux concours varient selon qu’il s’agit d’un concours externe, interne ou d’un concours appelé 3^e concours et du niveau de l’emploi visé : emploi de catégorie A, B ou C.

A cet égard, aux termes de l'article L. 325-1 du Code de la fonction publique :

« Les concours sont organisés suivant l'une au moins des modalités prévues aux sous-sections 1 et 2. En outre, des concours peuvent être organisés suivant les modalités prévues à la sous-section 3, lorsque le statut particulier du corps ou du cadre d'emplois auquel ces concours donnent accès le prévoit, dans les conditions fixées par ce statut particulier ».

- Le choix du poste d'affectation par listes

Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste principale et d'une liste complémentaire qui classent les candidats admis par ordre de mérite.

Les candidats admis sont nommés fonctionnaires stagiaires dans l'ordre de leur inscription sur la liste principale, puis sur la liste complémentaire.

Le fonctionnaire stagiaire choisit son premier poste selon le rang qu'il obtient en fin de scolarité, à la fin des épreuves de classement.

La liste complémentaire permet quant à elle le remplacement des candidats inscrits sur la liste principale et qui ne peuvent pas être nommés.

1.2. La mise en place de concours nationaux à affectation locale

- Principe et objectifs poursuivis

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique a facilité la création d'un concours national à affectation locale.

Pour ce faire, le I de l'article 87 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 a modifié l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Le concours national à affectation locale est un concours organisé à l'échelle nationale *« visant à pourvoir des postes dans une ou plusieurs circonscriptions administratives déterminées ».*

Jusqu'alors, il était permis de prévoir et organiser des concours nationaux à affectation locale seulement dans deux cas :

- entre deux sessions de concours nationaux à affectation nationale ;
- lorsque le statut particulier du corps concerné avait prévu la faculté d'organiser de tels concours, simultanément à un concours national à affectation nationale, et dans des circonscriptions administratives limitativement énumérées.

L'objectif poursuivi par le gouvernement est de promouvoir et renforcer l'attractivité des concours de la fonction publique en permettant notamment aux candidats d'obtenir une vision plus claire des affectations proposées à l'issue du concours et de limiter ainsi les risques de renonciation à un poste de la fonction publique proposé qui se trouverait géographiquement éloigné des prétentions initiales du candidat.

Un décret a précisé les conditions et les critères d'organisation des concours nationaux à affectation locale (décret n° 2020-121 du 13 février 2020 relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de fonctionnaires de l'Etat).

- Conditions de recours aux concours nationaux à affectation locale

Deux conditions doivent être remplies pour organiser un tel concours :

- L'autorité organisatrice du concours constate, dans certaines circonscriptions, des difficultés particulières à pourvoir les emplois relevant du corps concerné ;
- Il n'est pas dans l'intérêt du service que le concours soit organisé de manière déconcentrée, notamment lorsqu'il est constaté que le nombre de postes offerts est trop faible.

Un arrêté fixe les corps concernés par l'organisation d'un tel concours (arrêté du 11 septembre 2020 fixant la liste des corps prévue à l'article 1er du décret n° 2020-121 du 13 février 2020 relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de fonctionnaires de l'Etat).

Or, et aux termes des dispositions de l'annexe l'arrêté précité, **ne sont pas compris les enseignants et professeurs** et plus généralement les postes de fonctionnaires à pourvoir dans le cadre de la fonction publique étatique liée au ministère de l'Enseignement et de l'Education.

2. Analyse à droit constant

Le rapport du Congrès des élus met en lumière une diminution des effectifs due notamment à de nombreuses suppressions de postes depuis 2010 en Guadeloupe et à un recrutement accru de fonctionnaires contractuels en remplacement.

La situation culturelle spécifique attachée à ce territoire ne facilitant pas, selon lui, le recrutement des enseignants et leur implantation durable.

Le principe même attaché au recrutement des fonctionnaires de la fonction publique étatique, un recrutement par concours débouchant sur une liste avec un classement par ordre de mérite, ne facilitant pas l'optimisation du recrutement du personnel éducatif en Guadeloupe.

Ainsi, il conviendrait de favoriser le maintien en Guadeloupe des lauréats des concours de l'Education Nationale et de faciliter le retour des enseignants guadeloupéens qui le demandent au pays.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Pour remédier à cette situation, il pourrait être envisagé deux sortes de mesures :

1. D'une part, mettre en œuvre les concours nationaux à affectation locale, prévus par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 ;
2. En cas de vœu non satisfait pour la Guadeloupe, permettre aux fonctionnaires d'accéder à la Martinique, à la Guyane ou enfin à Paris (plutôt que Paris par défaut).

En effet et à cet égard, faciliter le recrutement des personnels locaux en Guadeloupe et inciter le retour au pays des personnels en exercice permettrait de palier à la diminution des effectifs du personnel éducatif en Guadeloupe et ainsi permettre une meilleure adaptation de ces personnes aux valeurs culturels spécifiques du territoire.

Il conviendrait ainsi, pour permettre la réalisation de telles mesures :

- d'une part, d'intégrer, par arrêté modifiant l'arrêté du 11 septembre 2020 fixant la liste des corps prévue à l'article 1er du décret n° 2020-121 du 13 février 2020 relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de

fonctionnaires de l'Etat, la possibilité d'organiser des concours nationaux à affectation locale dans le cadre du recrutement de personnels enseignants rejoignant la fonction publique étatique rattachée au ministère de l'enseignement et de l'éducation,

- d'autre part, de permettre d'adapter les listes d'affectation des fonctionnaires établies à l'issue des concours en offrant aux personnes ayant candidatées à des postes en Guadeloupe de se voir proposer des postes situés spécifiquement en Martinique et en Guyane.

3.4. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

La transformation de la collectivité en CUOM n'aurait pas d'incidence sur la réalisation des préconisations ici soumises, la compétence en matière d'organisation des concours d'entrée à la fonction publique étant strictement étatique.

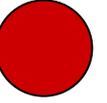
Dès lors, le seul mécanisme envisageable serait le recours à l'adaptation, qui peut aussi être mis en œuvre dans les DROM.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

La transformation en COM-DA de la Guadeloupe ne semble pas non plus avoir d'incidence dans la mesure où l'article 14 de la loi organique portant statut de la Polynésie française indique que l'Etat est strictement compétent s'agissant de :

« 11° Fonction publique civile et militaire de l'Etat ; statut des autres agents publics de l'Etat ; domaine public et privé de l'Etat et de ses établissements publics ; marchés publics et délégations de service public de l'Etat et de ses établissements publics ».

Par conséquent, il n'apparaît pas évident que la présente préconisation puisse être mise en œuvre par la transformation en COM-DA.



FICHE 27 – SYSTEME DE BONIFICATION DU CENTRE DES INTERETS MATERIELS ET MORaux

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe se prononce en faveur d'une modification du système de bonification du centre des intérêts matériels et moraux (CIMM) tendant à instaurer un mécanisme de progressivité privilégiant les intérêts moraux sur les intérêts privés.

L'objectif poursuivi serait de favoriser les guadeloupéens par rapport aux « *non-guadeloupéens* », et permettre ainsi plus facilement un retour des enseignants guadeloupéens qui le souhaitent dans leur collectivité d'origine.

1. Présentation du cadre juridique

a. Les articles 28 de la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires²⁷⁶ et 85 de la loi dite EROM²⁷⁷ ont érigé le centre des intérêts matériels et moraux dans l'une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie en priorité légale d'affectation pour tous les fonctionnaires de l'État.

L'actuel article L. 512-19 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose ainsi que :

« Dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service et sous réserve des priorités instituées au chapitre II du titre IV du livre IV, les affectations prononcées tiennent compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille.

Les demandes de mutation sont examinées en donnant priorité aux fonctionnaires de l'Etat relevant de l'une des situations suivantes :

[...]

4° Justifier du centre de ses intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie ».

Ces dispositions permettent, en somme, de favoriser le retour des agents concernés dans le territoire où ils ont leurs attaches, dans le respect toutefois des besoins et de l'intérêt du service.

²⁷⁶ Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016

²⁷⁷ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique

Par une circulaire du 2 août 2023²⁷⁸, les ministres de la transformation et de la fonction publiques, d'une part, et de l'intérieur et des outre-mer, d'autre part, ont rappelé et précisé les conditions d'examen des critères des CIMM.

Ainsi, la localisation du centre des intérêts moraux et matériels s'apprécie sur la base d'un faisceau d'indices²⁷⁹ et à partir de la liste des critères non exhaustive suivante :

- 1) le lieu de naissance de l'agent ;
- 2) le lieu de naissance des enfants ;
- 3) le lieu de résidence avant l'entrée dans l'administration ;
- 4) le lieu de résidence des père et mère ou, à défaut, des parents les plus proches (grands-parents, frères, sœurs, enfants) ;
- 5) le lieu de résidence des membres de la famille de l'agent (notamment grands-parents, frères, sœurs, enfants), leur degré de parenté avec l'agent, leur âge, leurs activités, et le cas échéant leur état de santé ;
- 6) le cas échéant, le lieu de sépulture des parents les plus proches.
- 7) le lieu d'implantation des biens fonciers dont l'agent est propriétaire ou locataire ;
- 8) le lieu où l'agent est titulaire de comptes bancaires, d'épargne ou postaux ;
- 9) la commune où l'agent s'acquitte de certains impôts, en particulier l'impôt foncier ou l'impôt sur le revenu ;
- 10) le lieu d'inscription de l'agent sur les listes électorales ;
- 11) les études effectuées sur le territoire considéré par l'agent et/ ou ses enfants ;
- 12) les affectations professionnelles ou administratives qui ont précédé l'affectation actuelle ;
- 13) la fréquence des voyages que l'agent a pu effectuer vers le territoire considéré ;
- 14) la durée des séjours dans le territoire considéré ;
- 15) la fréquence des demandes de mutation vers le territoire considéré ;
- 16) le bénéfice antérieur d'un congé bonifié.

Il revient à l'agent, sur la base d'un faisceau d'au moins deux critères, de démontrer la réalité du CIMM.

S'agissant des précisions apportées par la circulaire, un mécanisme de portabilité du CIMM au sein des services de l'Etat a été mis en place et, davantage, un principe de conservation du bénéfice du CIMM sous condition a été consacré.

Plus précisément, la circulaire opère une nouvelle distinction entre les **critères « irréversibles »**, c'est-à-dire « *reposant sur des circonstances par nature non susceptibles d'évoluer dans le temps* » et ceux « **réversibles** » qui « *traduisent des circonstances ou situations qui peuvent fluctuer au cours du temps* ».

²⁷⁸ Circulaire NOR TFPF2320324C relative à la mise en œuvre des critères liés aux centres des intérêts matériels et moraux (CIMM) pour la prise en compte des congés bonifiés dans les trois fonctions publiques et pour la mobilité des fonctionnaires de l'État dans les territoires d'outre-mer

²⁷⁹ CE, 22 février 2012, n° 315612 ; CE, 27 juillet 2016, n° 390415

Exemples critères irréversibles	Exemples critères réversibles
Lieu de naissance de l'agent Lieu de naissance des enfants Lieu de sépulture des parents les plus proches Etudes effectuées sur le territoire considéré par l'agent et/ou ses enfants Lieu de résidence avant l'entrée dans l'administration Lieu de naissance des ascendants	Lieu de résidence des parents ou d'autres membres de la famille Lieu d'implantation de biens dont l'agent est propriétaire, de paiement d'impôts, de détention de comptes bancaires, ou d'inscription sur une liste électorale, ou bien encore des postes occupés antérieurement Fréquence des séjours dans le territoire concerné

Lorsque le CIMM est reconnu au titre d'au moins **trois critères irréversibles**, cela suffit, selon les termes de la circulaire, pour « *qualifier une fois pour toutes le lien des intérêts matériels et moraux d'un agent avec une collectivité ou un territoire donné* », de sorte que **son bénéfice est conservé pour chaque nouvelle demande concernant la même collectivité ou le même territoire, sans limitation de durée**.

Dans les autres cas, le CIMM reconnu est accordé pour une durée d'au moins six ans, l'agent devant déclarer sur l'honneur que sa situation est restée inchangée.

En tout état de cause, l'agent ne sera plus systématiquement tenu de démontrer, pour chaque demande de mobilité (ou de bénéfice d'un congé bonifié²⁸⁰), la réalité du centre de ses intérêts matériels et moraux dans un des territoires ultramarins concernés.

b. Pour les agents relevant du ministère de l'Education nationale, des lignes directrices de gestion du 25 octobre 2021 fixent, pour une période de trois ans, les orientations générales de la politique de mobilité du ministère, ainsi que la procédure de gestion des demandes individuelles de mobilité²⁸¹.

Ces lignes directrices de gestion fixent un niveau de bonification à 600 points pour tout enseignant du premier degré bénéficiaire d'un CIMM et à 1 000 points pour les enseignants du second degré.

²⁸⁰ Sur ce point, v. notamment l'article L. 651-1 du CGFP (il ne s'agit toutefois pas de l'objet de la présente fiche)

²⁸¹ NOR : MENH2131955X ; publication au bulletin officiel spécial n° 6 du 28 octobre 2021

Par ailleurs, une note de service du ministre de l'éducation nationale en date du 24 novembre 2023 tire les conséquences de la circulaire susmentionnée du 2 août 2023²⁸² et précise que :

Si le dossier comprend :

- a minima 3 critères irréversibles, alors il convient de reconnaître à l'agent un CIMM à durée illimitée ;
- 2 critères irréversibles, alors l'agent pourra se voir attribuer un CIMM pour une durée de six ans à condition que l'examen du dossier conduise à valider au minimum un total de 4 critères permettant de démontrer que l'agent a un lien solide avec le territoire concerné ;
- moins de 2 critères irréversibles, alors l'agent pourra se voir attribuer un CIMM pour une durée de six ans à condition que l'examen du dossier conduise à valider au minimum un total 5 critères permettant de démontrer que l'agent a un lien solide avec le territoire concerné.

2. Analyse à droit constant

En l'état du droit, aucune hiérarchisation des critères n'est prévue pour déterminer le centre des intérêts matériels et moraux, et le nombre de points attribués en cas de reconnaissance de ce dernier paraît invariable.

A, en revanche, été reconnue une forme de prédominance des critères irréversibles sur les critères réversibles, laquelle impacte la durée du bénéfice d'un CIMM.

Il convient de relever que, parmi les exemples donnés par la doctrine administrative et repris dans le tableau ci-dessus, les intérêts irréversibles sont tous des intérêts moraux, alors que les intérêts réversibles sont principalement des intérêts matériels (à l'exception du lieu de résidence des parents ou autres membres de la famille et de la fréquence des séjours dans le territoire concerné).

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. *Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?*

Nous comprenons que le dispositif envisagé consisterait à différencier, au sein des enseignants bénéficiaires d'un CIMM, entre ceux ayant davantage d'intérêts moraux – *a priori* les guadeloupéens – et ceux ayant davantage d'intérêts matériels – *a priori* les « *non guadeloupéens* ».

Il s'agirait donc d'introduire une progressivité dans le nombre de points accordés au bénéficiaire d'un CIMM, selon la nature – et peut-être le nombre – des intérêts qu'il démontre.

²⁸² NOR : MENH2331262N ; publication au bulletin officiel de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports n° 1 du 4 janvier 2024

Cela supposerait que les lignes directrices de gestion applicables fassent état de cette progressivité.

Nous n'identifions pas, en première analyse, d'obstacle juridique à une telle progressivité, dès lors que le principe d'égalité serait respecté.

Cela supposerait d'identifier une différence de situation entre les intéressés, selon que leurs intérêts sont davantage moraux ou matériels.

A cet égard, le caractère irréversible de la plupart des intérêts moraux, d'ores-et-déjà reconnu par l'administration, peut être un argument. De même, il est constant que la présence de proches justifie davantage une mutation que la seule détention d'intérêts matériels.

En revanche, il apparaît que, en pratique, les cas d'espèce seront plus nuancés et il n'est pas certain que les cas d'enseignants n'ayant que des intérêts matériels soient nombreux.

La fixation d'un barème pourrait ainsi s'avérer délicate.

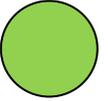
En tout état de cause, il convient de relever que les lignes directrices de gestion susmentionnées du 25 octobre 2021 ayant été arrêtées pour une durée de trois ans, elles seront bientôt renouvelées, ce qui pourrait constituer l'occasion d'échanger sur ce point avec les services ministériels.

3.2. *Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?*

Le passage en CUOM serait sans incidence sur la préconisation dès lors que celle-ci n'a pas trait à l'exercice d'une compétence.

3.3. *Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?*

Le passage en CUOM-DA n'aurait pas d'incidence non plus, dans la mesure où l'article L. 512-19 du CGFP s'applique aux COM d'une manière générale.



FICHE 28 - RÉGIME DE L'INTERMITTENT DU SPECTACLE EN GUADELOUPE

1. Présentation du cadre juridique

Le Règlement d'assurance chômage²⁸³ définit les conditions dans lesquelles les salariés peuvent bénéficier de l'assurance chômage, c'est-à-dire du revenu de remplacement dénommé, aux termes de ce Règlement, « *allocation d'aide au retour à l'emploi* » (article 1 du Règlement d'assurance chômage).

Il existe des règles particulières en fonction de diverses catégories spécifiques de travailleurs.

C'est notamment le cas des salariés employés en contrat à durée déterminée (CDD)²⁸⁴ régis par les annexes 8 et 10 du Règlement d'assurance chômage, c'est-à-dire :

- les « *ouvriers et techniciens de l'édition d'enregistrement sonore, de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio, de la diffusion, du spectacle et de la prestation technique au service de la création et de l'événement* » (annexe 8) et
- les « *artistes du spectacle* » (annexe 10).

Ces deux annexes définissent les conditions dans lesquelles ces deux catégories de salariés peuvent bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, pendant une durée déterminée. Pour désigner les salariés qui remplissent ces conditions, on parle communément des « *intermittents du spectacle* ».

1.1. CONDITION RELATIVE À LA CATÉGORIE D'EMPLOI ET À L'EMPLOYEUR

Le bénéfice du statut est réservé aux salariés qui occupent l'une des fonctions suivantes :

- L'un des emplois figurant dans la liste du titre XIV de l'annexe 8²⁸⁵ auprès d'un employeur (i) assurant ses salariés contre le risque de privation d'emploi²⁸⁶ ou assurant lui-même la charge et la gestion de l'allocation d'assurance²⁸⁷ et (ii) ayant une

²⁸³ Issu du Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage dans sa dernière version issue du Décret n° 2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage

²⁸⁴ Le terme couvre ici à la fois les CDD « classiques » et les CDD d'usage (CDDU)

²⁸⁵ La liste étant très longue, il n'est pas possible de la reproduire dans la présente fiche et nous vous renvoyons donc auxdits articles pour avoir la liste exhaustive des emplois concernés.

²⁸⁶ En application de l'article L. 5422-13 du Code du travail

²⁸⁷ En application de l'article L. 5424-2 du Code du travail

activité dans les secteurs du cinéma, de l'audiovisuel, de l'édition phonographique, de la radio, de la télédiffusion, du spectacle vivant, de la prestation technique au service de la création et de l'événement, des espaces de loisirs, d'attractions et culturels et de la production de films d'animation (cette condition est définie par référence à l'adhésion des employeurs certaines conventions collectives et leur classification sous certains codes NAF)²⁸⁸ ;

- Un poste d'artiste du spectacle salarié²⁸⁹ auprès d'un employeur assurant ses salariés contre le risque de privation d'emploi ou assurant lui-même la charge et la gestion de l'allocation d'assurance²⁹⁰.

En synthèse, cette condition vise le secteur du spectacle et de l'audiovisuel au sens large (incluant le secteur du cinéma et de la télévision).

1.2. CONDITION RELATIVE À LA PERTE D'EMPLOI

Comme tous les salariés, le bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi est réservé aux salariés concernés par l'une des causes (légitimes) de perte d'emploi suivantes (limitativement énumérées)²⁹¹ :

- L'arrivée normale du terme d'un CDD ;
- La rupture anticipée d'un CDD à l'initiative de l'employeur ;
- La cessation d'un CDD à l'initiative du salarié mais dans un cas de démission légitime.

1.3. CONDITION RELATIVE AU NOMBRE D'HEURES

1.3.1. Principe des 507 heures

En outre, et même s'il peut justifier de remplir les deux conditions qui précèdent, le salarié ne pourra bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi que s'il justifie d'une période d'affiliation d'au moins 507 heures de travail au cours des douze mois qui précèdent la fin du contrat de travail²⁹².

Etant précisé que pour les artistes du spectacle (c'est-à-dire les salariés relevant de l'annexe 10), la rémunération est souvent versée sous forme de « *cachets* », équivalent à 12 heures²⁹³. Un nombre minimum de 43 cachets est donc requis pour bénéficier du statut d'intermittent.

²⁸⁸ Article 1 §2 de l'annexe 8 du Règlement d'assurance chômage qui renvoie à l'une des conventions collectives nationales visées dans la liste du titre XIV de l'annexe 8

²⁸⁹ Tel que défini aux articles L. 7121-2, L. 7121-3, L. 7121-4, L. 7121-6 et L. 7121-7 du Code du travail

²⁹⁰ Article 1 §2 de l'annexe 10 du Règlement d'assurance chômage qui renvoie aux articles L. 5422-13 et L. 5424-2 à -5 du Code du travail

²⁹¹ Article 2 des annexes 8 et 10

²⁹² Article 3 des annexes 8 et 10

²⁹³ Article 3 §1 de l'annexe 10

Seules les heures relevant de l'annexe 8 ou de l'annexe 10 du Règlement d'assurance chômage seront prises en considération pour le calcul de l'éligibilité au régime des intermittents.

La date du dernier contrat de travail retenu pour l'ouverture du droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi permet de définir la date dite « anniversaire » du droit. Cela signifie que dès qu'un travailleur remplit toutes les conditions pour bénéficier du statut d'intermittent, ce statut lui est accordé pour 12 mois.

A la fin de ces 12 mois, à la date anniversaire, pour continuer à bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi sous le statut d'intermittent, l'allocataire doit à nouveau justifier d'au moins 507 nouvelles heures travaillées dans le secteur du spectacle sur l'année passée.

Ceci est notamment expliqué par un schéma proposé par l'Unédic dans son Dossier de synthèse sur le sujet²⁹⁴ :

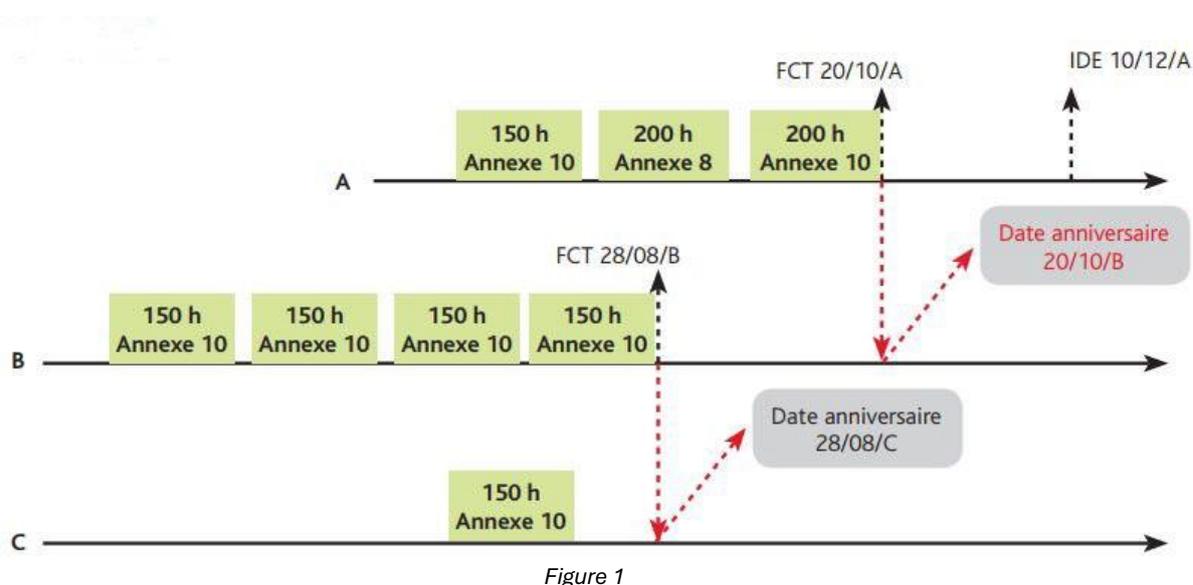


Figure 1

Source : Unédic

Lecture : un intermittent du spectacle ayant réuni les 507 heures d'affiliation au 20/10 de l'année A, s'inscrit à Pôle emploi ensuite et ouvre un droit au titre de l'annexe 10. Sa date anniversaire sera le 20/10/B, 12 mois après la fin de sa dernière fin de contrat de travail. De même, au 20/10 de l'année B, quand il atteint sa date anniversaire et a cumulé 507 heures, il ouvre un droit qui ira jusqu'au 28/08 de l'année suivante C.

1.3.2. Clause de rattrapage

L'allocataire ayant réunis entre 338 et 506 heures de travail au titre des annexes 8 et 10 sur les 12 mois précédents sa date anniversaire ne peut en principe pas bénéficier du statut

²⁹⁴ Dossier de synthèse « L'indemnisation des intermittents du spectacle », Janvier 2022, <https://www.unedic.org/publications/lindemnisation-des-intermittents-du-spectacle-par-lassurance-chomage>

d'intermittent. Ses droits à recevoir l'allocation d'aide au retour à l'emploi devraient donc en principe s'arrêter.

Cependant, la clause de rattrapage peut permettre à un tel allocataire de bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi pour une période de 6 mois maximum, le temps, pour lui, d'obtenir les heures manquantes pour justifier d'une nouvelle ouverture de droits²⁹⁵.

Cette clause de rattrapage n'est ouverte qu'aux allocataires pouvant justifier :

- De 338 heures de travail au titre des annexes 8 et 10 sur les 12 mois précédant sa date anniversaire ; et
- D'au moins 5 ans d'affiliation au statut d'intermittent ou d'au moins cinq affiliations au cours des dix années précédant la fin du contrat de travail ayant permis l'ouverture des droits.

2. Analyse à droit constant

Les artistes guadeloupéens parviennent difficilement à vivre de leur art et une grande partie d'entre eux éprouvent des difficultés à réunir le nombre d'heures requis pour bénéficier du statut d'intermittent.

Les difficultés que rencontrent ces artistes (soumis à l'annexe 10) sont (i) le faible nombre de représentations des créations culturelles en Guadeloupe par rapport au territoire métropolitain, en raison de la taille de son territoire, de son éloignement géographique, ce qui induit un surcoût considérable sur le budget d'un film par exemple, et (ii) des perspectives limitées de formation et de valorisation pour les artistes locaux.

A titre d'illustration, selon Pôle Emploi, en 2019²⁹⁶ :

- Seulement 1 % des employeurs d'intermittents du spectacle et des salariés intermittents du spectacle de la France sont présents dans les DROM ;
- Seulement 56 employeurs sont présents en Guadeloupe sur 53.241 au total en Métropole et DOM ;
- Une moyenne de seulement 537 allocataires bénéficiaient du statut d'intermittents du spectacle en Guadeloupe contre 188.052 au total en Métropole et DOM.

²⁹⁵ Article 9 §1er e) des annexes 8 et 10

²⁹⁶ Les chiffres indiqués correspondent à une moyenne sur l'année 2019, effectuée à partir des résultats de Pôle Emploi sur les 4 trimestres

Une autre difficulté tient au fait que le nombre d'heures ne peut être réuni que sous réserve que les employeurs jouent le jeu de la déclaration. Or, il est probable que de nombreux exploitants préfèrent embaucher les artistes sans déclaration, en tant qu'auto-entrepreneur, notamment pour éviter de payer des charges et d'avoir à réaliser les démarches déclaratives et administratives associées.

En outre, dans le domaine de l'audiovisuel, les intermittents du spectacle relevant de l'annexe 8 ne peuvent être employés au sein d'une structure que si celle-ci est référencée sous certains codes NAF permettant l'embauche directe des intermittents locaux, encourageant ainsi le recours à l'emploi clandestin, ce qui complexifie encore plus pour les artistes guadeloupéens l'obtention du nombre d'heures requis pour bénéficier du statut d'intermittent dès lors que le nombre d'entreprises répertoriées sous ces codes NAF sont nettement moins nombreuses sur ce territoire²⁹⁷.

Cette difficulté des artistes à atteindre le nombre d'heures requis impacte nécessairement l'applicabilité de la clause de rattrapage qui est réservée aux personnes qui ont déjà pu obtenir le statut d'intermittent sur les 5 dernières années ou au moins 5 fois sur les 10 dernières années.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

Afin d'étendre le bénéfice du statut aux artistes guadeloupéens, et compte tenu des difficultés spécifiques liées à ce territoire, les objectifs des mesures à envisager pourraient être les suivants :

- Encourager les employeurs à déclarer les artistes du spectacle afin que le recours au statut d'autoentrepreneur devienne exceptionnel en supprimant ou en élargissant les conditions liées au secteur d'activité de l'employeur (références aux conventions collectives et codes NAF) ;
- Réduire le nombre d'heures requis de 507 heures à 300 heure sur une période de 12 mois, pour obtenir le statut d'intermittent ;
- Adapter les conditions du recours à la clause de rattrapage.

Ces modifications du régime actuellement applicable en Guadeloupe nécessiteraient une adaptation du droit applicable sur le territoire par le pouvoir législatif ou exécutif.

²⁹⁷ Cette difficulté a d'ailleurs pu être soulevée dans une Question ministérielle du 15 juin 2023 (JO page 3741), par Mme Victoire JASMIN, sénatrice de la Guadeloupe, adressée à Mme la ministre de la Culture. Cette question n'a cependant pas été traitée à cause de l'arrivée de la fin du mandat de cette sénatrice.

Parallèlement, le contrôle (et la sanction) du recours abusif au statut d'auto-entrepreneur fournissant des prestations de services et à l'emploi clandestin pour sortir du cadre légal d'intermittent ci-dessus exposé pourrait être accru sur le territoire.

5. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

Ainsi que cela a été exposé *supra*, la préconisation analysée dans la présente note nécessite une évolution du cadre juridique applicable aux intermittents du spectacle, soit une évolution de la loi et du règlement.

Elle n'appellerait donc, en tant que telle, aucune évolution statutaire.

Par ailleurs, il apparaît que les modifications souhaitées des normes applicables sur le territoire Guadeloupéen en matière d'assurance chômage pourraient, à statut constant de la collectivité, possiblement intervenir aux termes des procédures d'*adaptation* ou d'*habilitation* prévues par les dispositions de l'article 73 de la Constitution.

En effet, si les lois et règlements sont applicables de plein droit sur le territoire Guadeloupéen (principe de l'identité normative), l'article 73 alinéas 1 et 2 précise qu'ils « [...] *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences*²⁹⁸ et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement ».

Par ailleurs, l'article 73 dans ses alinéas 3 à 6, va plus loin en reconnaissant une forme de « *pouvoir normatif délégué* » au profit des collectivités qu'il régit puisqu'il leur reconnaît la faculté de fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire après habilitation.

Rappelons toutefois que cette compétence normative que peuvent exercer les collectivités régies par l'article 73 demeure étroitement encadrée.

Ainsi, si elle s'exerce bien à la demande de la collectivité territoriale concernée, elle requiert une habilitation du Parlement national ou de l'autorité réglementaire. Elle ne peut intervenir que dans un nombre restreint de domaines ne mettant pas en jeu la souveraineté nationale²⁹⁹. L'exercice de cette compétence normative s'effectue « *dans les conditions et*

²⁹⁸ L'adaptation pourrait par exemple se fonder sur l'exercice de la compétence en matière de culture qui est, aux termes de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, une compétence partagée entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

²⁹⁹ Notons toutefois que ces domaines, visés à l'alinéa 4 de l'article 73, ne nous semblent pas concernées par l'évolution envisagée dans le cadre de la présente note.

sous les réserves prévues par une loi organique »³⁰⁰ et, surtout, ces habilitations « ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ».

Cela étant exposé, se pose la question de savoir si une évolution de la collectivité vers un statut de CUOM ou COM-DA est susceptible de faciliter la concrétisation de la préconisation envisagée.

A cet égard, rappelons que la problématique qui sous-tend cette préconisation relève davantage d'une modification des normes juridiques applicables sur le territoire Guadeloupéen et, possiblement de compétence normative, que d'une évolution des compétences exercées par la collectivité.

Sous ce rapport, il apparaît qu'une évolution statutaire en CUOM (à l'image de la Martinique), qui ne présente un intérêt qu'au regard de l'étendue des compétences susceptibles d'être dévolues à la collectivité, ne semble pas pertinente.

Par ailleurs, pourrait être envisagée la perspective d'une évolution statutaire en COM-DA de l'article 74 de la Constitution, qui présente un double intérêt en ce sens qu'elle permet de combiner l'exercice de compétences élargies par la collectivité (relevant notamment de l'Etat) et l'autonomie normative (c'est-à-dire sa capacité les édicter elle-même).

Partant, ce changement de statut pourrait permettre à la collectivité de se voir confier des matières relevant du domaine de la loi et du règlement et donc de la compétence de l'Etat – sans toutefois lui attribuer de pouvoir législatif.

En l'occurrence, il pourrait être envisagé, dans le cadre d'un passage de l'article 73 vers l'article 74 de la Constitution, d'attribuer à la COM-DA que constituerait la Guadeloupe une compétence en matière d'assurance chômage qui lui permettrait d'intervenir en ce domaine pour prévoir le cadre qu'elle souhaite donner aux intermittents du spectacle guadeloupéens.

³⁰⁰ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

FICHE 29 – INDEMNITÉS AU PROFIT DES CLUBS FORMATEURS LOCAUX



Le rapport du Congrès des élus³⁰¹ souligne l'enjeu de développement économique que représente le sport en Guadeloupe. Il déplore néanmoins que la contribution de la Guadeloupe au sport de haut niveau aux échelles nationales et internationales souffre d'un manque de reconnaissance et de valorisation.

A cet égard, le Congrès des élus souhaite s'assurer du respect des mécanismes indemnitaires (indemnité de préformation, indemnité compensatrice de mutation, indemnité de formation) au profit des clubs formateurs locaux.

Dans la mesure où les mécanismes indemnitaires évoqués dans le rapport précité n'apparaissent concerner que les clubs formateurs de football, l'analyse sera circonscrite à ce sport.

1. Présentation du cadre juridique

Poursuivant un objectif de développement de la formation pour et par tous les clubs, les instances dirigeantes ont mis en place un système de solidarité assurant aux clubs formateurs une contrepartie financière destinée à compenser les coûts de formation des joueurs.

Ces clubs dits amateurs de football, c'est-à-dire n'évoluant pas dans les championnats professionnels de football, peuvent ainsi être amenés à percevoir différentes indemnités financières lorsqu'un de leur ancien joueur est conduit à conclure un contrat de travail avec un club qui, lui, évolue dans le cadre d'un championnat professionnel.

1.1 Les mécanismes indemnitaires au niveau national

L'analyse des Règlements Généraux de la Fédération Française de Football (RGFFF) révèle l'existence de plusieurs mécanismes.

En premier lieu, les articles 56 à 58 des RGFFF prévoient un mécanisme indemnitaire consistant en une **indemnité de préformation** en faveur des clubs amateurs au sein

³⁰¹ Rapport du Congrès des élus du 7 juin 2023 sur la stratégie territoriale optimale pour l'amélioration des politiques publiques en Guadeloupe.

desquels un joueur stagiaire, élite ou professionnel a évolué lorsqu'il était licencié en catégories U10, U11, U12 et U13³⁰².

Lorsqu'un joueur de moins de 23 ans issu d'un club amateur signe un premier contrat professionnel, élite ou stagiaire, il y a ainsi lieu à paiement d'une indemnité de préformation, laquelle est ventilée entre le ou les clubs amateurs formateurs et les Districts (à défaut de District, la Ligue est bénéficiaire).

S'agissant du montant, l'annexe 5 des RGFFF prévoit le versement, par les clubs professionnels, des sommes suivantes :

A la signature d'un contrat stagiaire, 12 500 €, répartis comme suit :

- 7 650 € au(x) club(s) amateur(s) formateur(s) ;
- 4 850 € euros au(x) District(s).

A la signature d'un contrat élite ou professionnel, 15 000 € répartis comme suit :

- 8 000 € au(x) club(s) formateur(s) ;
- 7 000 € au(x) District(s).

L'article 56 des RGFFF prévoit le contrôle par la Ligue de Football Professionnelle (LFP) et la FFF du versement de l'indemnité de préformation due par le club professionnel au club amateur formateur du joueur, ainsi qu'un pouvoir de la FFF de recouvrement forcé par l'action débitrice, en cas d'inexécution, directement sur le compte professionnel du club professionnel en cause (pour le seul exemple contentieux recensé, v. **TA Paris, 14 février 2019, ASC Garges Djibson Futsal, n° 1705137**).

En deuxième lieu, l'article 51 des RGFFF prévoit quant à lui une **indemnité compensatrice de mutation** dont le club professionnel est redevable au club amateur dans le cas suivant : lorsqu'au moins deux joueurs licenciés dans un même club amateur demandent, au cours d'une même saison, une qualification stagiaire, élite ou professionnelle au sein d'un club disposant d'un statut professionnel.

Il convient de préciser que le droit à cette indemnité de mutation est prescrit à l'expiration d'un délai de six mois suivant la date d'homologation du contrat.

Quant au montant de cette indemnité, il est fixé à l'annexe 5 des RGFFF, pour la saison 2023-2024, il est de 11 435 €.

³⁰² Le ou les clubs formateurs sont les clubs amateurs dans lesquels le joueur a été licencié au cours des saisons lors desquelles le joueur a évolué au sein des catégories U10, U11, U12 et U13. Les saisons passées dans un club professionnel en qualité d'amateur dans ces catégories ne donnent pas lieu à paiement de l'indemnité.

En cas de non-paiement d'une indemnité de mutation, la LFP peut notamment procéder, par compensation, à des prélèvements sur les sommes qui sont dues au club défaillant au titre, des indemnités de télévision (**article 221 du règlement administratif LFP**).

En troisième lieu, l'article 261 de la Charte du football professionnel prévoit une **indemnité de formation** qui est due lorsqu'un joueur en formation refuse un contrat proposé par son club à l'issue de son contrat d'aspirant ou de stagiaire et s'engage avec un autre club professionnel (membre de la LFP)³⁰³.

L'indemnité est due par le nouveau club au club quitté lorsque le joueur conclut un contrat professionnel prévoyant une rémunération annuelle fixe au moins égale à celle du contrat en cours.

L'indemnité de formation est forfaitairement établie en tenant compte, notamment, de la durée de la formation et de l'âge du joueur.

Entre 12 et 20 ans, l'indemnité due par le nouveau club est établie selon les critères suivants :

- Catégorie 1 : 90 000 € par année ;
- Catégorie 2 : 60 000 € par année ;
- Catégorie 3 : 30 000 € par année ;
- Catégorie 4 : 10 000 € par année

Entre 12 et 15 ans l'indemnité est plafonnée à 10 000 € par année.

Entre 16 et 20 ans, pour les joueurs sous statut amateur et signataires d'une convention de formation homologuée par la LFP, les indemnités mentionnées ci-dessus s'appliquent.

Les catégories sont établies selon la classification adoptée par la Commission nationale paritaire de la Convention collective nationale des métiers du football (CCNMF) pour la saison qui précède l'application de l'indemnité de formation³⁰⁴ et sont applicables au club quitté.

Le calcul de l'âge s'effectue en prenant en compte l'âge du joueur au 31 décembre de la saison considérée pour le calcul de l'indemnité de formation.

³⁰³ Pour le détail des conditions d'attribution de cette indemnité, il sera renvoyé aux dispositions de l'article 261 de la Charte du football professionnel.

³⁰⁴ Exemple : les indemnités de formation dues en 2023/2024 seront calculées selon la classification adoptée pour la saison 2022/2023.

Il sera en outre précisé que le montant de l'indemnité de formation susvisée peut faire l'objet d'une valorisation, ce par le biais de l'indemnité de valorisation de formation prévue à l'article 261, 2° b) de la Charte du football professionnel.

Notons que le droit à l'indemnité de formation est valable dans les vingt-quatre mois qui suivent le refus de la proposition de contrat de son ancien club par le joueur.

Le nouveau club, responsable du paiement des indemnités, doit s'en acquitter dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la facture émise à la suite de la réalisation du fait générateur de l'indemnité.

En cas de litige entre les clubs porté devant la commission juridique de la LFP, ce délai commence à courir à compter de la réception de la notification de la décision de ladite commission.

Cette décision est susceptible d'être frappée d'appel devant la commission d'appel de la LFP (recours suspensif).

Il sera enfin exposé que le non-respect des dispositions susvisées entraîne l'application des sanctions relevant de la compétence de la commission juridique de la LFP (majoration du montant des indemnités dues de 5 % ou retrait de points dans le cadre du championnat professionnel auquel participe le club défaillant).

1.2 Les mécanismes indemnitaires au niveau international

Sur le plan international, dès lors qu'un joueur formé en France signe un contrat de travail auprès d'un club étranger, la réglementation FIFA trouve à s'appliquer.

Cette réglementation prévoit, au travers du Règlement du Statut et du Transfert des Joueurs de la FIFA (RSTJ), deux mécanismes indemnitaires.

En premier lieu, le RSTS prévoit des **indemnités de formation** au profit des clubs formateurs.

Plus précisément, en matière de football masculin exclusivement, l'article 20 du RSTJ prévoit que des indemnités de formation sont redevables à l'ancien club ou aux anciens clubs

formateur(s) : d'une part lorsqu'un joueur est enregistré pour la première fois en tant que joueur professionnel, et, d'autre part, lors de chaque transfert d'un joueur professionnel, jusqu'à la fin de l'année calendaire de son 23^e anniversaire, entre des clubs appartenant à deux fédérations nationales différentes (c'est-à-dire un transfert international).

Les dispositions concernant l'indemnité de formation sont détaillées dans l'annexe 4 du RSTJ.

Au sens du RSTJ, la période de formation et d'éducation d'un joueur de football est comprise entre l'âge de 12 ans et de 23 ans.

L'indemnité de formation est, en règle générale, due jusqu'à l'âge de 23 ans pour une formation suivie jusqu'à l'âge de 21 ans³⁰⁵.

L'annexe 4 du RSTJ précise, en outre, les cas d'exclusion des indemnités de formation³⁰⁶. Le calcul de l'indemnité de formation due à l'ancien club ou aux anciens clubs formateurs du joueur professionnel se fonde sur les « *coûts de formation* », précédemment établis, du nouveau club comme s'il avait lui-même formé le joueur.

Concrètement, le montant de cette indemnité est calculé en multipliant le nombre d'année durant lequel le joueur a évolué pour le club amateur (c'est-à-dire les années de formation) avec les « *coûts de formation* » du nouveau club³⁰⁷. Ces « *coûts de formation* » sont prédéterminés selon la catégorie du club³⁰⁸ et font en outre l'objet d'aménagement lorsque les clubs concernés relèvent de l'Union Européenne.

Lorsqu'un joueur est enregistré pour la première fois en tant que professionnel, le club pour lequel le joueur est enregistré est tenu de payer l'indemnité de formation à tous les clubs auprès desquels le joueur a été enregistré et qui ont contribué à sa formation à partir de l'année calendaire de son 12^e anniversaire.

Le montant à verser est calculé au prorata de la période de formation que le joueur a passée dans chaque club. En cas de transferts ultérieurs du joueur professionnel, l'indemnité de formation ne sera due par le nouveau club qu'à l'ancien club du joueur pour la période au cours de laquelle il aura effectivement formé le joueur.

³⁰⁵ S'il est évident que le joueur a terminé sa période de formation avant l'âge de 21 ans, l'indemnité est due jusqu'à la fin de la saison au cours de laquelle le joueur atteint l'âge de 23 ans, mais le calcul du montant est basé sur les années allant de l'âge de 12 ans à l'âge auquel le joueur a achevé sa formation.

³⁰⁶ Cf. article 2.2 de l'annexe 4 du règlement.

³⁰⁷ Pour le détail des modalités de calcul, il sera renvoyé aux articles 4 et 5 de l'annexe 4 du règlement.

³⁰⁸ La FIFA impose aux fédérations nationales de classer leurs clubs en quatre catégories maximums lesquelles sont déterminées en considération des investissements financiers consentis par les clubs pour la formation des joueurs. Les coûts de formation sont, ensuite, fixés pour chaque catégorie et correspondent, ainsi, au montant nécessaire à la formation d'un joueur pour une année.

Dans les deux cas susmentionnés, le délai pour le paiement de l'indemnité de formation est de trente jours suivant l'enregistrement du joueur.

En second lieu, le RSTJ prévoit également une **contribution de solidarité** (article 21).

Les dispositions concernant la contribution de solidarité sont détaillées à l'annexe 5 du RSTJ. Concrètement, lorsqu'un joueur professionnel sous contrat fait l'objet d'un changement de clubs relevant de fédérations différentes (autrement dit un transfert international), une fraction de l'indemnité de transfert payée au club précédent sera distribuée par le nouveau club au(x) club(s) ayant pris part à la formation du joueur de sa 12^{ème} année jusqu'à sa 23^{ème} année (sauf transfert antérieur).

Le montant perçu au titre de la contribution de solidarité est égal à 5 % de l'indemnité versée par le nouveau club à l'ancien club dans le cadre de la convention de transfert³⁰⁹.

Le montant de cette contribution de solidarité est :

- dû par le club acquéreur au profit du(des) club(s) formateur(s) ayant pris part à la formation et à l'éducation du joueur³¹⁰ ;
- indexée en considération du nombre d'années durant lesquelles le joueur a été enregistré au sein de son(ses) club(s) formateur(s) depuis son 12^e jusqu'à son 23^e anniversaire.

Si la contribution de solidarité est fixée à 5 % de l'indemnité de transfert, le calcul s'opère en considération de chaque année de formation du joueur entre son 12^e et son 23^e anniversaire, soit 12 années de formation.

Dans l'hypothèse où le joueur a évolué au sein du même club tout au long de ses années, son club formateur pourra prétendre à un montant égal à 5 % de toute indemnité dans le cadre de l'opération de transfert.

Toutefois, si le joueur a effectué sa formation au sein de différents clubs, le RSTJ prévoit le mécanisme de répartition suivant :

- Durant les quatre premières années de la formation du joueur, autrement dit de la saison de son 12^e à son 15^e anniversaire, le montant dû au titre de la contribution de

³⁰⁹ Les indemnités de formations ci-dessus analysées sont déduites du montant en question.

³¹⁰ C'est donc le nouveau club qui est redevable de la contribution solidarité et non l'ancien club, lui-même bénéficiaire de sa propre indemnité de transfert.

solidarité est de 5% des 5% pour chaque année de formation, soit 0,25% de l'indemnité totale ;

- A partir du 16^e anniversaire du joueur, le pourcentage est de 10% des 5% pour chaque année de formation, soit 0,5% de l'indemnité totale.

Le nouveau club du joueur redevable de la contribution de solidarité au profit du ou des clubs formateurs doit procéder à son versement dans un délai maximal de 30 jours à compter de l'enregistrement du joueur.

Pour les deux mécanismes indemnitaires internationaux ci-dessus exposés (indemnités de formation et contribution de solidarité), il est à relever qu'un organe spécifique, la Chambre de la compensation de la FIFA³¹¹, est chargée de centraliser, traiter et automatiser les paiements entre clubs liés à la rétribution de ces indemnités.

Dans la mesure où ces indemnités sont désormais automatiquement versées par la Chambre de compensation de la FIFA, les clubs formateurs n'ont donc plus besoin d'assurer de suivi pour les indemnités éventuellement dues.

Ajoutons au demeurant que la Commission de Discipline de la FIFA peut imposer des sanctions disciplinaires aux clubs ou joueurs ne respectant pas leurs obligations dans le cadre des mécanismes indemnitaires précités (**articles 7 de l'annexe 4 et 2.5 de l'annexe 5 du règlement**).

Enfin, il sera exposé qu'en cas de litige portant notamment sur le montant des indemnités de formation, la Chambre de Résolution de Litiges est compétente pour statuer et ajuster le montant de l'indemnité en cause (**article 5.4 de l'annexe 4 du règlement**).

2 Analyse à droit constant

Si le cadre juridique relatif aux mécanismes indemnitaires prévus au profit des clubs formateurs apparaît relativement ésothérique, cette complexité apparaît intrinsèquement liée à l'organisation du système sportif lui-même qui mêle tout à la fois :

- des éléments et des acteurs de nature privée (les clubs amateurs et/ou formateurs sont constitués sous la forme d'associations et les clubs professionnels sous la forme de sociétés privées) et publique (les fédérations sont délégataires de service public et bénéficient de prérogatives de puissance publique) ;

³¹¹ Après l'approbation de son règlement par le Conseil de la FIFA en octobre 2022, la Chambre de compensation de la FIFA est entrée en service le 16 novembre 2022. Il s'agit d'un établissement de paiement sis en France titulaire d'une licence d'établissement bancaire délivrée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

- des éléments nationaux et des éléments d'extranéité liés tant aux aspects de gouvernance (imbrication d'une gouvernance et de règles nationales et internationales avec la FFF et la FIFA) que de marchandisation (transferts internationaux de joueurs).

Cela étant observé, il sera exposé que le respect de ces mécanismes relève davantage des clubs professionnels et amateurs que des autorités publiques – qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités territoriales – bien que ces dernières y aient un certain intérêt.

Du point de vue des clubs formateurs, la principale difficulté réside dans la connaissance des mécanismes indemnitaires dont ils sont susceptibles de bénéficier ainsi que la mise en œuvre de ceux-ci.

Pour autant, ainsi que cela a été exposé *supra*, chacun des mécanismes indemnitaires bénéficiant aux clubs formateurs comprend des dispositifs trouvant à s'appliquer en cas de non-paiement des indemnités.

Plus particulièrement, ces dispositifs comminatoires ont pour objet soit de sanctionner les clubs défaillants dans le paiement des indemnités (sanctions prononcées par des autorités spécifiques, recours devant des organes dédiés...), soit de les contraindre ou les suppléer dans la mise en œuvre des mécanismes indemnitaires (pouvoir de recouvrement forcé ou habilitation d'organes à procéder au paiement et au suivi des indemnités dues).

3 Propositions d'évolution du cadre juridique

La préconisation analysée n'appelle, en tant que telle, pas d'évolution du cadre juridique existant dès lors que des dispositifs comminatoires existent en cas de non-respect des mécanismes indemnitaires prévus au bénéfice des clubs formateurs.

Partant, le respect de ces mécanismes indemnitaires apparaît essentiellement pouvoir être assuré par l'application des dispositifs comminatoires existants, notamment à l'initiative des clubs formateurs locaux lésés.

Sous ce rapport, il semble que, en l'occurrence, la difficulté ne réside pas tant dans l'existence juridique de dispositifs tendant à faire respecter les mécanismes indemnitaires, lesquels sont déjà prévus par les textes exposés *supra*, mais dans leur mise en œuvre régulière.

A cet égard, la formalisation d'un document pédagogique recensant l'ensemble des mécanismes existants pourrait permettre une meilleure appropriation de ceux-ci par les clubs formateurs et ainsi favoriser leur mise en œuvre.

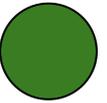
4. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

En l'occurrence et dès lors qu'il s'agit d'un cadre juridique défini au niveau international et national par les fédérations sportives, l'évolution statutaire de la Guadeloupe ne saurait emporter d'effets directs sur le respect des mécanismes indemnitaires au bénéfice de ses clubs locaux.

Les marges de manœuvre de l'Etat sur les décisions de la fédération française de football sont également très limitées dès lors que son budget résulte essentiellement de ses activités professionnelles.

De sorte que la réalisation du document pédagogique susvisé tout comme le renforcement du contrôle de l'effectivité des mécanismes indemnitaires au bénéfice des clubs locaux relèvent essentiellement d'un volontarisme de cette fédération.

Le statut de la Guadeloupe tout comme l'implication forte de l'Etat sont donc à notre sens indifférents à ce type d'action ayant vocation à être diligentée essentiellement par la fédération, auprès de laquelle la Guadeloupe pourrait donc intervenir directement.



FICHE 30 – CONTROLE AUX FRONTIERES ET SECURITE ROUTIERE : RENFORCER LES CONTROLES AUX FRONTIERES, EN PARTICULIER AUX FRONTIERES MARITIMES ; AFIN DE S’ASSURER QUE DES PERSONNES ET DES BIENS N’ENTRENT PAS ILLEGALEMENT SUR LE TERRITOIRE.

Les contrôles aux frontières de la Guadeloupe visent à lutter contre l’entrée illégale de personnes et de biens sur le territoire du département et sont réalisés essentiellement aux aéroports et dans les ports.

S’il est vrai qu’il s’agit en premier lieu d’une compétence de l’Etat, elle s’articule également avec les compétences des départements investis de pouvoirs de police portuaire sur les ports relevant de leurs territoires géographiques et de la compétence voirie (en l’occurrence sur 573 kilomètres de routes en Guadeloupe).

1. Présentation du cadre juridique

Les contrôles sur les personnes aux frontières. Les contrôles aux frontières aux Antilles en général et en Guadeloupe en particulier sont régis par le cadre juridique qui suit.

En premier lieu, il convient de rappeler que si l’espace Schengen est fondé sur la suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures communes entre les États membres et son report aux frontières extérieures, l’article 138 de la convention d’application de l’accord de Schengen du 14 juin 1985, signée le 19 juin 1990, dispose toutefois que « *les dispositions de la présente Convention ne s’appliqueront, pour la République française, qu’au territoire européen de la République française* »³¹².

Les passagers qui arrivent sur le territoire métropolitain en provenance d’outre-mer et inversement font l’objet d’un contrôle dans la mesure où ils entrent ou sortent de l’espace Schengen, de même qu’ils font l’objet d’un contrôle lorsqu’ils viennent d’un pays tiers.

S’appliquent donc à toutes les personnes entrant sur le territoire les dispositions relatives aux vérifications aux frontières extérieures résultant de l’article 8 du code frontières Schengen.

Au demeurant, toutes les personnes franchissant les frontières et issues de pays appartenant à l’espace Schengen font l’objet de vérifications minimales visant à établir leur identité.

³¹² Convention d’application de l’accord de Schengen du 14 juin 1985, article 138

Les agents peuvent consulter les bases de données pour s'assurer que les personnes ne constituent pas une menace³¹³.

Les ressortissants de pays tiers sont soumis à des vérifications plus conséquentes, qui visent à examiner de façon approfondie les documents de voyage et d'identité, vérifier qu'ils disposent de moyens de subsistance pour la durée du séjour et tout autre moyen précisé à l'article 8.3 du règlement.

Les contrôles sur les marchandises. S'agissant des contrôles de marchandises entrant en Guadeloupe, c'est le régime de douane de droit commun qui s'applique, l'administration des douanes étant autorisée à procéder à la visite des marchandises, des moyens de transports et des personnes aux fins de recherche de la fraude douanière³¹⁴.

Ce pouvoir s'exerce sur l'ensemble du territoire douanier national, terrestre et maritime, et donc essentiellement dans les aéroports, les ports, les gares ferroviaires³¹⁵.

S'agissant de la zone maritime, elle « est comprise entre le littoral et une limite extérieure située en mer à 12 milles marins mesurés à partir des lignes de base de la mer territoriale »³¹⁶.

Les agents contrôlent alors principalement les marchandises et bagages contenus dans les moyens de transport, ils sont par conséquent autorisés à procéder à des fouilles, à ordonner l'arrêt du moyen de transport et à pratiquer des palpations.

Au surplus, un régime spécifique existe en raison de l'application de l'octroi de mer en vertu de la décision 940/2014/UE du Conseil du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises.

L'octroi de mer est un prélèvement sur les marchandises entrant dans les DOM, et donc en Guadeloupe, qui participe du financement des collectivités.

Une part importante de l'activité des douanes est donc consacrée à la perception des droits et taxes au profit des collectivités, même s'il est vrai que la mise en ligne au 1^{er} janvier 2019 du service DOMINO, qui permet de déclarer l'octroi de mer en ligne, a soulagé en partie les services.

³¹³ Règlement 2016/399 relatif au code frontières Schengen, article 8

³¹⁴ Code des douanes, articles 60 et suivants

³¹⁵ Code des douanes, article 43

³¹⁶ Code des douanes, article 44

Outre cette mission de prélèvement, les services des douanes ont vocation à lutter contre la fraude dans les échanges commerciaux conventionnels et contre les trafics.

La police des ports départementaux. Il résulte, en sus, que les collectivités sont investies du pouvoir de police portuaire dans les ports maritimes de commerce, de pêche ou de plaisance relevant de leur compétence³¹⁷.

Cette police comprend l'attribution des postes à quai et l'occupation des terre-pleins, la conservation du domaine public du port, la police du plan d'eau qui comprend notamment l'organisation des entrées, sorties et mouvements des navires, bateaux ou autres engins flottants, la police des marchandises dangereuses³¹⁸.

Il y a en Guadeloupe 21 ports départementaux, au sein desquels le département exerce sa compétence de police et entretient et modernise les infrastructures³¹⁹.

La sécurité routière. Le département est compétent pour la gestion et l'entretien des voies départementales³²⁰.

Plus encore, « *le président du conseil départemental gère le domaine du département. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires par le présent code et au représentant de l'Etat dans le département ainsi que du pouvoir de substitution du représentant de l'Etat dans le département prévu à l'article L. 3221-5* »³²¹.

Il est à noter une particularité en Guadeloupe où, en application des dispositions de l'article L. 4433-24-1 du CGCT, la Région de Guadeloupe est désignée « *comme bénéficiaire du transfert de l'ensemble des routes nationales de Guadeloupe* » par décret n° 2005-1690 du 26 décembre 2005 du Ministre de l'Outre-mer.

La Délégation de la sécurité routière, qui relève du ministère de l'Intérieur, précise utilement la répartition générale des compétences voirie et sécurité routière entre les différents acteurs institutionnels :

« Les régions interviennent en matière de sécurité routière en particulier dans les domaines des infrastructures, de l'aménagement du territoire, de l'éducation routière et de la formation professionnelle. »

³¹⁷ Code des transports, article L 5331-7

³¹⁸ Code des transports, article L. 5331-8

³¹⁹ <https://www.cg971.fr/les-ports-departementaux/>

³²⁰ CGCT, article L. 3213-3

³²¹ CGCT, article L. 3221-4

Les départements sont notamment compétents en matière de transport scolaire, de transport interurbain et de voirie départementale. Les enjeux de la politique locale de sécurité routière spécifiques à chaque département sont déclinés dans le document général d'orientation.

Concernant les communes, le maire dispose notamment des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement. Par ailleurs, les communes et leurs groupements interviennent en matière d'aménagement et de sécurisation de la voirie d'agglomération.

Le maire préside également le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance qui est notamment chargé de mettre en œuvre les programmes d'actions proposés par la collectivité dans le plan départemental d'actions de sécurité routière.

Les collectivités territoriales ont été invitées par les Préfets à désigner des élus correspondants sécurité routière. Il est le correspondant privilégié des services de l'État et veille à la diffusion des informations relatives à la sécurité routière ainsi qu'à sa prise en charge dans la collectivité »³²².

Il y a 573 kilomètres de voirie départementale en Guadeloupe, sur lesquelles, le Département a défini deux axes prioritaires : « assurer la sécurité et le confort des usagers de la route et garantir la pérennité du patrimoine routier » ; « moderniser le réseau routier pour s'adapter aux enjeux du moment »³²³.

2. Analyse à droit constant

S'agissant des contrôles aux frontières, qu'il s'agisse des aéroports ou des frontières maritimes et qu'il s'agisse de contrôles sur les personnes ou sur les marchandises, ils relèvent essentiellement de la compétence des services des douanes et donc de l'Etat.

Dans un rapport parlementaire « *Les outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale* »³²⁴, la Délégation sénatoriale aux outre-mer dresse le constat d'une multiplication des menaces en mer :

« les espaces maritimes ultramarins sont aussi confrontés à des menaces en mer qui se multiplient et dont le niveau de violence s'intensifie. La pêche illégale

³²² <https://www.securite-routiere.gouv.fr/>

³²³ <https://www.cg971.fr/amenagement-cadre-de-vie/le-reseau-routier-departemental/>

³²⁴ Délégation sénatoriale aux outre-mer, *Les outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale*, Rapport d'information n°546 (2021-2022), déposé le 24 février 2022

notamment constitue une menace croissante dans le domaine maritime ultramarin, tout particulièrement dans les ZEE des Antilles et de la Guyane ».

Pour autant, il n'est nullement question d'intégrer davantage les collectivités dans l'organisation voire même dans la réflexion sur la protection des frontières.

Le rapport parlementaire du Sénat, qui est pourtant l'assemblée parlementaire représentant les collectivités, est muet sur ce point, tout comme le rapport de la Cour des comptes sur les politiques de lutte contre l'immigration qui n'aborde ce sujet que de façon très résiduelle.

Ainsi, le département, qui est un acteur essentiel du contrôle des flux maritimes à travers son réseau de ports départementaux, sur lequel il assure un pouvoir de police, n'est pas identifié comme un acteur important de ces politiques publiques et ses compétences en tant qu'autorité compétente des ports départementaux sont très limitées.

Il est également relativement marginalisé au sein des instances locales chargées de proposer des orientations stratégiques dans le domaine portuaire, telle que le Conseil de coordination interportuaire, mentionné à l'article L. 5713-2 du code des transports et regroupant les grands ports maritimes de Guadeloupe, Martinique et Guyane, où il ne compte qu'un seul représentant pour 18 membres.

De même, son poids est limité au sein de la gouvernance du Grand port maritime de la Guadeloupe, où seuls 5 des 17 membres du Conseil de surveillance représentent les collectivités territoriales.

Dans le Rapport parlementaire relatif au projet de loi portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'Etat³²⁵, il était précisé :

« la gestion actuelle des ports, concédés ou autonomes, n'accorde qu'une faible place aux collectivités territoriales, insuffisamment représentées dans l'administration du port. Cette situation est d'autant plus préjudiciable en outre-mer, où le port représente un enjeu économique stratégique, à même de paralyser l'ensemble du territoire en cas de défaillance. Ainsi, en Guadeloupe, les collectivités territoriales ne disposent que de cinq représentants sur les vingt-six membres du conseil d'administration. Dans les ports d'intérêt national, les collectivités territoriales ne prennent pas part à l'administration du port.

En somme, le mode de gouvernance des ports ultramarins actuellement en vigueur pose un triple problème. D'abord, il ne permet pas une gestion efficiente économiquement. Ensuite, il ne semble pas

³²⁵ Rapport n°4038 du député Daniel FIDELIN, en date du 7 décembre 2011

avoir été à l'origine d'une gestion vertueuse des infrastructures. Enfin, il manque de légitimité en interdisant une participation effective des collectivités territoriales à l'administration d'une structure pourtant stratégique au niveau local ».

Près de 15 ans après, ce constat est encore d'actualité.

La Sécurité routière. Le document général d'orientation 2023-2027 (DGO) de la sécurité routière en Guadeloupe³²⁶, élaboré par les services de la Préfecture a dressé un constat de la sécurité routière dans le département et qui fait apparaître que « *la Guadeloupe reste le département le plus accidentogène* ».

Entre 2019 et 2021, les facteurs présumés d'accidents mortels sont l'alcool (49 sur 171 accidents mortels), la vitesse (48), l'inattention avec usage du téléphone (29).

En dépit de ces constats, il apparaît que le département ne mène pas d'action en faveur de la prévention et concentre ses actions sur l'entretien et la modernisation du réseau routier.

En parallèle, la Préfecture met en œuvre certaines des recommandations émanant du RGO. Elle a notamment lancé un appel à projet sur le sujet, « *qui a pour finalité de mobiliser et de fédérer tous les acteurs guadeloupéens autour de la sécurité routière et de faire émerger des actions de prévention innovantes et efficientes* »³²⁷, doté d'un budget de 40 000 €.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

S'agissant des contrôles aux frontières, il est nécessaire de disposer d'un diagnostic précis des politiques de contrôle des entrées de personnes et des flux de marchandises aux frontières de la Guadeloupe. Il pourrait s'agir d'un rapport parlementaire, ou bien d'un rapport d'une juridiction financière.

Ce rapport, avec diagnostic et propositions permettrait d'ouvrir un débat qui, à ce jour, n'existe pas. L'association des collectivités territoriales à cette réflexion pourrait alors être plébiscitée.

³²⁶ Document général d'orientation 2023-2027 (DGO) de la sécurité routière en Guadeloupe, page 6

³²⁷ Règlement de l'appel à projet, <https://www.guadeloupe.gouv.fr/Outils/Listes/Salle-de-presse/Communique-de-presse/Appel-a-projets-securite-routiere-2024>

Au demeurant, le poids des représentants des collectivités pourrait être augmenté au sein du Conseil de Coordination Interportuaire Antilles-Guyane et au sein du Conseil de surveillance du Grand port maritime de la Guadeloupe.

A tout le moins, il pourrait être proposé que la question des contrôles aux frontières et des flux de personnes et marchandises soit identifiée comme une priorité du Conseil pour définir des actions avec l'ensemble des parties prenantes.

En tout état de cause, il pourrait être demandé à l'Etat de pérenniser, sous réserve de l'analyse préalable de son efficacité, le dispositif des contrôles approfondis à 100% des passagers de certains vols au départ de Point-à-Pitre³²⁸, voire de le renforcer le cas échéant.

S'agissant de la sécurité routière, le DGO fixe un certain nombre d'orientations qui pourraient permettre notamment au département d'avoir un rôle plus important en matière de prévention et de sécurité routière, allant donc au-delà de ce qui résulte simplement de l'exercice de sa compétence de voirie.

En premier lieu, l'ensemble des collectivités compétentes en matière de voirie devraient réactiver les enquêtes Inspection sécurité routière des infrastructures (ISRI) par lesquelles des agents analysent les secteurs les plus accidentogènes en vue d'en corriger les dysfonctionnements (problèmes de signalisation, conflits d'usages, problèmes d'entretien, etc.).

Le Département pourrait choisir de concentrer ses actions en matière de prévention en direction d'un des publics d'usagers vulnérables au sens du DGO, par exemple les jeunes, en lien avec sa compétence sur les collèges.

Il pourrait s'associer à la Région également pour que ces actions se déclinent au sein des lycées.

Compte tenu du nombre important de jeunes qui circulent sans permis, le Département pourrait notamment attribuer des aides financières et formuler des offres promotionnelles pour la formation au permis ; il pourrait également, en lien avec les EPCI, créer une piste d'éducation routière mobile et/ou fixe, et alors solliciter de la Préfecture qu'elle assure la formation des animateurs.

En ce sens, le Département pourrait également participer à un prochain appel à projet de la Préfecture pour bénéficier de financements pour cette action.

³²⁸ <https://la1ere.francetvinfo.fr/guadeloupe/un-dispositif-100-contrôle-des-passagers-de-certains-vols-mis-en-place-dans-les-aéroports-de-guadeloupe-et-martinique-1475598.html>

Plus encore, le Département pourrait s'associer à la Préfecture pour lancer un appel à projet commun, doté de fonds supplémentaires.

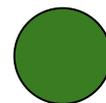
Les piétons et cyclistes représentant entre un quart et un tiers des morts sur la route, la Région, le Département et les Communes, s'agissant de leurs domaines routiers respectifs, pourraient s'engager à développer des projets de pistes cyclables, à garantir les continuités cyclables et piétonnes, notamment entre les routes appartenant à leurs domaines respectifs.

4. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

Il n'apparaît pas que la mise en œuvre de la présente préconisation pourrait être facilitée par la transformation de la Guadeloupe en COM-DA dans la mesure où le 4^{ème} alinéa de l'article 73 de la Constitution et l'article 14 de la loi organique portant statut de la Polynésie française prévoient que la sécurité et l'ordre publics relèvent de l'Etat et peuvent être transférés.

De la même manière, le passage en CUOM n'a pas vocation à remettre en cause les compétences dévolues à l'Etat en la matière.

FICHE N°31 - SYSTÈME JUDICIAIRE



Le rapport du Congrès des élus part du constat que « *les chiffres de la délinquance enregistrés dans l'archipel demeurent très largement supérieurs à ceux observés dans l'Hexagone* ».

A ce titre, le Bilan de la délinquance sur le territoire guadeloupéen en 2024³²⁹ témoigne de l'importante augmentation des infractions violentes entre 2022 et 2023, plus nombreuses qu'en Métropole³³⁰. Surtout, la Guadeloupe fait face à une importante criminalité organisée³³¹.

Afin de remédier à ces difficultés de sécurité et de sûreté, ledit rapport énonce sept préconisations, parmi lesquelles le renforcement du système judiciaire par le redimensionnant du Parquet et des établissements pénitentiaires.

1. Présentation du cadre juridique

1.1 Le Parquet de la République

A titre liminaire, rappelons que le Ministère public, dispose du pouvoir de recevoir les plaintes et dénonciations, d'apprécier la suite à leur donner, de procéder à tous les actes nécessaires à la poursuite des infractions et de mettre à exécution les peines.³³² L'exercice de son action est encadrée par les principes de hiérarchie³³³, indivisibilité et indépendance.

Par ailleurs, le Code de l'organisation judiciaire rappelle l'organisation des membres du Parquet.³³⁴ A ce titre, le Procureur de la République répartit les substituts entre les chambres et les différents services du Parquet.³³⁵

³²⁹ Bilan de la délinquance en Guadeloupe, Conférence de presse, Xavier LEFORT, préfet de la région Guadeloupe, Eric MAUREL, procureur général, Caroline CALBO, procureure de la République de Pointe-à-Pitre, Xavier SICOT, procureur de la République de Basse-Terre, 22 février 2024

³³⁰ Insécurité et délinquance en 2020 : bilan statistique, Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), avril 2021

³³¹ Audience solennelle de la cour d'appel de Basse-Terre, Réquisitions de Monsieur Eric MAUREL, Procureur Général, 26 janvier 2024

³³² Articles 40, 40-1, 41, 707-1 du Code de procédure pénale

³³³ Article 30 du Code de procédure pénale

³³⁴ Articles L. 123-4, R. 212-15, R. 123-30 et R. 123-39 du Code de l'organisation judiciaire

³³⁵ Article R. 212-12 du Code de l'organisation judiciaire

Enfin, les dispositions prévues en matière de droit pénal, de procédure pénale, et relatives à l'organisation judiciaire sont pleinement applicables à la Guadeloupe³³⁶, même si certaines adaptations marginales ont été décidées.³³⁷

1.2 Les établissements pénitentiaires

A titre liminaire, plusieurs types d'établissements pénitentiaires peuvent être répertoriés : les Maisons d'arrêt (personnes placées en détention provisoire ou condamnées à une peine d'emprisonnement faible)³³⁸ et les établissements pour peine (personnes condamnées définitivement : ce sont les maisons centrales, les centres de détention, les établissements pénitentiaires pour mineurs et les centres de semi-liberté).³³⁹

En Outre-mer, l'administration pénitentiaire est gérée par la direction des services pénitentiaires de l'outre-mer (DSPOM).³⁴⁰

Il convient d'analyser le cadre juridique des établissements pénitentiaires à l'aune des problématiques existant en Guadeloupe : la sécurité des établissements pénitentiaires, l'accès des détenus aux soins et la surpopulation carcérale.³⁴¹

- En premier lieu, la sécurité est assurée par des agents pénitentiaires qui peuvent être structurés en équipes de sécurité pénitentiaire³⁴², telles que les équipes locales de sécurité pénitentiaire (ELSP)³⁴³, les équipes nationales de transfèrement (ENT) et les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS)³⁴⁴.
- En deuxième lieu, la prise en charge médicale des détenus par le service public hospitalier, consacrée par le législateur,³⁴⁵ suppose la création d'unités hospitalières.

Ainsi, dans chaque établissement pénitentiaire, il revient à l'hôpital de proximité avec lequel l'établissement a conclu un protocole, de créer une unité sanitaire en milieu pénitentiaire (USMP). En outre, les hospitalisations programmées peuvent avoir lieu dans des unités hospitalières sécurisées régionales (UHSI).³⁴⁶

³³⁶ Décret n° 45-2375 du 24 décembre 1947 ; décret n° 47-1573 du 25 août 1947 ; Articles R. 250 et D. 599 du Code de procédure pénale

³³⁷ Voir par exemple l'article R. 312-17 du Code de l'organisation judiciaire

³³⁸ Articles L. 211-1 et suivants du Code pénitentiaire

³³⁹ Article L. 211-3 du Code pénitentiaire

³⁴⁰ [Décret n° 2023-200 du 24 mars 2023](#)

³⁴¹ Séance à l'Assemblée nationale, 19 janvier 2024, *ibid.*

³⁴² Article L. 223-17 du Code pénitentiaire

³⁴³ Créé par décret n°2022-479 du 30 mars 2022 ; articles D. 112-29 et suivants du Code pénitentiaire

³⁴⁴ Articles D. 112-11 et suivants du Code pénitentiaire

³⁴⁵ loi n°94-43 du 18 janvier 1994 ; loi d'orientation et de programmation pour la justice n°2002-1138 du 9 septembre 2002 et la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009

³⁴⁶ Arrêté du 24 août 2000 relatif à la création des UHSI

Les soins psychiatriques peuvent être assurés par :

- Un service médico-psychologique régional (SMPR), implanté à l'intérieur des établissements pénitentiaires³⁴⁷ ;
 - Une unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) chargée d'accueillir l'ensemble des détenus hospitalisés pour troubles mentaux³⁴⁸ ;
 - Une unité pour malades difficiles (UMD) limitée aux personnes présentant un état de dangerosité psychiatrique grave³⁴⁹.
-
- En dernier lieu, la surpopulation carcérale peut être anticipée par le développement des peines alternatives (telles que la détention à domicile sous surveillance électronique, l'amende, le jour-amende, les peines de stage, les peines privatives ou restrictives de droit et la sanction réparation) et les aménagements de peine qui évitent les « sorties sèches » et limitent considérablement le risque de récidive³⁵⁰.

2. Analyse à droit constant

2.1 Le Parquet de la République

Rappelons préalablement que le Tribunal judiciaire de Pointe-à-Pitre comprend 9 magistrats du Parquet, tandis que celui de Basse-Terre en comprend 5.³⁵¹ Il en ressort qu'à l'instar de ce qui se passe en Métropole, les tribunaux judiciaires guadeloupéens sont trop faiblement pourvus en magistrats du Parquet.³⁵²

Compte-tenu du manque de magistrats, les Parquets guadeloupéens ne sont pas organisés en sections spécialisées³⁵³ ; leur polyvalence est donc un frein à la célérité du traitement des dossiers.

S'agissant toutefois de la criminalité organisée, une nouvelle instance de coordination judiciaire interrégionale a été créée en avril 2024, dont l'objectif est notamment de faciliter l'attribution à la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) de Martinique – dont la compétence territoriale s'étend à la Guadeloupe – des dossiers relevant de sa compétence matérielle.

Enfin, les juridictions guadeloupéennes se sont dotées d'outils numériques nécessaires au bon traitement des dossiers : l'outil ROMEO (extractions judiciaires et visioconférences avec les

³⁴⁷ Décret n° 86-602 du 14 mars 1986

³⁴⁸ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 ; Arrêté du 20 juillet 2010 relatif au ressort territorial des UHSA

³⁴⁹ Décret n°2011-847 du 18 juillet 2011

³⁵⁰ Article 131-3 et 131-6 du Code pénal

³⁵¹ Présentation des arrondissements judiciaire de Pointe-à-Pitre et de Basse-Terre, Ministère de la justice ;

³⁵² Rapport issu du 9^{ème} cycle d'évaluation de la CEPEJ 2022 : **la France compte 3 procureurs pour 100.000 habitants), étant précisé que la moyenne européenne est à 11,8**

³⁵³ Organigramme du Parquet du Tribunal judiciaire de Basse-Terre de 2019

établissements pénitentiaires), la Procédure pénale numérique (transmission des procédures) et le Système informatisé de suivi de politiques pénales prioritaires.³⁵⁴

2.2 Les établissements pénitentiaires

Deux établissements pénitentiaires sont présents sur le territoire guadeloupéen : le centre pénitentiaire de Baie-Mahault (maison d'arrêt, centre de détention, quartier pour mineurs, quartier pour femmes et centre de semi-liberté) et la Maison d'arrêt de Basse-Terre, qui connaissent une surpopulation carcérale conséquente.³⁵⁵

Ainsi, le centre pénitentiaire de Baie-Mahault enregistre un taux d'occupation de plus de 139 % en 2020³⁵⁶. Par conséquent, la Direction de l'administration pénitentiaire a engagé une opération de réhabilitation-extension du centre pénitentiaire qui devrait permettre la création de 300 places d'ici 2026.³⁵⁷

La maison d'arrêt de Basse-Terre souffre quant à elle de vétusté, outre les problématiques de surpopulation carcérale³⁵⁸. Une opération d'extension-reconstruction a donc été mise en œuvre et devrait permettre, d'ici 2027, la création de 200 places.³⁵⁹

Concernant l'accès aux soins, un SMPR (huit lits) est implanté au centre pénitentiaire de Baie-Mahault. Toutefois, les établissements pénitentiaires de Guadeloupe ne disposent ni d'une UHSI, ni d'une UHSA³⁶⁰, mais la création de trois UHSA est prévue en Outre-mer.³⁶¹

Sur l'aspect sécuritaire, si une ELSP (chargée des extractions et des transferts) a été mise en place en janvier 2024, la Guadeloupe n'est toujours pas dotée d'une ERIS, laquelle permet de faire face aux situations de crise.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1 Le Parquet de la République

³⁵⁴ Audience solennelle de la cour d'appel de Basse-Terre, M. Eric MAUREL ibid.

³⁵⁵ Compte-rendu, 7 octobre 2021, ibid.

³⁵⁶ Présentation de l'extension du centre pénitentiaire de Baie-Mahault, services de l'Etat en Guadeloupe

³⁵⁷ <https://www.apij.justice.fr/nos-projets/les-operations-penitentiaires/centre-penitentiaire-de-baie-mahault/>

³⁵⁸ Compte-rendu, Commission d'enquête sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, Assemblée nationale, 7 octobre 2021

³⁵⁹ <https://www.apij.justice.fr/nos-projets/les-operations-penitentiaires/centre-penitentiaire-de-basse-terre/>

³⁶⁰ Compte-rendu intégral de la séance à l'Assemblée nationale du 19 janvier 2024

³⁶¹ Rapport d'information n°612, déposé le 5 juillet 2017, UHSA : construire pour soigner.

Pour pallier la difficulté liée au manque de magistrats, il apparaît nécessaire de mettre en place des mesures incitatives tant sur le plan matériel que financier. Ainsi, la prise en charge des frais de déplacement et de transport, conditionnée à quatre ans de services³⁶², pourrait être systématisée, sans condition de durée de service.

En tout état de cause, les Parquets de Guadeloupe pourraient s'entourer d'assistants de justice et d'assistants spécialisés – juristes disposant d'une expertise dans un domaine considéré (santé publique, environnement, douanes, fiscal, urbanisme etc.) et s'organiser en différentes sections spécialisées ; cette restructuration interne n'appellerait toutefois pas de réforme particulière.

3.2 Les établissements pénitentiaires

Les difficultés rencontrées n'appellent pas d'adaptations locales dès lors que de nombreux outils existent en droit national pour leur faire face.

La surpopulation carcérale est aujourd'hui prise en charge par les opérations de reconstruction des établissements pénitentiaires ; notons toutefois que les aménagements de peine ne peuvent être qu'encouragées dans le contexte actuel évoqué *supra*.

En revanche, il conviendrait de solliciter la création d'unités médicales spécialisées, notamment d'une UHSA et d'une UHSI afin de permettre un accès effectif des détenus aux soins ; à court-terme, il pourrait toutefois être envisagé d'augmenter le nombre de lits dans le SMPR de Baie-Mahault.

S'agissant enfin de la sécurité, il conviendrait d'entreprendre toutes démarches visant à l'introduction d'une équipe ERIS au sein de la DSPOM.

Au vu des éléments sus-exposés, il apparaît que les évolutions envisagées relèvent soit d'une évolution des lois et règlement, soit de la politique pénale et des moyens qui y sont alloués.

Plus généralement, les difficultés évoquées (manque de magistrats, surpopulation carcérale, vétusté des équipements...) relèvent de l'organisation du service public de la justice et du domaine pénal.

Dès ce stade, il sera exposé que l'ensemble de ces évolutions ne pourront être mises en œuvre au moyen des outils d'*adaptation* et d'*habilitation* dont dispose la Guadeloupe en sa qualité de collectivité régie par l'article 73 de la Constitution (alinéas 1, 2 et 3 à 6 de l'article 73).

³⁶² Décret n° 89-271 du 12 avril 1989

En effet, le dispositif de l'*adaptation* ne peut être mobilisé par une collectivité de l'article 73 que dans les matières où s'exercent ses compétences (alinéa 2 de l'article 73). Or, précisément, puisqu'il s'agit de domaines régaliens, ceux-ci relèvent de la compétence de l'Etat.

S'agissant du dispositif de l'*habilitation*, qui permet aux collectivités de l'article 73 de fixer elles-mêmes dans des domaines qui relèvent de la compétence de l'Etat, les règles applicables sur leur territoire après habilitation du Parlement national ou de l'autorité réglementaire, celui-ci demeure strictement encadré.

En effet, cette compétence normative ne peut être exercée par les collectivités de l'article 73 que dans un nombre restreint de domaines ne mettant pas en jeu la souveraineté nationale.

Plus particulièrement, les normes édictées ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral (alinéa 4 de l'article 73).

Dans ces conditions, les évolutions souhaitées ne pourront intervenir que par la voie traditionnelle de la loi et du règlement.

4. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

La concrétisation des préconisations objet de la présente analyse, à savoir le redimensionnement du Parquet et des établissements pénitentiaires, n'appelle en tant que telle, pas d'évolution statutaire.

En outre, leur concrétisation ne semble pas pouvoir être facilitée par une évolution statutaire, qu'il s'agisse du passage en CUOM (article 73 de la Constitution) ou en COM-DA (article 74 de la Constitution).

En effet, pour ce qui concerne le passage en CUOM (à l'image de la Martinique), celle-ci ne présente un intérêt qu'au regard de l'étendue des compétences susceptibles d'être dévolues à la collectivité (qui exerce les compétences que chaque entité fusionnée en son sein exerçait ainsi que d'autres compétences relevant normalement de l'Etat).

Or, comme il l'a été indiqué *supra*, les préconisations analysées concernent la matière pénale qui, compte tenu de son caractère régalien, relève de la compétence exclusive de l'Etat, de sorte qu'il ne semble pas envisageable qu'une telle compétence puisse être exercée par une CUOM.

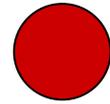
Par ailleurs, pour ce qui concerne la perspective d'une évolution statutaire en COM-DA de l'article 74 de la Constitution, on rappellera que celle-ci présente un double intérêt en ce qu'elle permet de combiner l'exercice de compétences élargies par la collectivité (relevant notamment de l'Etat) et l'autonomie normative (c'est-à-dire sa capacité les édicter elle-même).

Plus précisément, ce statut permet à la collectivité de se voir confier des matières relevant du domaine de la loi et du règlement et donc de la compétence de l'Etat – sans toutefois lui attribuer de pouvoir législatif.

Or, en l'occurrence, il sera relevé que les compétences de l'Etat susceptibles d'être transférées aux collectivités relevant de cet article et le pouvoir normatif afférent ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, parmi lesquelles figurent l'organisation de la justice, le droit pénal et la procédure pénale.

Dans ces conditions, le passage de l'article 73 vers l'article 74 de la Constitution ne permettrait pas de conférer à la COM-DA que constituerait la Guadeloupe de compétence pour intervenir dans les domaines concernés par les préconisations envisagées par la présente fiche.

En synthèse, une évolution statutaire n'apparaît pas judicieuse en ce sens qu'elle ne semble pas permettre de faciliter la concrétisation des préconisations envisagées.



FICHE N°32– AIDE JURIDICTIONNELLE EN GUADELOUPE

Le rapport du Congrès des élus part du constat que « *les chiffres de la délinquance enregistrés dans l'archipel demeurent très largement supérieurs à ceux observés dans l'Hexagone* ».

Afin de remédier à ces difficultés de sécurité et de sûreté, ledit rapport énonce sept préconisations, parmi lesquelles la simplification de l'accès à l'aide juridictionnelle pour les justiciables les plus précaires.

L'aide juridictionnelle peut être accordée aux « *personnes physiques dont les **ressources sont insuffisantes** pour faire valoir leurs droits en justice* » et, à titre exceptionnel, aux « *personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes.* »³⁶³.

Les décisions d'admission ou de rejet d'aide juridictionnelle sont prononcées par un bureau d'aide juridictionnelle³⁶⁴. Deux bureaux d'aide juridictionnelle sont présents sur le territoire Guadeloupéen : le premier situé au sein du tribunal judiciaire de Point-à-Pitre et le second, au sein du Tribunal judiciaire de Basse-Terre³⁶⁵.

Notons également qu'en 2022, les bureaux d'aide juridictionnelle français — toutes juridictions confondues — ont rendu 873.100 décisions portant sur l'aide juridictionnelle.³⁶⁶

1. Présentation du cadre juridique

A titre liminaire, les principaux textes applicables en matière d'aide juridictionnelle sont :

- La loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ;
- La loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;
- Le décret n°2020-1717 du 28 décembre 2020 relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles ;
- Le décret n° 2020-1535 du 7 décembre 2020 fixant la liste et le ressort des bureaux d'aide juridictionnelle ;
- L'arrêté du 3 décembre 2020 relatif au contenu du formulaire de demande d'aide juridictionnelle et à la liste des pièces à y joindre.

³⁶³ Article 2 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

³⁶⁴ Article 12 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

³⁶⁵ Décret n° 2020-1535 du 7 décembre 2020 fixant la liste et le ressort des bureaux d'aide juridictionnelle

³⁶⁶ Références Statistiques Justice, Edition 2023, 20 décembre 2023

Le décret du 28 décembre 2020, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021, procède à un regroupement de toutes les dispositions en matière d'aide juridictionnelle, notamment celles concernant les départements d'Outre-mer³⁶⁷. Ses dispositions s'appliquent donc à la Guadeloupe³⁶⁸.

- En premier lieu, les lois de finances des 28 décembre 2019 et 29 décembre 2020 ainsi que le décret du 28 décembre 2020 organisent la simplification de la demande d'aide juridictionnelle et d'assurer une célérité dans le traitement du dossier par les bureaux d'aide juridictionnelle³⁶⁹.

Désormais, l'examen des demandes d'aides juridictionnelles se fait sur la base du revenu fiscal de référence (RFR)³⁷⁰ par opposition à la prise en compte des « *ressources mensuelles* » du dispositif antérieur³⁷¹. En outre, cette réforme prévoit la possibilité de déposer une demande d'aide juridictionnelle par voie dématérialisée³⁷².

- En second lieu, rappelons les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle ; le justiciable doit être alternativement :
 - De nationalité française ;
 - Ressortissant d'un États membre de l'Union européenne ;
 - Résider habituellement ou régulièrement en France ;
 - Étranger mineur, témoin assisté, inculpé, prévenu, accusé, condamné, partie civile ou faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles 18bis, 22bis, 24 et 35bis de l'ordonnance no 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France³⁷³.

Toutefois, à titre exceptionnel, lorsque « *leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt* », l'aide juridictionnelle peut être accordé à une personne hors ces catégories.

De surcroît, l'aide juridictionnelle doit être accordée à une personne dont l'action n'apparaît pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement³⁷⁴.

Par ailleurs, le justiciable doit justifier que son revenu fiscal de référence et la valeur de son patrimoine mobilier et immobilier ne dépassent pas certains plafonds fixés chaque année par une circulaire également applicable à la Guadeloupe³⁷⁵.

³⁶⁷ *Auparavant dans le décret du 30 décembre 1991 fixant les modalités particulières d'applications dans les départements d'Outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'en Polynésie française*

³⁶⁸ Article 186 et 189 du décret du 28 décembre 2020

³⁶⁹ *Rapport d'information sur l'aide juridictionnelle par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, présenté par M. Philippe Gosselin et Mme Naima Moutchou, 23 juillet 2019*

³⁷⁰ Article 4 de la loi du 10 juillet 1991

³⁷¹ Par l'article 243 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

³⁷² Article 38 du décret de 2020

³⁷³ Article 3 de la loi du 10 juillet 1991

³⁷⁴ Article 7 de la loi du 10 juillet 1991

³⁷⁵ Voir pour l'année 2024 : circulaire du 17 janvier 2024 portant sur le montant des plafonds de ressources et de patrimoine pour l'admission à l'aide juridictionnelle

Néanmoins, l'aide juridictionnelle peut également être attribuée partiellement – 25 %, 50 % ou 75 % - si ces plafonds sont dépassés, lesquels sont, par ailleurs, majorés en fonction de la composition du foyer fiscal.³⁷⁶

Enfin, le justiciable doit vérifier que ses frais de justice ne sont pas pris en charge par une assurance.

2. Analyse à droit constant

Rappelons tout d'abord que la Guadeloupe est confrontée à une « *déficience globale de transports en commun* » - lesquels correspondent à seulement 7 % des déplacements – contraignant les ménages à se déplacer majoritairement en voiture, qui constitue ainsi 73% des déplacements.³⁷⁷

Ces données doivent surtout être analysées à l'aune du taux de pauvreté en Guadeloupe, bien supérieur à celui de la France métropolitaine³⁷⁸. Ainsi, un ménage sur trois ne dispose pas de voiture³⁷⁹.

Or, si la demande d'aide juridictionnelle s'effectue aujourd'hui à distance – par courrier ou par voie dématérialisée –, on notera que l'accès aux points d'accès au droit de la Guadeloupe³⁸⁰ – qui permettent notamment d'informer les justiciables sur le dispositif d'aide juridictionnelle – est rendu difficile par ce manque de transport en commun.

En outre, les personnes en situation de précarité sont les plus susceptibles de ne pas avoir accès au numérique³⁸¹.

Surtout, on rappellera que l'État ne prend pas en charge les frais de déplacements et d'hébergement des avocats désignés au titre de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, le barème de rétribution des avocats en matière d'aide juridictionnelle – calculé en nombre d'UV –³⁸² est identique pour la Métropole et les départements d'Outre-mer malgré un écart de prix entre la Guadeloupe et la France de 16% en 2022³⁸³.

³⁷⁶ Idem

³⁷⁷ Rapport d'observations définitives sur la région Guadeloupe de la Chambre régionale des comptes du 10 juillet 2019 ; Rapport diagnostic territorial de la mobilité solidaire, Guadeloupe, 2022

³⁷⁸ **12 % de la population vit en situation de grande pauvreté (6 fois plus qu'en Métropole) et 34% vit sous le seuil de pauvreté (14 % en Métropole)** : Insee, Enquête Statistique sur les ressources et les conditions de vie (SRCV), 2018

³⁷⁹ Rapport diagnostic territorial de la mobilité solidaire, Guadeloupe, 2022

³⁸⁰ Basse-Terre, Moule, Pointe-à-Pitre, Saint-François

³⁸¹ Insee, Enquête Technologies de l'information et de la communication, 2017

³⁸² Annexe 1 du décret du 28 décembre 2020

³⁸³ Insee, Enquête de comparaison spatiale de prix, 2022

Dès lors, la rétribution au titre de l'aide juridictionnelle apparaît proportionnellement plus faible pour les avocats volontaires en Guadeloupe, ce qui, additionné à l'absence de prise en charge de leur frais de déplacements, n'encourage pas les avocats à être volontaire au titre de l'aide juridictionnelle et engendre une atteinte indirecte à l'accès au droit des justiciables les plus précaires.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Notons que le Comité local d'aide aux victimes de la Guadeloupe ³⁸⁴ a d'ores et déjà mis en place plusieurs processus afin de garantir l'accès au droit effectif des personnes en situation de précarité notamment avec des points d'information au droit et des permanences délocalisées³⁸⁵. Néanmoins, ces mécanismes pourraient encore être renforcés.

De même, l'accès à l'aide juridictionnelle pour les personnes aux revenus modestes pourrait être simplifié par :

- La mise en place d'une permanence téléphonique sur les questions relatives à l'aide juridictionnelle ;
- La création d'un guide de l'aide juridictionnelle à destination des justiciables guadeloupéens pour les aider dans leur démarche de demande d'aide juridictionnelle.

Enfin, concernant la prise en charge des frais de déplacements et d'hébergement des avocats désignés au titre de l'aide juridictionnelle, une somme confiée à la Caisse de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) du Barreau de Guadeloupe destinée à leur indemnisation pourrait être mise en place, comme c'est le cas pour le Barreau de Papeete.³⁸⁶

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Dans la mesure où la préconisation ne porte pas sur l'exercice d'une compétence, la question ne s'avère pas pertinente ici.

³⁸⁴ Décret 2016-1056 du 3 août 2016 et portant création des comités locaux d'aide aux victimes (CLAV) mis en application par la circulaire interministérielle du 22 mai 2018

³⁸⁵ Schéma départemental d'aide aux victimes du département de la Guadeloupe, Comité local d'aide aux victimes de la Guadeloupe, Mai 2023

³⁸⁶ Article 38 du décret n° 96-887 du 10 octobre 1996 portant règlement type relatif aux règles de gestion financière et comptable des fonds versés par l'État aux caisses des règlements pécuniaires des avocats pour les missions d'aide juridictionnelle et pour l'aide à l'intervention de l'avocat prévue par les dispositions de la troisième partie de la loi du 10 juillet 1991

3.4. *Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?*

Dans la mesure où la préconisation ne porte pas sur l'exercice d'une compétence et ne nécessite aucune autonomie quelconque, la question ne s'avère pas pertinente ici.



FICHE 33 – INSTRUCTION DES DEMANDES D'OCCUPATION DU LITTORAL D'AMENAGEMENT DES ESPACES HUMIDES

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe fait état de la volonté d'instituer une procédure d'instruction conjointe entre les collectivités territoriales et l'Etat pour l'analyse des demandes d'occupation du littoral et d'aménagement des espaces humides.

1. Présentation du cadre juridique

Les demandes d'occupation du littoral peuvent prendre plusieurs formes. Il peut notamment s'agir d'autorisations d'urbanisme. Dans ce cas, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme est classiquement la commune. Aussi, s'agissant d'une volonté d'instruire conjointement une autorisation étatique, ne sont pas visées dans la présente fiche les demandes d'autorisation d'urbanisme en zone littorale.

Il s'agit donc ici des demandes d'occupation du domaine public littoral. Ces autorisations sont régies par les dispositions des articles L. 2122-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). En Guadeloupe en outre, s'appliquent les dispositions spécifiques des articles L. 5111-1 du CG3P.

Le littoral est principalement constitué du domaine public maritime (DPM) qui est composé des terrains historiquement recouverts par la mer, mais dont elle est retirée, ainsi que ceux encore immergés compris entre le rivage de la mer et la limite des eaux territoriales, ou encore les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public maritime, balnéaire ou touristique, et qui ont été acquis par l'Etat.

Dans les régions et départements d'outre-mer, il inclut aussi une bande terrestre de plusieurs dizaines de mètres dénommée réserve des cinquante pas géométriques.

L'article L. 5111-1 du CG3P précise que la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone des cinquante pas géométriques fait partie du domaine public maritime de l'Etat (sauf ceux régularisés en application de la loi n°96-1241 du 30 décembre 1996 qui autorise les occupants de la zone à régulariser leur situation à titre onéreux).

Une construction ou installation sur le DPM nécessite d'obtenir un titre d'occupation domanial. Ce titre peut prendre plusieurs formes, que sont les autorisations unilatérales, ou bien les conventions.

Les autorisations d'occupation temporaire (AOT)

Ce titre prend le plus souvent la forme d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT – article L. 2122-1 du CG3P).

L'article R. 2122-2 du CG3P prévoit que la demande d'autorisation est adressée à la personne publique propriétaire, et que, pour le domaine public de l'Etat, elle est adressée au préfet, sauf lorsque la personne publique propriétaire a confié la gestion de ce domaine à un établissement public ou à un autre organisme gestionnaire.

L'article R. 2122-4 du CG3P prévoit ensuite que « *L'autorisation est délivrée par la personne publique propriétaire et, s'agissant de l'Etat, par le préfet* ».

→ Les AOT sur le littoral (DPM) sont donc instruites et délivrées par les seuls services de l'Etat.

Les concessions d'utilisation du domaine public maritime

L'article L. 2124-3 du CG3P prévoit que :

« Pour l'application des articles L. 2124-1 et L. 2124-2 et sans préjudice des articles L. 2124-27 à L. 2124-30, des concessions d'utilisation du domaine public maritime comportant maintien des terrains concédés dans le domaine public peuvent être accordées. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'instruction et de délivrance de ces concessions. »

Et l'article R. 2124-1 du même code précise que :

« Pour l'application des dispositions de l'article L. 2124-3, les dépendances du domaine public maritime situées hors des limites administratives des ports peuvent faire l'objet de concessions d'utilisation en vue de leur affectation à l'usage du public, à un service public ou à une opération d'intérêt général. Les biens ainsi concédés ne sont pas soustraits au domaine public. »

Selon l'article R. 2124-2 du CG3P, ces demandes de concessions sont adressées au préfet. Et la procédure menée par le préfet est détaillée aux articles R. 2124-2 et suivants du même code.

Les concessions de plage

Certaines parties du DPM peuvent également être concédées, par le biais de concessions de plages (L. 2124-4 CG3P). Ces concessions sont accordées aux Métropoles et aux communes ou groupements de communes, ou après renonciation, à des personnes publiques ou privées après publicité et mise en concurrence préalable.

L'article R. 2124-13 du CG3P prévoit que ces concessions de plage sont accordées par l'Etat. Le concessionnaire peut ensuite choisir des sous-traitants, après publicité et mise en concurrence.

Les modalités d'instruction des concessions de plages par l'Etat, sont décrites aux articles R. 2124-21 et suivants du CG3P.

En Guadeloupe, de nombreuses conventions de gestion de plages sont signées avec les communes (Saint-Anne ; Vieux Habitants ; le Gosier ; Port-Louis, etc.).

Le maire peut accorder des autorisations d'occupation de régularisation et des nouvelles autorisations d'occupation pour des activités balnéaires légères pendant la durée de la convention.

2. Analyse à droit constant

L'avantage de ces dispositions d'autorisation du domaine public littoral est qu'une entité centralisée regroupe l'instruction des demandes d'occupation du littoral.

L'inconvénient est que les collectivités territoriales de la Guadeloupe sont peu associées à ce processus.

S'agissant des concessions d'utilisation du DPM, par exemple, l'article R. 2124-6 du CG3P prévoit un simple avis des communes et EPCI intéressés.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire

Plusieurs solutions dérogatoires du droit commun pourraient être envisagées pour permettre aux collectivités territoriales de la Guadeloupe d'être au moins co-décisionnaires s'agissant des demandes d'occupation du littoral.

Il convient de mentionner l'exemple de Saint-Martin dont une grande partie du domaine public maritime a été transféré de l'Etat à la collectivité par voie législative (article LO 6314-6 du code général des collectivités territoriales). Toutefois, mentionnant la volonté d'instaurer une instruction commune Etat / collectivités territoriales, il semble que votre volonté ne soit pas celle de calquer le régime de Saint-Martin.

a. Il pourrait être envisagé de prévoir d'ajouter des dispositions spécifiques pour la Guadeloupe dans la cinquième partie du code générale de la propriété des personnes publiques (à compter de l'article L. 5100-1 du CG3P). Ces dispositions prévoiraient de déroger aux dispositions précitées qui organisent les conditions d'autorisation d'occupation du domaine public maritime.

Cette instruction conjointe pourrait prendre plusieurs formes. Celle d'un **arrêté conjoint** du préfet et le chef de l'exécutif de la collectivité territoriale concernée. Toutefois, un tel mécanisme peut apparaître assez lourd.

A cet égard, le mécanisme de **l'avis conforme** est probablement plus adapté. Les demandes resteraient adressées au préfet, qui saisirait la collectivité territoriale désignée pour recueillir son avis conforme, en d'autres termes son accord. C'est déjà un mécanisme qui existe pour d'autres pans du droit, notamment l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France pour les permis de construire dans certains espaces protégés. Le préfet ne pourrait alors plus accorder de concession ou d'AOT sans l'accord de la collectivité territoriale de Guadeloupe désignée.

b. Il pourrait également être envisagé de procéder à un **transfert de gestion** du domaine public maritime de Guadeloupe du préfet à une ou plusieurs collectivités territoriales de Guadeloupe désignée(s), en s'inspirant du transfert de gestion organisé par les dispositions des articles L. 2123-3 du CG3P, qui n'a pas forcément à être accompagné d'un changement d'affectation³⁸⁷.

Ce transfert de gestion pourrait prévoir que la collectivité se voit aussi transférer le pouvoir d'instruire et de délivrer les autorisations et concessions d'utilisation du DPM.

Cette option peut apparaître moins adaptée car en principe le transfert de gestion est limité dans le temps et dans l'espace. En outre, l'Etat pourrait être opposé à l'idée de transférer la gestion de tout son domaine public maritime guadeloupéen. Enfin, vous évoquiez une

³⁸⁷ <https://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ200113682.html>

instruction commune. Or, dans le cas d'un transfert de gestion, si cela est prévu, c'est le gestionnaire seul qui en principe instruit les demandes d'occupation du domaine.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

La substitution sur le fondement du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution du département de la Guadeloupe en CUOM n'aurait pas d'influence au cas d'espèce, celle-ci ne disposant pas de la compétence en matière de délivrance et d'instruction des demandes d'occupation du littoral et d'aménagement des espaces humides.

En effet , comme cela a été rappelé ci-dessus, ces demandes font actuellement l'objet de l'octroi d'un titre d'occupation domanial qui revêt soit la forme d'une autorisation unilatérale, soit la forme d'une concession, tous deux instruits et délivrés par l'Etat.

Partant, s'agissant de l'instruction des demandes d'occupation du littoral et d'aménagement des espaces humides, le Congrès des élus a fait état de sa volonté d'instituer une procédure d'instruction conjointe entre les collectivités territoriales et l'Etat pour l'analyse des demandes d'occupation du littoral et d'aménagement des espaces humides.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Le « *principe de reconnaissance des intérêts propres au sein de la République* », prévu par l'article 74 de la Constitution pour les collectivités d'outre-mer (COM) leur permet de prendre, en faveur de leur population, des mesures adaptées et dictées par les nécessités locales dans un certain nombre de domaines.

Cette évolution pourrait conduire à appliquer à la Guadeloupe le principe de spécialité législative, aux termes duquel les lois et règlements s'appliquent dans les conditions prévues par le statut de la collectivité.

A cet égard, et à titre d'exemple, il a été mentionné ci-dessus le cas de Saint-Martin, COM, dont une grande partie du domaine public maritime a été transféré de l'Etat à la collectivité par une loi.

Un tel transfert pourrait être envisagé au profit de la COM de Guadeloupe selon les dispositions de son statut.



FICHE 34 – OPÉRATIONS DE REVITALISATION DU TERRITOIRE (ORT)

La rapport du Congrès des élus fait état de la volonté de développer le territoire Guadeloupéen, après avoir constaté notamment le manque d'infrastructures de base, la perte de vitesse des centres anciens, la nécessité de préserver et valoriser l'identité architecturale locale, tout en prenant en compte les particularités géographiques qui impliquent d'éviter un étalement urbain.

Le Congrès souhaite aménager durablement et de façon maîtrisée les centres urbains de leur territoire, et s'interrogent précisément, pour ce faire, sur la possibilité de **développer les ORT dans l'archipel** et de **favoriser la mise en place d'une politique proactive de revitalisation des centres urbains en simplifiant les démarches d'accès au foncier**.

1. Présentation du cadre juridique

Les ORT sont issues de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « *Loi ELAN* ».

Les ORT sont précisément définies à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Les ORT ont pour objet « ***la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain de ce territoire pour améliorer son attractivité, lutter contre la vacance des logements et des locaux commerciaux et artisanaux ainsi que contre l'habitat indigne, réhabiliter l'immobilier de loisir, valoriser le patrimoine bâti et réhabiliter les friches urbaines, dans une perspective de mixité sociale, d'innovation et de développement durable.*** »

En substance, l'ORT vise une **requalification d'ensemble d'un centre-ville** dont elle facilite la rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux, et plus globalement du tissu urbain, pour créer un cadre de vie attractif propice au développement à long terme du territoire.

Concrètement, une ORT exige la signature d'**une convention** entre la commune sur le territoire de laquelle l'ORT s'appliquera, et l'intercommunalité, ainsi qu'éventuellement d'autres communes membres volontaires, l'Etat et ses établissements publics. Aussi, toute autre personne publique ou privée susceptible d'apporter son concours ou de prendre part à l'ORT, peut signer la convention ORT.

L'on précise que, depuis la loi 3DS, certaines communes membres seulement d'un EPCI peuvent instituer une convention ORT sans pour autant que la ville principale dudit EPCI soit également partie à la convention ORT - cette dernière n'ayant pas forcément d'intérêts à faire partie de cette convention ORT, dans l'hypothèse où elle ne connaîtrait pas une dévitalisation de son centre-ville -, sous réserve du respect des conditions de l'article L. 303-3 du CCH.

Pour le reste, une convention ORT doit être d'une **période minimale de 5 ans**. Elle doit **définir son(s) secteur(s) d'intervention**, comprenant obligatoirement le centre de la ville principale, mais également **un calendrier des actions prévues**, et **un plan de financement** de celles-ci. Aussi, la convention ORT comprend obligatoirement des actions d'amélioration en faveur de l'habitat, et peut être agrémentée d'autres actions en faveur du maintien des commerces en centre-ville, de l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité, etc. **Un comité de pilotage local** devra associer l'ensemble des partenaires publics et privés concernés (L. 303-2 du CCH).

Il appartient aux élus locaux concernés, en lien avec les autres personnes publiques, de **définir un projet de territoire**.

Enfin, le Législateur a prévu **un bilan annuel et une évaluation tous les cinq ans des actions entreprises dans le cadre de l'ORT** et de leurs incidences financières, qui sont présentés aux conseils municipaux des communes et à l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre signataires de la convention.

2. Analyse à droit constant

L'ORT étant **un outil juridique récent** et la durée d'une convention ORT étant *a minima* de 5 ans, il existe encore trop peu de retours d'expériences.

Cela étant dit, les ORT ont l'avantage, selon nous, de **prévoir un plan global** pour la dynamisation des centres-villes, en termes de logements, de commerces, d'espaces publics.

Surtout, en contrepartie de cette coopération locale en faveur des centres-villes, le Législateur a conféré de nouveaux droits juridiques et fiscaux, notamment :

- **le renforcement du droit de préemption urbain et du droit de préemption dans les locaux artisanaux** : l'existence d'une convention ORT permettra de justifier plus facilement la réalité du projet objet de la préemption au sein d'un secteur couvert par l'ORT.

- **Les aides fiscales en faveur des personnes réhabilitant des logements et immeubles :**
 - à titre d'exemple, une convention ORT peut comprendre un dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF) en vue, pour les personnes réhabilitant des immeubles entiers, comme les bailleurs sociaux, les SEM, SPL/A, EPF, promoteurs privés, etc., de recevoir des subventions en pourcentage du montant des travaux de réhabilitation globale d'immeubles vacants ou dégradés avec gain énergétique (DPE). Le but est d'effectuer ces travaux et de s'engager à mettre en location les logements pendant une durée de minimum 9 ans avant de pouvoir les vendre.
 - Aussi, une convention ORT peut prévoir la mise en œuvre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) en collaboration avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et ainsi obtenir des aides financières provenant de cette dernière.
 - Des incitations fiscales sont également prévues en faveur des particuliers par le dispositif *Denormandie*, lequel consiste pour un particulier à rénover un logement ancien situé en secteur ORT, dans le but de le louer à un locataire ne dépassant pas un plafonds de ressources annuelles prédéfini. Les travaux de rénovation, comme ceux améliorant la performance énergétique du bien, pourront faire l'objet d'une réduction d'impôt. Toutefois, ce dispositif prendra fin au 31 décembre 2026.
- Dans l'hypothèse où il est envisagé la fermeture ou le déplacement d'un service de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un EPCI à fiscalité propre ou d'un organisme chargé d'une mission de service public situé dans le périmètre de l'ORT, **les exécutifs des communes/EPCI concernés disposeront du droit de connaître**, par le représentant de l'État dans le département ou l'autorité exécutive de la collectivité territoriale, de l'EPCI à fiscalité propre ou de l'organisme chargé d'une mission de service public, **toutes les informations justifiant cette fermeture ou ce déplacement au moins six mois avant la date prévue pour sa réalisation, ainsi que les mesures envisagées pour permettre localement le maintien de ce service sous une autre forme**. Ces informations sont également transmises à la Région et au Département.
- **la dispense d'autorisation d'exploitation commerciale selon la surface en centre-ville** et la possibilité de suspension au cas par cas de projets commerciaux périphériques pour favoriser les projets en centres-villes.

Cependant, la **variété des volets d'actions**, bien qu'allant vers le même but, ainsi que la **multiplicité des acteurs** et la **diversité des secteurs géographiques** concernés par l'ORT (le secteur principal qui est le centre-ville, mais aussi par exemple des secteurs péri-urbains nécessitant une intervention pour garantir le succès de la redynamisation du cœur de ville), **peut rendre difficile la rédaction, la planification et le suivi d'une telle convention ORT, d'où la nécessité, selon nous, pour les collectivités locales, de travailler en étroite collaboration avec les services de l'Etat notamment.**

S'agissant précisément de la simplification de l'accès au foncier :

Afin d'atteindre cet objectif, nous présenterons ici le mécanisme des biens sans maîtres, qui sont des biens immobiliers, bâtis ou non, dont : soit le propriétaire est connu mais décédé et la succession est ouverte depuis plus de 30 ans sans qu'aucun successible ne se soit présenté ; soit que le propriétaire est inconnu et que la taxe foncière n'a pas été acquittée depuis plus de 3 ans ou acquittée par un tiers.

Or, la loi 3DS a réduit le délai de 30 ans à 10 ans pour le cas des biens dont la succession est ouverte depuis une période de 10 ans à compter du 1^{er} janvier 2007 sans qu'aucun successible ne se soit présenté, si ledit bien est situé dans le périmètre d'une ORT (L. 1123-1 du CGPPP).

A côté des biens sans maîtres, existe une procédure à l'encontre des biens en état d'abandon manifeste. Il s'agit des biens immeubles bâtis ou non qui ne seraient manifestement plus entretenus. Le maire devra engager la procédure de déclaration du bien en état d'abandon manifeste, sans pour autant menacer ruine ni présenter un péril imminent, et alors que la commune souhaiterait y réaliser la construction de logements ou y développer tout projet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation, ou d'aménagement, après en avoir fait constater l'état d'abandon manifeste. Le procès-verbal provisoire du maire puis définitif - si le propriétaire n'a pas respecté la mise en demeure de remettre en état son bien -, se suivra d'une procédure d'expropriation simplifiée (L. 2243-1 et suivants du CGCT). Cette procédure peut désormais être mise en œuvre, depuis la loi 3DS, sur l'ensemble du territoire communal.

S'agissant précisément de la protection de l'identité architecturale de la Guadeloupe :

Le rapport du Congrès des élus fait état de la nécessité de protéger l'architecture locale (maisons créoles notamment).

A ce titre, l'on relève que l'article L. 303-2 du CCH liste, au titre des projets d'une convention ORT, la valorisation du « *patrimoine bâti* », sans pour autant préciser si cela concernerait également le patrimoine bâti possédant des caractéristiques architecturales ayant une valeur culturelle locale. Si aucune mention n'est effectivement faite à la préservation et au développement patrimonial/culturel des immeubles, il nous semble que cet objectif de valorisation et de préservation de l'architecture locale se rattache à la valorisation générale du « *patrimoine bâti* ». En effet, cet objectif et celui plus global du développement de logements ne nous paraissent pas antinomiques.

A titre d'exemple, rien ne s'oppose, selon nous, à ce que des maisons créoles en centre-ville soient réhabilitées en logements en respectant toutes les réglementations applicables, notamment la réglementation énergétique, tout en veillant à préserver et valoriser les spécificités de l'architecture locale lors de la réhabilitation.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

➤ ***S'approprier tous les outils juridiques nés de la loi ELAN relatifs aux ORT, confortés par la loi Climat et résilience de 2021 et la loi 3DS de 2022***

Comme exposé ci-avant, la loi ELAN a institué les ORT mais le cadre juridique de celles-ci a été agrémenté par les lois Climat et résilience et 3DS. Cela étant, dans la mesure où la législation relative aux ORT est relativement récente, il nous semble, à ce jour, préférable de tenter de s'approprier tous les nouveaux outils, plutôt que d'envisager d'en créer des nouveaux. Les bilans desdites convention ORT permettront de connaître les limites du droit existant. En effet, à ce jour, seules 7 ORT sont recensées en Guadeloupe par le Ministère de l'écologie³⁸⁸.

➤ ***Réaliser un bilan des premières conventions ORT en Guadeloupe***

Comme exposé ci-avant, il pourrait être intéressant de faire un audit des avantages, inconvénients, carences des 7 premières ORT signées en Guadeloupe, et, le cas échéant, proroger ces conventions. Cet audit servirait aux nouvelles ORT à développer sur le territoire.

➤ ***Faire un état des lieux des centres-urbains ayant besoin d'une ORT***

Le bilan des 7 premières ORT de Guadeloupe serait utile à la rédaction de nouvelles ORT. Il pourrait être intéressant de faire une cartographie de l'existant et d'identifier tous les territoires nécessitant une redynamisation par le biais d'une ORT.

➤ ***Conforter la communication et la pédagogie sur les outils et avantages des ORT vis-à-vis des collectivités locales pour développer les ORT***

Les services de l'Etat étant à la manœuvre de la mise en place des ORT, il pourrait être opportun pour la Préfecture de communiquer auprès de toutes les collectivités guadeloupéennes sur les outils des ORT et leurs avantages en termes de développement du territoire pour contrer les carences de celui-ci. Le Département et la Région pourraient coopérer en ce sens avec les services de la préfecture.

➤ ***Etablir un état des lieux du dispositif Denormandie en Guadeloupe***

Il serait opportun de faire un état des lieux du dispositif *Denormandie* en Guadeloupe afin de savoir si les personnes privées ont largement recouru à ce dispositif. Dans l'affirmative, la fin de ce dispositif au 31 décembre 2026 serait alors *a priori* défavorable à la réhabilitation de logements au sein des ORT. La Guadeloupe pourrait alors inviter le Législateur à prolonger ce dispositif.

➤ ***S'appuyer sur l'Etablissement Public Foncier de Guadeloupe***

³⁸⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/operation-revitalisation-territoire-ort> : carte indiquant les conventions ORT signées au 3 avril 2024.

L'EPF Guadeloupe dispose des moyens humains, ayant une expertise et des compétences pour acquérir le foncier, par le biais par exemple de convention d'intervention foncières (CIF). Le droit de préemption détenu ou délégué à l'EPF de Guadeloupe, qui mènerait les préemptions à la place des communes, permettrait de faciliter la mise en œuvre des procédures de préemption.

En effet, l'on rappelle que les actions de l'EPF Guadeloupe – selon son site internet - sont notamment de : « *redonner de la vie à nos centres-bourgs en y créant ou en y recréant un cadre urbain de qualité, (...) densifier nos zones urbaines et nos zones d'urbanisation futures existantes afin d'éviter une utilisation dispendieuse du foncier particulièrement rare dans nos territoires insulaires, (...) améliorer l'offre en matière d'équipements publics de toute nature en vue de faciliter l'accès à l'ensemble de la population et permettre de facto une meilleure cohésion sociale et territoriale* ».

➤ **Recenser les potentiels immeubles sans maîtres/en état d'abandon manifeste**

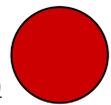
Faire un état des lieux des immeubles susceptibles de faire l'objet d'une procédure de biens sans maîtres et/ou de biens en état d'abandon manifeste dans les centres-villes concernés par une ORT ou ayant vocation à l'être, afin d'obtenir un état du foncier potentiellement disponible. Cette solution permettrait d'acquérir plus rapidement et facilement du foncier dans les centres-villes.

4. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

La transformation de la Guadeloupe en CUOM semble avoir une incidence minime sur la présente préconisation qui relèvent davantage des compétences communales et intercommunales.

A tout le moins peut-on considérer que la transformation en collectivité unique faciliterait la collaboration entre les collectivités territoriales en réduisant les interlocuteurs.

La transformation de la collectivité en COM-DA n'aurait pas davantage d'incidence à notre sens.



Le Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) s'inscrit dans la ligne budgétaire unique (LBU), qui constitue l'action n°1 du programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* », regroupant les aides de l'Etat au logement en outre-mer.

Afin de développer l'offre de foncier aménagé et d'accélérer la construction de logements sociaux, le rapport du Congrès des élus souhaite que les FRAFU soient davantage soutenus et les financements amplifiés. Il souhaite une mobilisation effective et efficace du FRAFU.

1. Présentation du cadre juridique

Le cadre juridique actuel est prévu au Titre IV du Livre III du code de l'urbanisme qui prévoit les dispositions particulières à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et Mayotte. Plus précisément, le régime des FRAFU est prévu aux articles L. 340-2 et R. 340-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Il convient d'examiner les opérations auxquelles ces aides sont destinées (1.1.), avant d'étudier le financement du dispositif et ses bénéficiaires (1.2.) puis le fonctionnement du FRAFU (1.3.).

1.1. Introduit, pour la Guadeloupe, par l'article 31 de la Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, le FRAFU doit permettre de coordonner les interventions financières de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'Union européenne, de constituer des réserves, et de réaliser des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être en vertu des documents d'urbanisme applicables. Par ailleurs, ce fonds participe au financement des études préalables à la réalisation de ces opérations.³⁸⁹

Ainsi, aux termes de l'article R. 340-5 du code de l'urbanisme, les aides du FRAFU peuvent être attribuées :

- pour le financement des études pré-opérationnelles de projets d'aménagement,
- pour le financement des études de mise en place de programmes pluriannuels communaux ou intercommunaux d'intervention foncière,
- pour le financement des études de mise en place d'établissements publics fonciers,
- pour participer aux frais financiers liés à l'acquisition de terrains dans l'objectif de réaliser des réserves foncières à moyen terme en vue de la réalisation d'équipements de viabilisation ou de logement,
- pour le financement des équipements de viabilisation primaire et secondaire.

On distingue traditionnellement les équipements de viabilisation primaire des équipements de viabilisation secondaire. Les premiers concernent des « *équipements structurants dont la*

³⁸⁹ C. urb., art. L. 340-2, al. 1 et 2

*réalisation ou le renforcement ne sont pas directement induits par une opération d'aménagement »*³⁹⁰ (ex : station d'épuration, poste de relèvement, émissaires d'eaux usées ou pluviales, réseaux électriques etc.). Les seconds renvoient aux « *équipements dont la réalisation ou le renforcement sont induits par une opération d'aménagement et qui viennent se raccorder au réseau primaire. Ils ont pour objet de desservir les opérations et sont constitués par les voiries et réseaux divers secondaires »*³⁹¹ (ex : terrassement, travaux de voirie et réseaux divers destinés à raccorder aux réseaux primaires, etc.).

Autrement dit, ils favorisent le développement d'un foncier équipé et adapté aux besoins en logement social, là où les communes ne disposent pas des moyens nécessaires pour entreprendre des programmes de logements sociaux sur des terrains viabilisés.³⁹²

En ce qui concerne l'aménagement secondaire, l'octroi de la subvention est conditionné à un certain seuil de logements sociaux dans les opérations d'aménagement à vocation de logement. Cette subvention est proportionnelle au nombre de logements aidés de l'opération d'aménagement³⁹³ et est plafonnée à un montant par logement déterminé localement.

1.2. Le FRAFU est alimenté par différentes contributions de l'Union européenne, des collectivités locales et de l'Etat via la LBU, des subventions allouées par l'Etat, le conseil départemental et le conseil régional, des participations de l'Union européenne, des subventions des communes et de leurs groupements, des éventuels remboursements de subventions, des produits financiers de la gestion de trésorerie des fonds.³⁹⁴ Ce dispositif permet ainsi la coordination des interventions financières des différents contributeurs.³⁹⁵

Le FRAFU bénéficie aux collectivités territoriales, aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte d'aménagement ou de construction, aux organismes d'HLM, et aux organismes et sociétés assurant la maîtrise d'ouvrage de logements sociaux et agréés par le préfet.³⁹⁶ Une institution financière, choisie par les contributeurs, regroupe les fonds, gère et verse les subventions aux bénéficiaires.³⁹⁷

1.3. « *Le fonctionnement de chaque fonds régional d'aménagement foncier et urbain est assuré par un comité de gestion et d'engagement et un comité permanent.* »³⁹⁸

³⁹⁰ C. urb. art. R. 340-5, I. e)

³⁹¹ C. urb. art. R. 340-5, I. f)

³⁹² Assemblée nationale. Question n° 31995, du 7 octobre 2008. Outre-mer (DOM-ROM : La Réunion – urbanisme – politique de l'urbanisme – perspectives).

³⁹³ C. urb., art. R. 340-5, al. 8

³⁹⁴ C. urb., art. R. 340-2, I

³⁹⁵ C. urb., art. R. 340-1

³⁹⁶ C. urb., art. R. 340-2 II

³⁹⁷ C. urb., art. R. 340-3

³⁹⁸ C. urb., art. R. 340-4

Le comité de gestion et d'engagement est présidé chaque année alternativement par le président du conseil général et par le président du conseil régional. Il est composé de :

- 3 représentants de l'Etat ;
- 3 conseillers départementaux ;
- 3 conseillers régionaux ;
- 2 représentants désignés par l'Association des maires.

Le comité de gestion et d'engagement est doté d'une triple mission : il détermine les orientations générales du fonds, il arrête une programmation financière et statue sur les demandes d'aide.

Le comité permanent, quant à lui, est composé de :

- 2 représentants de l'Etat ;
- 2 représentants du conseil départemental ;
- 2 représentants du conseil régional.

Il peut être chargé, par délégation du comité de gestion et d'engagement de statuer sur les demandes d'aide. Le comité permanent exécute les missions qui peuvent lui être confiées par l'autre comité du fonds. Il dresse enfin le bilan de l'intervention du fonds.

2. Analyse à droit constant

2.1. Le régime actuel présente plusieurs avantages.

D'une part, le FRAFU a pour objectif l'augmentation du rythme de construction de logements sociaux. Il participe à la dynamique de production de foncier aménagé. Il accompagne la production de logement social à différents stades : en amont des projets de construction (études pré opérationnelles et foncières ; acquisitions foncières) ou des opérations (équipements primaires et secondaires) et au cours des opérations (surcoûts de construction et équipements de proximité). C'est un dispositif encadrant l'opération d'aménagement dans son ensemble.

Il en résulte qu'un certain nombre de dépenses peuvent être éligibles au FRAFU et donc entrer dans le calcul de la subvention. Les bénéficiaires de celle-ci peuvent d'ailleurs obtenir des avances au fur et à mesure de l'avancement du projet.

Enfin, le FRAFU n'a pas pour objet l'équilibre de l'opération d'aménagement. Il ne vient compenser qu'un déficit de recettes, induit par le différentiel entre ce qui est prévu au titre du bilan prévisionnel et le prix de cession des terrains aux opérateurs de logements sociaux.

Ainsi, l'un des avantages de ce dispositif pourrait être de permettre la réduction du coût de sortie des loyers des logements sociaux.

2.2. Cependant, le FRAFU présente certains désavantages qui peuvent conduire à sa sous-utilisation, alors même que face aux nombreuses contraintes pour construire en outre-mer, la priorité reste de libérer plus de foncier aménagé, enjeu qui reste toujours prégnant en outre-mer. Or, le financement des FRAFU, basé sur la LBU et sur des contributions des collectivités locales et de l'Union européenne, reste insuffisant pour répondre à cet enjeu.

Tout d'abord, le FRAFU connaît un problème d'attractivité, et ne semble pas vraiment déployé en Guadeloupe : « *Les FRAFU sont déployés dans chacun des DROM, à l'exception de la Guadeloupe* » (conférence de presse, 2021, reconstruire la politique du logement en Outre-Mer³⁹⁹).

Par ailleurs, il présente un inconvénient majeur : il est impossible de transférer des crédits d'une opération bloquée à une autre, une fois les conventions signées.

Par ailleurs, le FRAFU ne semble pas adapté pour financer des opérations de renouvellement urbain, qui ont un coût voire un surcoût important et qui s'avèrent complexes à mener (p. 85 du bilan FRAFU de La Réunion 2014-2020). Ainsi, il est souvent utile d'identifier d'autres financements nécessaires pour couvrir les dépenses non prises en charge par le FRAFU.

Enfin, toujours dans le sens du manque de souplesse du FRAFU, le montant de la dépense subventionnable ne peut être modifié que lorsque des sujétions imprévues conduisent à une profonde remise en question du montant estimé du projet. Cette condition de modification stricte, empêche tout ajustement qui pourrait s'avérer nécessaire et oblige les bénéficiaires de procéder, en amont, à une appréciation extrêmement précise des dépenses malgré la complexité de certaines opérations.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Les retours sur l'utilisation de ce dispositif permettent de prononcer différentes propositions d'évolution du FRAFU afin que celui-ci gagne en efficacité et en attractivité, telles que :

- La possibilité de moduler, de réviser la subvention pour les opérations d'aménagement sur justificatifs en fonction de facteurs imprévisibles,
- La révision des charges foncières et du taux de logement aidés,

³⁹⁹ Conférence de presse, 1^{er} juillet 2021, reconstruire la politique du logement en Outre-Mer

- Une meilleure articulation du FRAFU et de la LBU ainsi qu'avec les documents de programmation et de planification (PLH, SCOT, PLU),
- Des financements européens du FRAFU à amplifier,
- De revoir le mode de gestion de la FRAFU qui entraîne des délais et la perte de LBU dès lors qu'il n'est pas possible de transférer les crédits d'une opération bloquée. ⁴⁰⁰

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

En l'état, il n'apparaît pas que le passage en CUOM de la Guadeloupe aurait la moindre incidence sur les financements des FRAFU, dès lors que ce mécanisme ne relève pas d'une compétence régionale ou départementale.

On peut seulement estimer que la création d'une collectivité unique pourrait conduire à augmenter le subventionnement du fonds par une politique unifiée alors que, à ce jour, le Département et la Région contribuent chacun individuellement au fond.

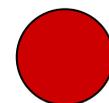
3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

L'analyse est identique s'agissant du passage en COM-DA dès lors que l'augmentation des financements alloués au FRAFU n'a pas de lien avec l'exercice de compétences ou l'autonomie normative.

⁴⁰⁰ Sources :

https://www.agorah.com/upload/habitat/FRAFU_bilan2014_2020.pdf

https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/redaction_multimedia/2021/2021-Documents_PDF/20210701_DOM_Dossier_de_presse_Def.pdf



FICHE 36 – DISPOSITIF PETITES VILLES DE DEMAIN ET SEUILS DE LOGEMENTS SOCIAUX FIXES PAR LA LOI SRU

Le rapport du Congrès des élus préconise de rendre davantage de communes guadeloupéennes éligibles au dispositif Petites villes de demain (PVD) et de moduler l'application des dispositions de l'article 55 de la loi SRU au regard du niveau d'intervention des collectivités territoriales en matière d'amélioration de l'habitat sur le territoire communal.

Nous reviendrons sur ces deux points successivement.

I. Le programme Petites villes de demain

1. Présentation du cadre juridique

Le dispositif PVD est un programme lancé le 1^{er} octobre 2020 par Jacqueline Gourault, alors Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

Il relève du plan de relance faisant suite à la crise sanitaire mais avait été annoncé dès septembre 2019, lors du congrès des Petites villes de France.

Il est piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), via ses délégués territoriaux, les préfets de département.

Le programme est conçu pour soutenir 1 000 communes et intercommunalités sur six ans, soit sur la période 2020-2026 correspondant au mandat des conseillers municipaux.

Les communes visées sont celles de moins de 20 000 habitants « *qui exercent des fonctions de centralités et présentent des signes de fragilités* »⁴⁰¹.

L'objectif poursuivi est d'apporter un soutien, notamment financier, à ces communes afin qu'elles concrétisent leurs projets de revitalisation.

⁴⁰¹ V. par exemple : ANCT, *Petites villes de demain, Guide du programme, Présentation et modalités de déploiement*, septembre 2020 et *Petites villes de demain, Territoires de cohésion au cœur de la relance*, octobre 2020

Le calendrier de déploiement du programme prévoit les étapes suivantes :

- Identification des villes (après candidature auprès du préfet de département, elles ont été désignées par un comité régional) et conclusion d'une convention d'adhésion ;
- Elaboration du projet de territoire dans un délai maximal de 18 mois et conclusion d'une convention-cadre valant opération de revitalisation du territoire (ORT) ;
- Engagement du projet de territoire pour la durée du programme, les financements étant accordés au fil de l'eau par le comité des financeurs, qui réunit l'ensemble des partenaires financiers du programme⁴⁰².

Il convient de relever que ce dispositif ne semble pas encadré par les textes. Nous avons pu identifier une référence à une instruction en date du 16 octobre 2020⁴⁰³, qui ne semble toutefois pas disponible en ligne.

Par conséquent, les informations susmentionnées sont principalement issues de guides et dossiers de l'ANCT, ainsi que du site internet de cette agence (<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-45>).

2. Analyse à droit constant

En Guadeloupe, sept communes bénéficient du programme PVD : Bouillante, Lamentin, Morne-A-L'eau, Le Moule, Sainte-Anne, Terre-de-Bas et Terre-de-Haut.

Il résulte de ce qui précède que le programme n'a vocation qu'à durer encore deux ans et il ne paraît pas possible, notamment au vu du calendrier susmentionné, que de nouvelles communes puissent rejoindre le dispositif à ce stade.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Il pourrait être envisagé de négocier avec l'Etat une reconduction du dispositif pour le mandat 2026-2032 afin de permettre à de nouvelles communes guadeloupéennes d'en bénéficier.

⁴⁰² Mêmes sources

⁴⁰³ Mêmes sources

Sur ce point, nous relevons que la plupart d'entre elles comptent moins de 20 000 habitants. Se posera néanmoins nécessairement ensuite la question de leurs fonctions de centralités et de leurs éventuelles fragilités justifiant leur éligibilité au programme.

Une première étape pourrait être d'interroger le préfet de département, ou les services centraux de l'ANCT, sur les intentions de l'Etat à l'égard de ce dispositif.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

La transformation de la Guadeloupe en CUOM n'aurait pas ici d'influence sur la réalisation de la préconisation émise par le Congrès des élus.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Le passage de cette collectivité en COM-DA ne paraît pas avoir plus d'incidence sur la réalisation de cette préconisation.

On pourrait seulement envisager, selon les statuts, que la Guadeloupe, devenue COM-DA, mette en œuvre de manière pérenne le programme PVD piloté actuellement par l'Etat et qui arrive à son terme prochainement. Il pourrait être prévu l'instruction et la réalisation des études par la collectivité. Cela permettra au surplus d'encadrer de manière plus poussée ce dispositif en adoptant une loi dédiée.

II. Les seuils de logements sociaux fixés par la loi SRU

1. Présentation du cadre juridique

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, a créé des obligations spécifiques à l'endroit des communes en matière de construction de logements sociaux.

Les dispositions pertinentes ont été codifiées aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Il ne sera pas revenu ici de manière exhaustive sur le cadre légal et réglementaire applicable.

Pour résumer, la loi impose, hors de l'unité urbaine de Paris, aux communes d'au moins 3 500 habitants situées dans des agglomérations ou des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, de disposer de 20 ou 25 % de logements sociaux au sein des résidences principales de la commune, selon le niveau de tension sur la demande de logement social du territoire, afin de répondre aux besoins en logements des ménages⁴⁰⁴.

En outre, les communes qui, sans appartenir à l'un de ces territoires, ont plus de 1 000 habitants, une croissance démographique importante et un niveau significatif de tension sur la demande de logements sociaux doivent atteindre le seuil de 20 %.

Un prélèvement sur les ressources fiscales est institué pour toutes les communes soumises à cette obligation qui n'ont pas atteint ce taux légal. Les modalités de calcul de son montant, proportionnel au déficit constaté, sont fixées par la loi, qui tient compte de certaines dépenses et moins-values exposées par les communes pour atteindre les objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux⁴⁰⁵.

Le prélèvement peut, en outre, être majoré si la commune se trouve en situation de carence⁴⁰⁶.

Plus précisément, les communes déficitaires se voient fixer un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale, à l'issue de laquelle un contrôle est opéré et peut donner suite à une procédure de carence.

L'objectif correspond en principe à 33% du nombre de logements sociaux à réaliser pour atteindre le taux de 20 ou 25% de logements sociaux parmi les résidences principales de la commune⁴⁰⁷. Outre le rattrapage quantitatif de logements sociaux, un objectif qualitatif est fixé puisque 30 % du rattrapage au moins doit être réalisé en logements très sociaux et 30 % au plus en logements financés en prêt locatif social – PLS.

2. Analyse à droit constant

Le dispositif prévu par la loi SRU est contraignant à l'égard des communes qui peuvent ne pas parvenir à remplir leurs objectifs, indépendamment ou non de leur volonté.

⁴⁰⁴ Article L. 302-5 du CCH

⁴⁰⁵ Article L. 302-7 du CCH

⁴⁰⁶ Article L. 302-9-1 du CCH

⁴⁰⁷ Article L. 302-8 du CCH

Le législateur a apporté des assouplissements à plusieurs reprises.

En dernier lieu, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », codifiée à l'article L. 302-8-1 du CCH, a créé, au profit des communes déficitaires, le contrat de mixité sociale, lequel peut être conclu avec l'Etat, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et tout acteur susceptible de contribuer à la réalisation des objectifs qu'il porte (établissement public foncier, bailleurs sociaux). Celui-ci constitue, à partir d'un constat partagé sur les contraintes pesant sur la collectivité et les leviers dont elle dispose, un cadre d'engagement et de moyens devant permettre à la commune de sortir à terme de sa situation déficitaire. Il peut prévoir un aménagement à la baisse du rythme de rattrapage triennal imposé à la commune (jusqu'à 25 % du déficit) et conduire, au niveau de l'EPCI, à une mutualisation des objectifs de rattrapage entre les communes déficitaires.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Le rapport du Congrès des élus envisage qu'il soit tenu compte de l'intervention communale en matière d'amélioration de l'habitat sur son territoire pour moduler le dispositif prévu par la loi SRU et codifié au sein du CCH.

Cette éventualité appelle plusieurs premières observations générales.

a. En premier lieu, il conviendrait de déterminer si cette modification serait générale ou si elle concernerait spécifiquement la Guadeloupe ou, un peu plus largement les DROM, selon que des caractéristiques et contraintes particulières pèseraient sur ces collectivités et qu'une adaptation serait donc envisageable.

b. En deuxième lieu, plusieurs modulations sont, théoriquement, envisageables.

En effet, pourraient plus précisément être modulés soit l'objectif lui-même de 20 ou 25% de logements sociaux, soit le montant du prélèvement opéré, soit encore le rythme de rattrapage.

Les deux dernières modulations ne permettront néanmoins pas aux communes de s'exonérer de leurs obligations en matière de construction de logements sociaux.

En revanche, la modulation de l'objectif global paraît plus difficile à obtenir politiquement, qu'elle concerne l'ensemble du territoire français ou non.

c. En troisième lieu, se pose la question de la pertinence du critère de modulation, à savoir les efforts fournis en matière d'amélioration de l'habitat.

A cet égard, d'une part, il convient de relever que, si la politique en matière d'amélioration de l'habitat a également trait au logement, son impact sur les besoins en matière de logements sociaux devrait être mis en évidence et argumenté.

Il serait en effet moins aisé d'obtenir satisfaction si aucun lien spécifique ne pouvait être établi entre ces deux points.

D'autre part, la politique en matière d'amélioration de l'habitat relève, pour partie, des EPCI guadeloupéens.

On rappellera en effet que l'archipel comprend cinq communautés d'agglomération et une communauté de communes.

Or les communautés d'agglomération sont compétentes de plein droit en matière d'équilibre social de l'habitat, laquelle compétence inclut l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire⁴⁰⁸.

De sorte que la compétence communale ne porte que sur ce qui ne relève pas de l'intérêt communautaire.

S'agissant des communautés de communes, elles n'ont pas de compétence de plein droit mais peuvent recevoir cette compétence à titre facultatif.

En tout état de cause, il est possible de s'interroger sur la pertinence du critère envisagé dans la mesure où ce dernier peut ne pas dépendre, ou seulement partiellement, de choix communaux.

d. Enfin, en quatrième lieu, il convient de relever que, si le dispositif de la loi SRU a été modifié récemment, avec, ainsi que cela a été indiqué, la loi 3DS, un nouvel assouplissement est actuellement envisagé par le Gouvernement.

Ainsi, un projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables a été déposé sur le bureau du Sénat le 6 mai dernier.

⁴⁰⁸ Article L. 5216-5, 3° du CGCT

Le texte prévoit notamment la possibilité, pour le contrat de mixité sociale, de prévoir qu'une fraction de l'objectif triennal de rattrapage fixé par ce contrat, qui ne peut dépasser 25 %, pourra être atteinte par la construction de logements intermédiaires, tels que définis à l'article L. 302-16 du CCH. Cette possibilité serait réservée aux communes ayant plus de 10 % de logements sociaux si leur objectif est d'en avoir 20 %, ou de 15 % de logements sociaux si elles doivent en avoir 25 %. La part cumulée des logements financés en prêts locatifs sociaux et des logements locatifs intermédiaires ne pourrait pas dépasser 40 % des logements locatifs sociaux à produire.

Ce véhicule législatif pourrait être l'occasion d'ouvrir le débat sur la prise en compte des interventions en matière d'amélioration de l'habitat sur le territoire communal.

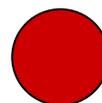
3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

S'agissant d'une compétence communale, la transformation de la Guadeloupe en CUOM n'aurait pas véritablement d'incidence sur la mise en œuvre de la préconisation.

A tout le moins, peut-on estimer que la création d'une CUOM permettrait de mieux coordonner, avec les communes et les intercommunalités, la politique d'amélioration de l'habitat sur son territoire.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

En revanche, la transformation de la Guadeloupe en COM-DA n'aurait pas en l'espèce d'influence directe sur la réalisation de la présente préconisation.



FICHE 37 - EXONÉRATIONS ET INCITATIONS FISCALES SUR LE FONCIER EN FRICHE

Le rapport du Congrès des élus fait état de revoir le code rural et de la pêche maritime pour, d'une part, prévoir des exonérations ou incitations fiscales (taxe foncière) pour les propriétaires qui acceptent de remettre en culture ou de louer leur foncier en friche ou sous-exploité et, d'autre part, pour y inscrire des amendes (ou autres) pour les propriétaires et exploitants qui n'acceptent pas de remettre en culture ou de louer leur foncier en friche ou sous-exploité.

1. Présentation du cadre juridique

En application de l'article 1400 du Code Général des impôts (CGI), c'est le propriétaire qui est redevable de la taxe foncière. Les propriétés non bâties situées en France sont soumises à la taxe foncière, sauf dispositions spéciales (article 1393 du CGI).

Il existe des exonérations partielles (article 1394 B bis CGI) et des exonérations temporaires concernant les propriétés agricoles.

Article 1400 du CGI : « *I. – Sous réserve des dispositions des articles 1403 et 1404, toute propriété, bâtie ou non bâtie, doit être imposée au nom du propriétaire actuel.*

II. – Lorsqu'un immeuble est grevé d'usufruit ou loué soit par bail emphytéotique, soit par bail à construction, soit par bail réel solidaire, soit par bail à réhabilitation ou fait l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive d'un droit réel, la taxe foncière est établie au nom de l'usufruitier, de l'emphytéote, du preneur à bail à construction ou à réhabilitation, du preneur du bail réel solidaire ou du titulaire de l'autorisation.

III. – Dans les sociétés immobilières de copropriété visées à l'article 1655 ter, la taxe foncière est établie au nom de chacun des membres de la société pour la part lui revenant dans les immeubles sociaux.

IV. – Lorsqu'un immeuble a été transféré en application d'un contrat de fiducie, la taxe foncière est établie au nom du fiduciaire.

V. – L'Office national des forêts est le redevable de la taxe foncière afférente aux bois et forêts visés à l'article L. 221-2 du code forestier. »

Article 1393 du CGI : « La taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés non bâties de toute nature sises en France, à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées par les dispositions du présent code.

Elle est notamment due pour les terrains occupés par les chemins de fer, les carrières, mines et tourbières, les étangs, les salines et marais salants ainsi que pour ceux occupés par les serres affectées à une exploitation agricole.

Elle est également due pour les terrains non cultivés affectés à la pratique du golf lorsque l'aménagement de ces terrains ne nécessite pas la construction d'ouvrages en maçonnerie présentant le caractère de véritables constructions. »

Article 1394 B bis CGI : « I. – Les propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième et neuvième catégories définies à l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à concurrence de 20 %.

II. – Les dispositions du I ne s'appliquent pas aux propriétés non bâties qui bénéficient des exonérations totales prévues aux articles 1394 B et 1394 C ainsi qu'aux articles 1395 à 1395 E et 1649.

L'exonération partielle prévue au 1° ter de l'article 1395 s'applique après l'exonération prévue au I. »

Ainsi en application de ce dernier article, une exonération de droit commun de 20 % de la taxe foncière s'applique sur les propriétés non bâties agricoles suivantes :

- Terres, prés et prairies naturels, herbages et pâturages ;
- Vignes, vergers et cultures fruitières d'arbres et arbustes, etc. ;
- Bois, aulnaies, saussaies, oseraies, etc. ;
- Landes, pâtis, bruyères marais, terres vaines et vagues, etc. ;
- Lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, etc., canaux non navigables et dépendances, salins, salines et marais salants ;
- Jardins autres que les jardins d'agrément, terrains affectés à la culture maraîchère, florale et d'ornementation, pépinières, etc. (BOI-IF-TFNB-10-40-50 n° 90)

L'exonération est accordée à hauteur de 20 %, s'applique sur la base d'imposition constituée par le revenu cadastral déterminé en fonction de la valeur locative actualisée, revalorisée et diminuée de l'abattement de 20 %. L'exonération est permanente. (BOI-IF-TFNB-10-40-50 n° 100 et 110)

Il existe également des exonérations temporaires qui sont applicables de plein droit ou sur décision des collectivités bénéficiaires de la taxes (c'est-à-dire communes ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre).

Propriétés concernées	Nature de l'exonération
Terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois (CGI art. 1395, 1°)	Exonération de plein droit pendant dix, trente ou cinquante ans
Terrains boisés en nature de futaies ou de taillis sous futaie, autres que des peupleraies, ayant fait l'objet d'une régénération naturelle (CGI art. 1395, 1° bis) ⁽¹⁾	Exonération de plein droit pendant trente ou cinquante ans
Terrains boisés présentant un état de futaie irrégulière en équilibre de régénération (CGI art. 1395, 1° ter) ⁽¹⁾	Exonération de plein droit pendant quinze ans, renouvelable, de 25 % du montant de la taxe
Terrains nouvellement plantés en noyers (CGI art. 1395 A)	Exonération d'une durée maximale de huit ans sur décision des collectivités
Vergers, cultures fruitières d'arbres et arbustes, vignes (CGI art. 1395 A bis)	Exonération d'une durée maximale de huit ans sur décision des collectivités
Terrains plantés en arbres truffiers (CGI art. 1395 B, II)	Exonération de plein droit pendant cinquante ans
Terrains situés en zones humides (CGI art. 1395 B bis)	Exonération de plein droit pendant cinq ans, renouvelable, égale à 50 % ou 100 % (zones naturelles) du montant de la taxe
Terrains situés dans un site Natura 2000 gérés dans le cadre d'un contrat ou d'une charte Natura 2000 (CGI art. 1395 E) ⁽¹⁾	Exonération de plein droit pendant cinq ans, renouvelable
Terrains agricoles nouvellement exploités selon le mode de production biologique (CGI art. 1395 G) ⁽¹⁾	Exonération pendant cinq ans sur décision des collectivités
(1) Une déclaration spéciale accompagnée de justificatifs doit être souscrite par le propriétaire ou, le cas échéant, par le preneur ou l'Office national des forêts.	

2. Analyse à droit constant

Il existe donc actuellement de nombreuses exonérations partielles ou temporaires pour les terrains cultivés en fonction du type de culture réalisée.

Mais il n'existe pas d'incitation pour la remise en culture ou location de terrains en friches, ni d'amendes pour les propriétaires de ces terrains en friche.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

a. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire

Pour le territoire de Guadeloupe afin d'inciter les propriétaires à remettre en culture ou louer leur foncier en friche, il est envisageable de prévoir le dispositif d'exonération sur décision des collectivités locales suivant :

- Une exonération totale pendant 5 ans (ou autre durée) de la taxe foncière pour les propriétaires remettent en culture ou louent leur foncier en friche.
- Puis à partir de la 6^e année (ou autre durée) application de l'exonération de droit commun de 20 % pour les terrains agricoles, ou bien prévoir une exonération renforcée (par exemple 30%) qui s'appliquerait également aux terrains cultivés antérieurement à l'adoption de ce nouveau dispositif.

S'agissant des amendes (ou autres) pour les propriétaires et exploitants qui n'acceptent pas de remettre en culture ou de louer leur foncier en friche, il est possible d'envisager le dispositif suivant :

- Application d'une taxe supplémentaire, calculée sur la valeur locative cadastrale (la même que celle retenue pour la taxe foncière) :
 - De 12,5% (ou autre pourcentage) sans mise en culture ou location du foncier en friche dans un délai de 3 ans à compter de l'adoption du dispositif,
 - Puis de 25% (ou autre pourcentage) à partir de la 4^e année.

Nous recommandons une application de la taxe dans un délai de 3 ans à compter de l'adoption du dispositif, car ce délai semble être raisonnable pour permettre au propriétaire de prendre les mesures nécessaires afin de remettre en culture ou louer son terrain en friche.

Quoi qu'il en soit, en l'état, l'instauration de ces mesures implique aujourd'hui l'intervention du législateur.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

La transformation de la Guadeloupe en CUOM n'aurait pas ici d'influence sur la réalisation de la préconisation souhaitée et émise par le Congrès des élus.

En effet, les Régions et les Départements d'Outre-Mer ne bénéficient pas d'une compétence en matière fiscale leur permettant de modifier les dispositions législatives applicables à la fixation de la taxe foncière et aux exonérations de droit commun s'appliquant notamment sur les propriétés non bâties agricoles.

Dès lors, le seul mécanisme envisageable serait le recours à l'adaptation, toutefois, à cet égard, il est déjà permis d'y recourir sans passer en CUOM.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Dans un second temps, la transformation de la collectivité en COM-DA pourrait être une solution envisageable afin de permettre la réalisation efficiente des recommandations du Congrès.

S'agissant des compétences dévolues au COM-DA, celles-ci bénéficient d'une compétence de droit commun statutairement définie.

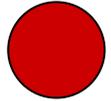
A cet égard, sur ce fondement, les collectivités concernées par les dispositions de l'article 74 de la Constitution (COM) exercent une compétence en matière fiscale. Leur autonomie fiscale s'étend de la création d'un nouvel impôt aux modalités d'administration dudit impôt.

La Guadeloupe pourrait ainsi, en devenant une COM-DA, bénéficier d'une compétence fiscale confiée à assemblée délibérante et lui permettant d'adapter le mécanisme fiscale de droit commun à ses spécificités territoriales.

Elle pourrait aussi bénéficier d'un pouvoir d'adaptation des lois et règlements en vigueur et ainsi intégrer aux articles du CGI de possibles exonérations ou incitations fiscales pour les propriétaires qui acceptent de remettre en culture ou de louer leur foncier en friche ou sous-exploité ainsi que des amendes pour les propriétaires et exploitants qui n'acceptent pas de remettre en culture ou de louer leur foncier en friche ou sous-exploité.

La création d'une amende administrative pourra en outre être envisagée, en revanche, celle-ci ne pourra pas constituer une amende au sens d'une infraction pénalement

réprimandable conformément aux cas énumérés au paragraphe 4 de l'article 73 de la Constitution (cas des compétences ne pouvant être délégués).



FICHE 38 – TERRES AGRICOLES EN FRICHE OU SOUS-CULTIVEES

Le rapport du Congrès des élus fait le constat, au titre des économies verte et bleue et de la transition écologique que le mix énergétique de la Guadeloupe s'est amélioré au cours de ces dernières années avec une part d'énergie renouvelable beaucoup plus importante.

Néanmoins, malgré l'énorme potentiel existant en matière d'énergies inépuisables (géothermie et solaire notamment), la Guadeloupe demeure largement dépendante des énergies fossiles et génère un volume significatif de gaz à effet de serre.

Le coût croissant de l'énergie plonge une part non négligeable de la population guadeloupéenne dans une situation de précarité énergétique.

1. Présentation du cadre juridique

La CDPENAF a été instituée par l'article L.112-1-1 du Code rural et de la pêche maritime.

Elle peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation desdits espaces. Elle dispose d'une pluralité de compétences en vertu du Code rural et du Code de l'urbanisme.

En vertu des dispositions de l'article L.181-12 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM) :

*« **En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte**, tout projet d'élaboration ou de révision d'un document d'aménagement ou d'urbanisme ayant pour conséquence d'entraîner le déclassement de terres classées agricoles, ainsi que tout projet d'opération d'aménagement et d'urbanisme ayant pour conséquence la réduction des surfaces naturelles, des surfaces agricoles et des surfaces forestières dans les communes disposant d'un document d'urbanisme, ou entraînant la réduction des espaces non encore urbanisés dans une commune soumise au règlement national d'urbanisme, **doit faire l'objet d'un avis favorable de la commission** mentionnée à l'article L. 181-10.*

Les dispositions du premier alinéa du présent article ne s'appliquent pas lorsque la procédure relative au document d'urbanisme ou le projet a pour objet un programme comportant majoritairement du logement social. La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers émet dans ce cas un avis rendu dans les conditions définies à l'article L. 112-1-1 du présent code et au code de l'urbanisme.

Pour exercer cette mission, les membres de la commission sont destinataires, dès leur réalisation, de toutes les études d'impact effectuées dans le département en application des articles L. 110-1, L. 110-2 et L. 122-6 du code de l'environnement. Il en va de même pour les évaluations environnementales réalisées dans le département en application des articles L. 104-1 à L. 104-3 du code de l'urbanisme.

Dans les délais et conditions définis au code de l'urbanisme, la commission se prononce sur ces projets au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles en prenant en compte l'ensemble des critères suivants :

- 1° Les objectifs d'intérêt général du projet ;*
- 2° Les potentialités agronomiques et environnementales des terres agricoles ;*
- 3° Les réserves de constructibilité existant dans les zones urbaines ou à urbaniser de la commune considérée et des communes limitrophes ;*
- 4° La possibilité de solutions alternatives ».*

2. Analyse à droit constant

Dans les départements d'outre-mer, lorsqu'un projet d'urbanisme a pour conséquence de réduire les surfaces naturelles, agricoles ou forestières, l'autorité compétente ne peut en autoriser la réalisation par la délivrance d'un permis de construire qu'après avoir recueilli l'avis favorable de la commission. Ces dispositions visent tout projet d'opération d'aménagement ou d'urbanisme, y compris non visée par l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme⁴⁰⁹.

La régularité et le bien-fondé de cet avis conforme peuvent être contestés devant le juge administratif⁴¹⁰, de façon indirecte, à l'appui d'un recours dirigé contre la décision qui en résulte.

Mais il convient de relever que cet avis n'a pas à être motivé de façon exhaustive au regard des éléments d'appréciation qui le fondent. Sa motivation est suffisante s'il comporte les éléments de faits et de droits qui le fondent⁴¹¹.

De plus, le contrôle du juge est celui d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation au regard des 4 critères visés à l'article L. 181-12 du CRPM⁴¹².

⁴⁰⁹ CAA Bordeaux, 5^{ème} chambre, 3 novembre 2020, n°18BX00116 ; CAA Bordeaux, 4^{ème} chambre, 13 décembre 2022, n°20BX02375

⁴¹⁰ TA La Réunion, 1^{ère} chambre, 21 décembre 2022, n°1901245

⁴¹¹ TA Guadeloupe, 2^{ème} chambre, 25 mai 2023, n°2100312

⁴¹² Idem.

Ainsi, conformément aux dispositions de l'article L.181-12 du CRPM, l'avis conforme de la CDPENAF place l'autorité compétente en situation de compétence liée⁴¹³. Ainsi, l'avis conforme s'impose à l'autorité décisionnaire.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire

Il pourrait être envisagé, comme en métropole, de prévoir que la CDPENAF émette des avis simples.

Ses avis renfermeront une portée pédagogique, de conseil à destination des élus. L'objectif de ses avis seraient d'insister sur la priorité de mobiliser et recycler le foncier existant, d'intervenir sur les constructions du tissu urbain existant et de privilégier les projets compacts pour limiter l'urbanisation.

En même temps, l'avis simple pourrait ne pas être suivi par l'autorité décisionnaire. Cet avis simple ne pourra pas faire l'objet d'un recours devant le juge administratif mais celui-ci tiendra compte de cet avis pour exercer son contrôle sur l'acte pris par l'autorité décisionnaire.

Il pourrait être envisagé, encore, de prévoir que le silence de la CDPENAF vaut accord à l'expiration du délai de consultation. Et si aucune durée de consultation n'est précisée par les textes réglementaires, il pourra être décidé que la commission devra émettre son avis dans un délai raisonnable.

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

La transformation du territoire en CUOM n'aurait ici pas d'incidence et d'influence directe sur la réalisation des solutions préconisées.

En effet, la compétence du Département ou de la Région ne fait ici pas défaut. L'avis de la CDPENAF ne relève pas à proprement parler d'une compétence confiée à ces collectivités.

La procédure d'adaptation pourrait être mise en place mais elle le peut déjà dans un DROM.

⁴¹³ CAA Bordeaux, 1^{ère} chambre, 18 avril 2024, n°22BX00415

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

La transformation de la Guadeloupe en COM-DA aurait des conséquences identiques.

FICHE N°39 - SOLS POLLUES PAR LE CHLORDECONE ET USAGE DE PRODUITS PHYTOSANITAIRES

Le rapport du Congrès des élus a relevé que la Guadeloupe fait face à une pollution au chlordécone sur son territoire. Il s'agit d'un pesticide très persistant qui était utilisé au sein des bananeraies pour lutter contre les charançons et dont l'impact négatif sur la santé a été établi notamment par une étude de l'Inserm de 2021 concluant à la présomption forte d'un lien entre l'exposition au chlordécone et le risque de survenue de cancers de la prostate.

Dans ce contexte, il est souhaité de :

- Accélérer la cartographie et la décontamination des sols pollués par le chlordécone ;
- Renforcer l'encadrement et les contrôles relatifs à l'usage de produits phytosanitaires (engrais et pesticides).

Il est aussi permis de s'interroger sur les interventions en matière de sols pollués. On soulignera que, si la pollution au chlordécone affecte également la ressource en eau, cette thématique n'a pas été abordée au sein des préconisations du rapport du Congrès.

1. Présentation du cadre juridique

Le cœur des problématiques liées à l'utilisation de la chlordécone tient dans l'autorisation accordée à l'utilisation de cette substance. A cet égard, on soulignera que sur le fondement de l'article L. 253-7 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM) :

*« Sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, l'autorité administrative **peut, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits** mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code et des semences traitées par ces produits.*

L'autorité administrative peut interdire ou encadrer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières, (...) ».

L'Etat est alors compétent pour intervenir en matière de régulation de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, conformément aux articles R. 253-1, R. 253-45, D. 253-45-

1 et D. 253-46-1-5 du CRPM. Celui-ci intervient *via* le ministre chargé de l'agriculture ou le Préfet de département.

On soulignera que ces prérogatives de police permettant à l'Etat de réglementer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques lui sont exclusivement dévolues, l'intervention du maire notamment ayant été rejetée pour incompétence (CE, 31 décembre 2020, *Commune d'Arcueil*, n° 439253).

L'Etat aurait donc été compétent pour interdire l'utilisation du chlordécone. Le Président de la République a d'ailleurs reconnu la responsabilité de l'Etat à cet égard dans une allocution de 2018. Cette responsabilité de l'Etat ressort également d'un rapport parlementaire fait au nom de la commission d'enquête sur l'impact économique, sanitaire et environnemental de l'utilisation du chlordécone et du paraquat comme insecticides agricoles dans les territoires de Guadeloupe et de Martinique, en date du 26 novembre 2019⁴¹⁴.

Dans le même sens, le Tribunal administratif de Paris a, par un jugement du 24 juin 2022, reconnu que « **les services de l'Etat ont commis des négligences fautives en permettant la vente d'une même spécialité antiparasitaire contenant 5% de chlordécone, sous les noms de Kepone 5% SEPPIC, Musalone et Curlone, sous le régime des autorisations provisoires de vente au-delà du délai de six ans prévu par les textes, puis en validant son homologation sans pouvoir établir, dans les conditions prescrites, son innocuité sur la santé de la population, des cultures et des animaux, et, enfin, en autorisant la poursuite des ventes au-delà des délais légalement prévus en cas de retrait de l'homologation** » (TA de Paris, 24 juin 2022, *M. R. B. et autres*, n° 2006925). Le juge a toutefois considéré que « *les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'Etat aurait tardé dans la mise en place de mesures de protection des populations ou que les informations diffusées auraient été contradictoires* ». Plus encore, une proposition de loi visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone – en Guadeloupe et en Martinique est en cours d'examen par le Parlement, et a à ce stade été transmis au Sénat pour une première lecture après son adoption par l'Assemblée nationale le 29 février 2024.

Plusieurs plans d'action chlordécone ont, depuis 2008, été adoptés. Le plan chlordécone IV couvre la période 2021-2027⁴¹⁵ et prévoit plusieurs mesures liées notamment à la connaissance des expositions et des impacts environnementaux et à la réduction de la pollution par la chlordécone. S'agissant du volet « *santé* » du plan, il est indiqué que les mesures prises « *reposent principalement sur la réduction des expositions par voie alimentaire* ». Une instruction a à cet égard été adoptée le 24 janvier 2024 sur les plans de surveillance et de contrôle de la chlordécone dans les denrées végétales destinées à l'alimentation humaine ou animale et dans les denrées animales destinées à l'alimentation humaine en Martinique et Guadeloupe pour 2024. Enfin, il est prévu que ce plan fasse l'objet d'une contractualisation entre l'Etat et les collectivités.

⁴¹⁴ Consultable ici : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cechlordec/l15b2440-ti_rapport-enquete

⁴¹⁵ Consultable ici : https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/plan_chlordecone_iv_fevrier_2021-2.pdf

2. Analyse à droit constant

Il importe d'identifier les textes pouvant justifier l'intervention des collectivités territoriales de Guadeloupe en matière de chlordécone. Plusieurs fondements peuvent à cet égard être examinés :

- S'agissant des interventions en matière de santé et salubrité publiques, l'article L. 1311-2 du Code de la santé publique (CSP) prévoit la possibilité pour le maire et le Préfet d'intervenir afin d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou la commune. C'est notamment sur ce fondement que le Préfet de la Guadeloupe a pu interdire certaines activités de pêche et la consommation de certains poissons (cf. notamment arrêté du 29 juillet 2016 réglementant la pêche des poissons, crustacés et mollusques dans certains cours d'eau permanents de Guadeloupe) ;
- S'agissant du contrôle des terres polluées excavées contaminées par la chlordécone, des actions de suivi sont nécessaires afin de s'assurer que celles-ci ne participent pas à une extension de la pollution. On soulignera que des exigences nouvelles en la matière ont été apportées par les articles 115 et 117 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi AGECE, ainsi que par le décret n° 2021-321 du 25 mars 2021 relatif à la traçabilité des déchets, des terres excavées et des sédiments. Des obligations de tenue d'un registre pour certains acteurs produisant des terres excavées sont définies, ainsi que d'émission d'un bordereau de suivi des déchets pour les déchets dangereux ou « *polluants organiques persistants* » (POP). Les informations relatives à cette traçabilité et ce suivi sont recueillies dans un système de gestion des bordereaux de suivi de déchets (R. 541-45 du Code de l'environnement) et dans un registre national des terres excavées et sédiments (article R. 541-43-1 du Code de l'environnement) mis en place par le ministre chargé de l'environnement ;
- S'agissant du contrôle des sols pollués, non excavés, une fois que ceux-ci sont identifiés, on peut relever que le dispositif du système d'information des sols (SIS) défini à l'article L. 125-6 du Code de l'environnement permet à l'Etat d'élaborer une forme de **cartographie de la pollution des sols** :

« L'Etat élabore au regard des informations dont il dispose, des secteurs d'information sur les sols qui comprennent les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage au sens de l'article L. 556-1 A, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement ».

Les SIS sont ensuite indiqués sur un ou plusieurs documents graphiques et annexés au plan local d'urbanisme ou au document d'urbanisme en tenant lieu ou à la carte communale.

- S'agissant de la conduite d'opérations de dépollution, il convient de relever que, de manière générale, les différents pouvoirs de police qui peuvent trouver à s'appliquer visent en priorité une action des responsables de la pollution. Toutefois, plusieurs régimes prévoient une possibilité d'intervention des collectivités territoriales :
 - o S'agissant de la police de prévention et réparation des atteintes à l'environnement (articles L. 160-1 et suivants du Code de l'environnement), qui permet d'agir en cas de dommages causés à l'environnement par l'activité d'un exploitant, l'intervention des collectivités est possible dans les situations d'urgence si l'exploitant tenu de prévenir ou de réparer les dommages ne peut être immédiatement identifié (article L. 162-15 du Code de l'environnement). La collectivité doit toutefois proposer au préalable son intervention au Préfet ;
 - o S'agissant de la police des sols pollués (articles L. 556-1 et suivants du Code de l'environnement), il est prévu que « *lorsque, en raison de la disparition ou de l'insolvabilité de l'exploitant du site pollué ou du responsable de la pollution, la mise en œuvre des dispositions du premier alinéa du présent l n'a pas permis d'obtenir la réhabilitation du site pollué, **l'Etat peut, avec le concours financier éventuel des collectivités territoriales**, confier cette réhabilitation à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* » (L. 556-3). A défaut de responsable identifié ou solvable de la pollution, il est donc possible pour les collectivités territoriales de participer financièrement à la dépollution des sols. Cette mission de dépollution incombe toutefois en premier lieu au responsable de la pollution ou, à défaut, à l'Etat ;
- S'agissant de la réglementation des produits phytopharmaceutiques, on l'a vu, il s'agit d'une compétence exclusive de l'Etat. Il n'existe en outre pas de procédure de sanction administrative pour l'hypothèse où de la chlordécone serait utilisée aujourd'hui, les sanctions correspondant à des infractions pénales.

On soulignera également que l'Etat a établi une cartographie des teneurs en chlordécone des sols⁴¹⁶.

Les possibilités d'intervention des collectivités territoriales en la matière sont donc, à ce jour, très limitées.

⁴¹⁶ Consultable ici : <https://www.guadeloupe.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Securite/Risques-naturels-et-technologiques/Dossier-chlordecone/Cartographie-des-teneurs-en-chlordecone-des-sols>

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

De manière générale, la création d'une compétence ou de pouvoirs de police en matière de contrôle des produits phytopharmaceutiques pourrait poser des difficultés dès lors qu'à ce jour une telle prérogative est confiée à l'Etat. En outre, les interventions sur la pollution des sols se décomposent en plusieurs prérogatives fondées sur des textes différents et qui confèrent généralement les pouvoirs d'intervention à l'Etat ou au maire.

Et l'intervention des seules collectivités territoriales de la Guadeloupe en matière de police des produits phytopharmaceutiques, au sens du contrôle de leur utilisation, pourrait poser des difficultés en matière de :

- Principe d'égalité, si des normes distinctes sont applicables sur son territoire par rapport au reste du territoire français ;
- Libre circulation des biens et des marchandises, si certains produits sont interdits seulement sur le territoire de la Guadeloupe.

On relèvera que le plan chlordécone IV mentionne que « **des dispositifs existants ou à créer pourraient être utilisés pour la chlordécone**. Sous réserve d'une identification des zones susceptibles d'être fortement contaminées, **les préfets de la Martinique et de la Guadeloupe prescriraient l'obligation de procéder à des analyses de sols avant tout travaux d'affouillement des parcelles sur le fondement d'une disposition législative ou réglementaire appropriée. La connaissance du risque permettrait aux élus d'interdire ces affouillements ou de prescrire la dépollution des terres avant leur mise en dépôt ou en remblai** » (pp. 36-37). Une intervention conjointe des élus et du Préfet serait donc envisagée, via des modifications de textes, pour permettre d'étudier les sols et d'adopter des prescriptions en cas de pollution. Un renforcement de la réglementation sur la traçabilité des terres polluées est également envisagé (p. 38).

Il pourrait néanmoins être envisagé de modifier le cadre réglementaire existant afin de confier des prérogatives nouvelles à des collectivités territoriales guadeloupéennes.

Il convient de souligner que, à droit constant, une action des maires des communes de la Guadeloupe pourrait être envisagée au titre notamment des pouvoirs de police détenus en matière de sols pollués mais seulement afin de sanctionner les personnes qui auraient utilisé du chlordécone dans le cadre de l'exploitation de certaines installations, ne rentrant pas dans la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (articles L. 556-3 et R. 556-4 du Code de l'environnement). Une intervention des maires pourrait également être fondée sur les pouvoirs de police qu'ils détiennent en matière de salubrité publique (article L. 1311-2 du Code de la santé publique).

Une intervention de la Région pourrait également être conduite s'agissant du soutien à la recherche (articles L. 4252-1s du Code général des collectivités territoriales - CGCT). Un communiqué de presse du gouvernement en date du 6 janvier 2023 relevait ainsi que « *L'agence nationale de la recherche finance, conjointement avec la Région Guadeloupe et la Collectivité Territoriale de Martinique, 6 projets de recherche sur la chlordécone, à hauteur de 5.53 M€* »⁴¹⁷. Il doit également être souligné que la Région dispose de prérogatives importantes en matière d'aides aux entreprises (article L. 1511-2 du CGCT) et que celle-ci pourrait donc intervenir auprès d'entreprises menant des actions de dépollution des sites contaminés par la chlordécone.

En outre, l'adoption de mesures permettant au Département et aux collectivités de Guadeloupe d'intervenir en matière de lutte contre la pollution des sols pourrait également être envisagée *via* le dispositif de l'adaptation, qui doit néanmoins revêtir un caractère limité. Ainsi, au regard de ce caractère limité de l'adaptation et dans la mesure où les collectivités de Guadeloupe, et particulièrement le Département, ne disposent pas de compétences spécifiques en matière de lutte contre la chlordécone, il ne pourrait être envisagé une évolution majeure de la répartition des interventions. Il s'agirait de :

- Conférer aux collectivités des prérogatives particulières en matière de contrôle de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques (et plus spécifiquement ceux liés au chlordécone) mais cela soulèverait des difficultés importantes au regard du rôle de l'Etat en la matière. Il semble donc, à ce stade, seulement envisageable de confier aux collectivités agissant sur l'ensemble du territoire, tel que le Département ou la Région, un rôle de coordination ou de centralisation de l'information relative à l'identification des sites pollués. Il pourrait également être envisagé de leur confier des prérogatives générales de réglementation (par exemple l'adoption d'un règlement local de la gestion des sites pollués à la chlordécone), qui seraient complétées par les maires à l'échelle locale le cas échéant ;
- Conférer aux collectivités intervenant sur l'ensemble du territoire de la Guadeloupe des prérogatives en matière de dépollution des parcelles polluées. Il ne s'agirait toutefois pas ici de confier directement la charge de la dépollution au Département ou à la Région, afin que l'Etat puisse intervenir dans la prise en charge financière de cette pollution qui est notamment due à sa carence, mais ces collectivités pourraient toutefois demander à se voir reconnaître des prérogatives de coordination (par exemple élaboration d'une stratégie de dépollution et de gestion des terres polluées excavées, création d'un observatoire de la lutte contre la chlordécone, intégration de la problématique de la chlordécone dans le schéma d'aménagement régional).

3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

La transformation en CUOM n'aurait pas d'incidence effective sur la réalisation de la préconisation.

⁴¹⁷ Consultable ici : <https://www.outre-mer.gouv.fr/cp-pollution-la-chlordecone-aux-antilles-le-gouvernement-prend-acte-de-la-decision-de-non-lieu>

En effet, la compétence ou les pouvoirs de police en matière de contrôle des produits phytopharmaceutiques sont entièrement dévolus à l'Etat qui en assure le contrôle.

Les compétences des Départements et des Régions en cette matière **sont ainsi très limitées.**

A cet égard, la création de cette collectivité à statut particulier bénéficiant de pouvoirs élargis ne permettrait pas à la Guadeloupe d'agir de manière effective sur les questions touchant à la régulation et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur lesquelles l'Etat bénéficie d'un quasi-monopole.

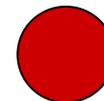
3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

De ce point de vue, la réponse n'apparaît pas évidente. En effet, notons que l'article 74 de la Constitution indique que le statut de la COM définit les compétences de la collectivité,, excluant de fait toutes les compétences de l'Etat qui ne peuvent faire l'objet d'un transfert et qui sont énumérés au 4^{ème} alinéa de l'article 73 de la Constitution.

A cet égard, le 4^{ème} alinéa de l'article 73 de la Constitution évoque notamment les garanties des libertés publiques, la sécurité et l'ordre publics, comme étant des compétences strictement dévolues à l'Etat.

Bien plus, l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose que les autorités de l'Etat sont compétentes en matière de garantie des libertés publiques, de sécurité et ordre publics dont notamment au maintien de l'ordre, et de police et de sécurité de la circulation maritime. Ces compétences recouvrent plusieurs items aux termes desquels la police de régulation de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques n'est pas expressément visée. Pour autant, il apparaît difficile d'identifier précisément si cette police est susceptible de relever des compétences étatiques transférables à une COM.

Dans ces conditions, outre l'aléa relatif au contenu du statut de la COM, il n'est pas certain que la transformation de la Guadeloupe en COM lui permette de disposer de pouvoirs de police assurant la réalisation de la présente préconisation.



Le rapport du Congrès des élus fait le constat, au titre des économies verte et bleue et de la transition écologique que l'augmentation de la surface agricole utile de la Guadeloupe est déterminante pour renforcer la souveraineté alimentaire du territoire. Pour autant, les jeunes ont du mal à s'installer, les projets innovants peinent à trouver des parcelles agricoles. Le développement des filières est freiné par ce point de blocage.

1. Présentation du cadre juridique

En vertu de l'article L. 3 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM), outre les finalités visées à l'article L. 1 du CRPM :

« la politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à la Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon a pour finalités :

(...)

4° D'aider l'installation des jeunes agriculteurs en favorisant leur accès au foncier et aux financements bonifiés et en facilitant les transmissions d'exploitation ».

En vertu de l'article L. 330-1 du CRPM :

« L'Etat détermine le cadre réglementaire national de la politique d'installation et de transmission en agriculture ».

2. Analyse à droit constant

2.1. Sur les aides et mesures incitatives à la transmission

2.1.1. Les plus-values professionnelles

L'article 238 quinquies du CGI prévoit une exonération en faveur des transmissions d'entreprise. Sous certaines conditions d'activité, de taille et d'indépendance vis-à-vis du cessionnaire, et sur option, les plus-values réalisées lors de la transmission d'entreprises individuelles, de branches complètes d'activité ou d'éléments assimilés dont la valeur ne dépasse pas 1 000 000 € peuvent être en tout ou partie exonérées d'IR ou d'IS.

L'article 151 septies du CGI prévoit une exonération en cas de cession d'exploitation dans le cadre d'un départ à la retraite. Les exploitants soumis à l'IR dans la catégorie des bénéficiaires agricoles peuvent bénéficier d'un régime d'exonération des plus-values en cas de cession à titre onéreux, jusqu'au 31 décembre 2024, de leur entreprise individuelle, sous réserve qu'ils

fassent valoir leurs droits à la retraite, soit dans les 24 mois qui suivent la cession, soit dans les 24 mois qui la précèdent.

2.1.2. Les droits de mutation

L'article 793, 2 et 3° du CGI et l'article 793 bis du même Code prévoit une exonération partielle de droits de successions et de donations sur la transmission de biens ruraux loués à long terme ou de parts de GFA. Les transmissions à titre gratuit d'immeubles ruraux faisant l'objet d'un bail à long terme ou d'un bail cessible hors du cadre familial au jour de la transmission sont exonérées de droits de mutation à hauteur d'une fraction de la valeur vénale de ces biens sous certaines conditions de conservation par le donataire, héritier ou légataire et de durée du bail.

En outre, l'article 793, 1 et 4° du CGI et l'article 793 bis du même Code prévoit que les transmissions de parts de GFA sont exonérées de droits de mutation à concurrence d'une fraction de la valeur nette des parts qui correspond aux biens grevés d'un bail rural à long terme ou d'un bail cessible, sous certaines conditions. L'exonération partielle dont bénéficient les transmissions de parts de GFA est la même que celle applicable aux transmissions de biens ruraux donnés à bail à long terme. Le contribuable a le choix entre :

- Une exonération de 75 % jusqu'à 300 000 € puis 50 % au-delà, s'il conserve le bien pendant 5 ans ;
- Et depuis le 1^{er} janvier 2023, une exonération de 75 % jusqu'à 500 000 € puis 50 % au-delà, s'il conserve le bien pendant 10 ans.

Le seuil limite d'exonération actuel est de 500 000 € en cas d'engagement de conservation de 10 ans en cas de transmission à un jeune agriculteur.

2.2. Sur la revalorisation de la retraite des agriculteurs

En Guadeloupe, plus de la moitié des exploitations sont dirigées par au moins un exploitant de 55 ans ou plus contre 51 ans en 2010. Un tiers le sont par un exploitant de plus de 60 ans. Surtout, la moitié des exploitants de plus de 60 ans n'envisage pas de départ prochainement.

La « loi Chassagne 1 » a prévu pour les exploitants agricoles ultramarins que la condition de durée d'assurance minimale en tant que chef d'exploitation ou d'entreprise agricole et la condition de justifier du taux plein par la seule durée d'assurance ont été supprimées, afin qu'ils bénéficient de la garantie de pension à 85 % du SMIC.

La condition de justifier d'une durée complète d'assurance a été remplacée par une condition de liquidation à taux plein d'office, laquelle est satisfaite notamment lorsque le demandeur

a 65 ans, est reconnu inapte au travail ou a un handicap entraînant une incapacité permanente.

De plus, pour le calcul des périodes d'assurance, les périodes d'assurance accomplies en qualité de chef sont majorées de 50 % pour compenser la faible durée d'assurance souvent constatée dans les carrières des chefs d'exploitation ultramarins.

La loi du 17 décembre 2021 dite « *loi Chassaigne 2* » a aussi revalorisé les retraites de base des non-salariés agricoles en révisant la majoration des petites retraites instaurée en 2009 (la PMR ou pension majorée de référence). Cette loi a bénéficié principalement aux conjoints et aides familiaux. Elle a permis d'augmenter en moyenne de 65 euros le montant de la retraite de base (75 euros pour les femmes).

Plus récemment encore, la loi du 13 février 2023 prévoit que : « *la Nation se fixe pour objectif de déterminer, à partir du 1^{er} janvier 2026, la retraite des non-salariés agricoles (NSA) sur la base des 25 meilleures années de revenu* » et non plus l'intégralité de la carrière. Les conditions d'application doivent être précisées par décret.

Enfin, la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023 a aussi apporté quelques améliorations pour les petites pensions agricoles. Le minimum des pensions de base agricoles seront désormais indexées sur le Smic. Une majoration de 100 euros de la pension majorée de référence (PMR) des non-salariés agricoles (conditionnée au bénéfice du taux plein), réduite, le cas échéant, au prorata de la durée d'assurance validée par rapport à la durée requise pour le taux plein, est également prévue.

De plus, les exploitants agricoles ultramarins sont exonérés du paiement des cotisations d'assurance maladie, d'assurance vieillesse et de prestations familiales lorsqu'ils exploitent moins de 40 ha pondérés.

2.3. Sur l'inventaire du foncier privé de l'Etat et la mise en œuvre des modalités de dévolution aux jeunes agriculteurs

A notre connaissance, il n'existe pas de cadre juridique pour un inventaire du foncier de l'Etat sur le territoire de Guadeloupe. *A fortiori*, aucun encadrement n'existe sur les modalités de mise en œuvre de dévolution de celui-ci aux jeunes agriculteurs.

Au préalable, il importe de souligner que le domaine public des personnes publiques est inaliénable et imprescriptible.

Le domaine privé de l'Etat peut être aliéné.

Les articles L. 240-1 à L.240-3 du Code de l'urbanisme organisent un droit de priorité en faveur des communes et des EPCI titulaires du droit de préemption urbain sur tout projet de cession d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble situé sur leur territoire et appartenant à l'Etat. Celui-ci permet d'acquérir en priorité du foncier privé de l'Etat en vue de la réalisation dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du présent code ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation de telles actions ou opérations.

Ce droit de priorité peut être délégué à un EPF, à un organisme d'habitation à loyer modéré, à une SEM de construction et de gestion de logements sociaux.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser les préconisations sans changement statutaire

3.1.1. Sur l'incitation à la transmission et la revalorisation des pensions de retraite

Dans son rapport d'information n°799 (2022-2023) déposé le 28 juin 2023⁴¹⁸, la délégation sénatoriale aux outre-mer formule deux séries de propositions.

En premier lieu, une revalorisation de l'allocation solidarité aux personnes âgées (ASPA) pour inciter les exploitants en âge de prendre leur retraite et ne pouvant prétendre qu'à de très faibles pensions à le faire.

Cette solution présente l'avantage d'une mise en œuvre aisée et plus équitable vis-à-vis des retraités exploitants de l'Hexagone et donc moins attentatoire au principe d'égalité.

Pour rendre le dispositif plus attractif, il pourrait être envisagé, dans les outre-mer, d'exclure du périmètre des actifs récupérables sur succession, la résidence principale des exploitants agricoles demandant le bénéfice de l'ASPA, y compris lorsque la résidence est éloignée de l'exploitation, en s'appuyant sur les caractéristiques et contraintes particulières des DOM, dont les résidences principales sont contrairement à l'Hexagone, non attenantes à l'exploitation agricole.

En second lieu, un mécanisme de préretraite agricole outre-mer. Celui-ci existait sous l'empire du décret n° 98-312 du 23 avril 1998 modifié par le décret n° 2008-138 du 13 février

⁴¹⁸ <https://www.senat.fr/rap/r22-799/r22-79910.html>

2008 qui disposait que les chefs d'exploitation agricole cessant leur activité pouvaient, sur leur demande, bénéficier d'une allocation de préretraite pendant une durée maximum de cinq ans et jusqu'à soixante-cinq ans au plus.

Le rétablissement de ce mécanisme de préretraite pourrait être accompagné d'un dispositif de tutorat rémunéré, en cas de reprise de l'exploitation par un jeune agriculteur.

3.1.2. Sur l'instauration d'aides aux loyers pour les jeunes⁴¹⁹

En premier lieu, il pourrait être prévu des modes de stockage du foncier par la SAFER qui permettrait aux nouveaux installés d'acquérir les terres au moment où ils le souhaitent, en faisant fructifier les loyers versés.

Par exemple, en Nouvelle-Aquitaine, un dispositif de portage prévu sur 10 ans a été mis en place par la SAFER dont les frais de portage sont couverts par la Région et les loyers versés par les jeunes agriculteurs viennent en déduction du prix de vente au moment du rachat.

En second lieu, il pourrait être prévu d'instaurer un fonds de garantie des fermages qui pourrait prendre en charge une garantie de loyer de baux ruraux sur une durée minimum de 9 ans.

3.1.3. Sur l'inventaire du foncier privé de l'Etat et la mise en œuvre des modalités de dévolution aux jeunes agriculteurs

Il pourrait être envisagé, en premier lieu, de mettre en place l'obligation, sous un certain délai, d'établir un inventaire précis du foncier ultramarin de l'Etat susceptible d'être exploité pour une destination agricole. La loi pourrait fixer le délai dans lequel cet inventaire devra être finalisé et préciser l'échéance d'actualisation de celui-ci⁴²⁰.

En second lieu, il pourrait être étudié, la faisabilité juridique de mettre en œuvre un droit de priorité, comme il existe à l'article L. 240-1 et suivants du Code de l'urbanisme, ouvert aux SAFER ultramarines, permettant une dévolution aux jeunes agriculteurs des fonciers appartenant à l'Etat qui feraient l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner.

⁴¹⁹ La politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles - avril 2023 - <https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-04/20230412-Politique-installation-nouveaux-agriculteurs.pdf>

⁴²⁰ Par exemple, pour faciliter la mise en œuvre de l'objectif ZAN, la loi Climat et résilience impose un inventaire précis des ZAE sous un certain délai.

3.2. *Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?*

3.2.1. Sur l'incitation à la transmission et la revalorisation des pensions de retraite

S'agissant des propositions relatives à l'incitation à la transmission et à la revalorisation des pensions de retraite, elles sont possibles en l'état : elles sont du domaine législatif et réglementaire et supposent des modifications du code de la sécurité sociale.

Les Régions ont certes une compétence en matière d'agriculture et de forêt, toutefois, celle-ci se limite aux questions de développement économique, et non de protection sociale des agriculteurs.

Le passage en CUOM de la Guadeloupe n'aurait aucune incidence sur la mise en œuvre de cette proposition, dès lors que les compétences spécifiques que la Guadeloupe récupérerait ne concerneraient pas le domaine dont il est ici question et ne faciliteraient donc pas la mise en œuvre de la mesure.

3.2.2. Sur l'instauration d'aides aux loyers pour les jeunes

S'agissant de la proposition relative au stockage du foncier par la SAFER, de la même manière que précédemment, le passage en CUOM n'aura pas d'incidence car la préconisation est possible à droit constant, ayant déjà été mise en œuvre par une Région de l'hexagone, elle peut donc, à plus forte raison, être déclinée au sein d'une CUOM.

Le même raisonnement s'appliquera à la proposition de création d'un fond de garantie des fermages, qui a déjà été mis en œuvre par au moins une région hexagonale.

3.2.3. Sur l'inventaire du foncier privé de l'Etat et la mise en œuvre des modalités de dévolution aux jeunes agriculteurs

L'obligation d'inventaire de son propre foncier privé par l'Etat relève de la loi et s'impose à l'Etat dans les mêmes termes sur l'ensemble du territoire quelle que soit la collectivité concernée. Le statut de cette dernière n'a aucune incidence sur la mise en œuvre de la proposition, de sorte qu'un changement de statut de la Guadeloupe n'aurait aucune incidence en la matière.

Quant à la possibilité de mettre en œuvre un droit de priorité ouvert aux SAFER ultramarines, tel qu'il existe aux l'articles L. 240-1 et suivants du Code de l'urbanisme, il s'agit d'une

prérogative que l'Etat attribue aux SAFER par décret, à l'instar de la procédure actuellement en cours en Guyane. Le passage de la Guadeloupe en CUOM n'aurait donc pas d'incidence sur la façon de mettre en œuvre cette proposition.

3.3. *Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?*

3.3.1. Sur l'incitation à la transmission et la revalorisation des pensions de retraite

Les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution peuvent adopter leurs propres réglementations en matière de protection sociale, dès lors que ce sujet n'appartient pas au bloc de compétence exclusive de l'Etat tel que défini dans les différentes lois organiques.

Le passage en COM-DA pourrait donc permettre à la Guadeloupe, selon son statut, de définir ses propres règles relatives au régime de retraite au moyen d'une loi de pays. Cette préconisation pourrait ainsi être mise en œuvre directement par la Guadeloupe.

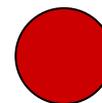
3.3.2. Sur l'instauration d'aides aux loyers pour les jeunes

Les présentes propositions, applicables dans le cadre du régime de droit commun des régions le seront à plus forte raison dans le cadre d'un passage de la Guadeloupe en COM-DA.

3.3.3. Sur l'inventaire du foncier privé de l'Etat et la mise en œuvre des modalités de dévolution aux jeunes agriculteurs

Le même raisonnement qu'au 3.3.2. s'applique présentement.

Il doit par ailleurs être précisé que les questions relatives au domaine privé et public de l'Etat et de ses établissements publics demeure de la compétence de l'Etat en Polynésie française, en vertu de l'article 7, 3° de la loi organique 2004-192 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.



1. Présentation du cadre juridique

1.1 Organisation de la lutte contre les sargasses en Guadeloupe

La lutte contre les sargasses concerne l'ensemble des Antilles françaises qui doivent faire face à cette pollution depuis le début des années 2010. L'Etat s'est alors mobilisé pour venir en aide à ces collectivités par l'adoption d'un premier Plan national de lutte contre les sargasses entre 2018 et 2022, celui-ci ayant été prolongé par un deuxième plan courant sur la période 2022-2025.

La Guadeloupe souhaiterait donc lutter efficacement contre les sargasses en assurant le pilotage et le suivi du Plan Sargasses II et envisager sa prolongation ainsi que son renforcement.

A ce jour, le territoire a commencé à se structurer pour lutter contre les sargasses :

- Un groupement d'intérêt public (GIP « SARGIP ») a été créé le 26 janvier 2023 regroupant l'Etat, la Région, le Département et la CCI de la Guadeloupe, l'Etat participant à hauteur de 80% du financement de ce GIP.

Les missions attribuées à ce GIP sont les suivantes :

- Coordonner, par une programmation pluriannuelle, la mise en œuvre des opérations de prévention, de ramassage, de stockage et de valorisation,
- Être l'interlocuteur unique des partenaires financiers et institutionnels,
- Recueillir et diffuser l'ensemble des données relatives à la prévention, à la recherche et à la coopération régionale.

Elles ont vocation à être financées en partie par le Plan Sargasses II ainsi que par les fonds européens d'intervention dont les collectivités territoriales sont « autorités de gestion » et par les crédits de l'ADEME pour la recherche et la valorisation (*Service public anti-sargasses, deux GIP créés en Guadeloupe et Martinique, 13/11/2023, Ministère de » l'Intérieur et de l'Outre-mer, <https://www.outre-mer.gouv.fr/cp-service-public-anti-sargasses-deux-gip-crees-en-guadeloupe-et-martinique>*).

- La création d'un syndicat mixte ouvert est à l'étude afin de confier à ce groupement la phase opérationnelle de la lutte contre les sargasses qui doit regrouper les collectivités concernées.

1.2 Le Plan national de lutte contre les sargasses

Le plan national en vigueur comporte 26 mesures structurées en trois axes :

- L'action préventive portant sur la prévision des échouements, la préparation opérationnelle, la prévention et la surveillance sanitaire ainsi que les enjeux environnementaux ;
- La réponse opérationnelle prévoyant un processus pérenne de collecte et de traitement des apports de sargasses et des actions visant à faire face aux situations de débordement induites par des apports massifs ;
- L'organisation de la gouvernance.

Du point de vue de l'action préventive et opérationnelle, on relèvera, en substance qu'il est notamment prévu de :

- Pérenniser les plans d'actions départementaux, actuellement mis en œuvre par les préfets, par la rédaction et la mise en œuvre de plans territoriaux ;
- Renforcer les connaissances liées à l'impact des sargasses sur l'environnement terrestre et maritime, en développant notamment une approche de type « gestion intégrée du littoral » ;
- Mettre en place un processus pérenne de collecte et de traitement. Sur ce point, on relèvera que les actions susceptibles d'être mises en œuvre relèvent plutôt des maires ou du Préfet. En effet, sans faire ici une étude exhaustive de l'ensemble des mécanismes envisageables, on peut relever que :
 - les pouvoirs de police du maire implique son intervention pour assurer la salubrité des plages et le Préfet s'y substitue en cas de carence ou si les pollutions dépassent le périmètre d'une seule commune (art. L. 2212-1 et L. 2215-1 du CGCT) ; une disposition spécifique habilite encore le Préfet pour prendre toute mesure relative à l'organisation du ramassage d'algues (art. R. 922-43 du Code rural et de la pêche maritime – CRPM)
 - la gestion et la conservation des ressources biologiques de la mer relatives à la pêche maritime ont été transférées à la Région Guadeloupe (art. L. 4433-15-1 du CGCT)
 - si les algues devaient être considérées comme des ressources, les compétences portant principalement sur la police des pêches en mer et à terre, sur la planification et sur la mise en œuvre des contrôles sont assurées par le Préfet de la Guadeloupe (art R.* 911-3 et R.* 911-4 du CRPM).
 - Si les sargasses devaient être collectées et traitées comme des déchets, il appartiendrait également au Maire d'en assurer la police (art. L. 541-1 et suivants du Code de l'environnement) ;
- Améliorer l'information par la mise en place d'une cartographie des sites d'échouements et des vulnérabilités recensées ;

- Recenser et prioriser les besoins en matière d'implantation de barrages pour la durée du plan et établir un schéma de développement et de gestion de la flottille de navires de collecte et des engins amphibies ;
- Prendre des mesures d'urgence notamment dans le cadre du plan d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) ;
- Faire assurer par les maires la surveillance quotidienne du littoral de leur commune, et signaler au préfet (cellule sargasses ou astreinte SIDPC, service interministériel de défense et de protection civile) et au sous-préfet de l'arrondissement concerné toute situation de débordement important de la chaîne de collecte permanente ;
- Mettre en place, par le Préfet, une cellule de suivi en cas de déclenchement d'un plan de sauvegarde.

S'agissant de la gouvernance, le plan indique qu'elle doit être organisée selon les spécificités locales : « elle comprend dans chaque territoire un comité de pilotage territorial (COPIL971 – 972 – SBH - SXM), présidé par le préfet, ou le préfet délégué dans les îles du Nord. Il se compose des représentants des collectivités concernées (région, département, EPCI, communes, associations d'élus), des services de l'État concernés, d'autres catégories socioprofessionnelles à la diligence du préfet. En fonction de l'actualité ou de l'ordre du jour, le COPIL peut, en lien avec les ministères concernés, accueillir tout expert ou personne qualifiée afin de recueillir un avis scientifique ou technique ».

Ce comité de pilotage permet la préparation des décisions, la validation et le suivi des plans d'actions, en particulier sur le plan financier. Il participe en outre à « l'élaboration du plan territorial de gestion du phénomène d'échouement des sargasses. À des fins d'analyse et de diffusion des bonnes pratiques, il a connaissance des schémas techniques d'action par commune et par site (atlas et plans opérationnels de collecte). Ses réunions font l'objet de comptes rendus transmis au MOM [ministère des outre-mer] et à l'ensemble des ministères signataires. »

Le plan prône également « l'organisation de relations bilatérales solides entre l'État local et les collectivités ».

Notons également qu'un volet « recherche, développement, innovation » est prévu par le plan, afin notamment de comprendre le phénomène d'échouements massifs de sargasses.

Sur ce point, le Département de Guadeloupe peut se prévaloir d'une compétence visant à « **contribuer au financement des sites et établissements d'enseignement supérieur et établissements de recherche implantés sur [son] territoire, ainsi qu'aux œuvres universitaires et scolaires** » (art. L. 216-11 du Code de l'éducation). De plus, l'article L. 719-4 du même Code consacre l'intervention du Département en la matière, s'agissant plus spécifiquement toutefois des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel⁴²¹,

⁴²¹ Le paragraphe 260 du BOFIP relatif aux impôts sur le patrimoine énonce qu'il s'agit des universités, de certaines écoles et instituts extérieurs aux universités, des écoles normales supérieures, des écoles françaises à l'étranger, des grands établissements qui bénéficient d'un statut particulier fixé par décret et des communautés d'universités et établissements

lesquels « *peuvent recevoir des subventions d'équipement ou de fonctionnement des régions, départements et communes et de leurs groupements* ».

C'est toutefois la Région qui a la qualité de chef de file en matière de « *soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche* » (art. L. 1111-9, II, 8° du CGCT).

Sur le plan sanitaire, il semble en outre intéressant de relever, pour être complet, que le Département dispose d'une compétence spécifique puisqu'en vertu de l'article L. 201-10-1 du Code rural et de la pêche maritime, **il participe « à la politique publique de sécurité sanitaire par l'intermédiaire des laboratoires d'analyse départementaux, de l'organisme à vocation sanitaire et de l'organisation vétérinaire à vocation technique mentionnés à l'article L. 201-9 et de leurs sections départementales ainsi que par l'intermédiaire des organismes de lutte et d'intervention contre les zoonoses »**.

2. Analyse à droit constant

A ce jour, le Département dispose de peu de compétence en matière environnementale lui permettant de jouer un rôle majeur dans la mise en place d'un Plan Sargasses II.

En effet, les prérogatives en la matière reviennent plus particulièrement, ainsi que cela a été évoqué précédemment, aux maires et aux préfets de Guadeloupe.

Le Département n'est pas non plus doté de compétence particulière en matière d'animation sur le plan environnemental qui pourrait justifier de lui confier le pilotage du plan. Et les missions qui sont les siennes en matière de recherche et de politique publique de sécurité sanitaire semblent assez limitées en ce qu'elles doivent être envisagées dans un cadre précis, de sorte qu'elles peuvent également difficilement fonder une intervention majeure du Département dans la mise en place du plan.

Encore doit on relever que la gouvernance nécessaire à la mise en œuvre du schéma fait l'objet d'une mise en place progressive dans la mesure où le GIP SARGIP a déjà été créé, auquel participe le Département, et un SMO doit également être créé.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1 Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Une évolution du cadre juridique pourrait être envisagée afin que la Guadeloupe joue un rôle plus important dans le pilotage de la mise en place du Plan sargasses II.

Cette évolution pourrait être envisagée de deux manières : sur la base du dispositif de l'adaptation (art. 73 de la Constitution) ou celui de la différenciation (art. L. 3444-2 et L. 1111-3-1 du CGCT).

Toutefois, le recours à ces deux procédures doit être justifié par la situation particulière de la Guadeloupe par rapport aux autres territoires. Le fait que les sargasses envahissent particulièrement le territoire de la Guadeloupe devra dès lors être mis en avant afin de justifier une demande d'évolution. Elle ne peut par ailleurs qu'avoir une portée limitée dès lors que s'impose le principe d'égalité.

Dans ce cadre, pourrait être proposé une évolution législative en ce sens par le biais de la procédure de l'adaptation ou de la différenciation.

Cette proposition ne devrait toutefois pas, à notre sens, conduire à ce que les collectivités guadeloupéennes se voient attribuer des missions plus opérationnelles dans la mise en œuvre du plan car cela reviendrait à les doter de nouvelles compétences de manière trop importante allant ainsi à l'encontre de la portée limitée des procédures envisagées.

S'agissant du souhait de voir les aides renforcées, on relèvera que ce point devra faire l'objet de discussions avec l'Etat. Ces discussions pourront notamment avoir lieu dans le cadre de l'adoption de la loi de finance pour 2025, à l'instar de ce qui avait été fait lors de la loi de finance pour 2024 par l'adoption d'amendements visant à augmenter les crédits alloués à la lutte contre les sargasses.

3.2 Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Un passage en CUOM donnerait plus de poids à la Guadeloupe pour participer de façon plus active à la lutte contre le développement de la Sargasse, voire en assumer le pilotage localement.

En effet, les CUOM ont la compétence en matière de gestion et de conservations des ressources biologiques de la mer et en matière de préservation de l'environnement.

Reste toutefois qu'en tant que CUOM, la Guadeloupe ne bénéficierait pas de transferts de pouvoirs de police qui sont aujourd'hui dévolus aux maires (police générale de la salubrité) ou aux préfets (police spéciale de l'organisation du ramassage d'algues en vertu des dispositions de l'article R. 922-43 du CRPM) et dont il a été rappelé ci-dessus à quel point ils sont déterminants dans la mise en œuvre du Plan Sargasses II.

Néanmoins, un passage en CUOM donnerait un rôle de pilote à la Guadeloupe mais la politique de lutte contre les sargasses resterait du ressort des autorités compétentes en matière de police.

3.3 Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Si le passage en COM conduirait à conserver la police générale de la salubrité au niveau communal, en revanche, on pourrait s'interroger sur le transfert de la police spéciale d'organisation de ramassage d'algues à la COM. En effet, l'article 74 de la Constitution indique que le statut de la COM définit les compétences de la collectivité, excluant de fait toutes les compétences de l'Etat qui ne peuvent faire l'objet d'un transfert et qui sont énumérés au 4^{ème} alinéa de l'article 73 de la Constitution.

A cet égard, le 4^{ème} alinéa de l'article 73 de la Constitution évoque notamment les garanties des libertés publiques, la sécurité et l'ordre publics, comme étant des compétences strictement dévolues à l'Etat.

Bien plus, l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose que les autorités de l'Etat sont compétentes en matière de garantie des libertés publiques, de sécurité et ordre publics dont notamment au maintien de l'ordre, et de police et de sécurité de la circulation maritime. Ces compétences recouvrent plusieurs items aux termes desquels la police spéciale d'organisation de ramassage d'algues n'est pas expressément visée. Il semble donc que cette police pourrait faire l'objet d'un transfert à la COM, à la condition que son statut le prévoit.

Un tel transfert permettrait à la COM d'accélérer la mise en place de cette préconisation et d'intervenir plus en avant sur la définition du Plan Sargasses II.



La Guadeloupe dispose d'une centrale géothermique de production d'électricité, située sur le territoire de la Commune de Bouillante⁴²². Cette centrale fait partie des deux seules installations de production d'électricité géothermique existant en France.

1. Présentation du cadre juridique

Il sera démontré que le droit existant permet de prendre en compte les particularités de la Guadeloupe en matière d'énergie renouvelable et donc de géothermie, en ce sens qu'il met à sa disposition un certain nombre de leviers lui permettant de soutenir les projets de recherche de nouveaux sites et le développement industriel de la géothermie sur son territoire. Le droit existant permettrait, en outre, de conférer une minorité de blocage à l'Etat ou à la Région dans la gestion de la centrale de géothermie de Bouillante.

1.1 Particularités de la Guadeloupe

Aux termes de l'article 73 de la Constitution, les lois et règlements sont applicables de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer. Toutefois, en application du troisième alinéa de cet article, ces collectivités peuvent être habilitées à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire. L'habilitation est organisée par la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011.

La Région de Guadeloupe a sollicité à plusieurs reprises cette habilitation, notamment pour intervenir sur les sujets liés à la maîtrise de la demande d'énergie, à la réglementation thermique pour la construction de bâtiments et au développement des énergies renouvelables. La dernière demande d'habilitation législative en la matière a été formée à l'occasion de la délibération n° AP/22-19 du 30 juin 2022 du Conseil régional de la Guadeloupe. Cette demande d'habilitation concerne les règles spécifiques à son territoire en matière d'énergie et est très large puisqu'elle concerne la fois les règles relatives à l'énergie en général, et plus spécifiquement celles relatives aux énergies renouvelables.

En ce qui concerne le Département de la Guadeloupe, celui-ci n'aurait à ce jour pas encore fait de demande d'habilitation en matière d'énergie, mais l'article LO. 3445-1 du CGCT prévoit bien que le conseil départemental de la Guadeloupe peut être habilité à adapter sur son territoire les lois et règlements dans les matières où s'exercent ses compétences, étant précisé que la compétence énergie relève également des conseils départementaux en matière de lutte contre la précarité énergétique (article L. 1111-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)), mais aussi en ce qui concerne l'aménagement et

⁴²² Cette centrale contient actuellement deux unités de production. L'une de ces unités doit être remplacée pour augmenter la capacité de production d'électricité, par un nouveau puits qui entrera en production d'ici 2025. En outre, le projet en cours de réalisation d'une troisième unité de production sur ce site devrait permettre de monter encore la capacité de production cette usine.

l'exploitation d'installation de production d'électricité et la production d'énergies renouvelables (article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010).

Par ailleurs, la Guadeloupe dispose de nombreux outils spécifiques de planification à l'échelle régionale.

D'abord, aux termes de l'article L. 4433-7 du CGCT, la Région de Guadeloupe doit mettre en place un schéma d'aménagement régional fixant les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma définit notamment la localisation préférentielle des activités économiques relatives aux énergies renouvelables.

Chaque territoire d'outre-mer doit par ailleurs faire l'objet d'une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) spécifique, élaborée conjointement entre le président de la collectivité concernée et le Préfet (article L. 141-5 du Code de l'énergie). Cette PPE constitue le volet « énergie » du schéma d'aménagement régional de la Guadeloupe (articles L. 141-5 II du Code de l'énergie). Ce volet du schéma d'aménagement régional susvisé ne relève donc pas exclusivement de la région Guadeloupe mais de la décision conjointe du Président de la région et du Préfet. La PPE vise à atteindre les objectifs ambitieux qui ont été fixés par l'Etat aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, notamment, celui de parvenir à l'autonomie énergétique et à un mix de production d'électricité composé à 100 % d'énergies renouvelables d'ici 2030 (article L. 100-4 8 du Code de l'énergie, issu de l'article 101 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergie renouvelable). La PPE, arrêtée par l'Etat, apparaît donc comme l'outil majeur de la décarbonation de la Guadeloupe par l'organisation du développement des énergies renouvelables.

Enfin, une disposition du CGCT facilite la conciliation de cet outil avec les autres outils de planification. L'article L. 4433-4-11 du CGCT permet ainsi au Président du conseil régional de la Guadeloupe de mettre en cohérence avec la PPE les documents de planification locaux concernant l'environnement ou l'énergie qui lui sont antérieurs.

1.2 Soutien aux projets de recherche de nouveaux sites et de développement industriel de la géothermie en Guadeloupe

1.2.1 Fonds européens

Les fonds européens de développement régional de la Commission européenne ont permis de mettre en place plusieurs « *programmes Interreg Caraïbes* ». Le dernier d'entre eux porte sur la période 2021-2027, et contribue à la mise en œuvre des objectifs stratégiques sur cette période. Ce programme prévoit le développement des capacités de production et de distribution d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables à l'échelle de plusieurs territoires de la Caraïbe, par des actions pilotes visant le déploiement des sources d'énergie renouvelables y inclus les technologies matures (et notamment la géothermie).

1.2.2 Un cadre juridique simplifié et adapté aux spécificités de la Guadeloupe

La réglementation applicable aux mines, ou spécifique à la géothermie, est organisée par de multiples décrets, applicables en Guadeloupe (Décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains ; Décret n° 78-498 du 28 mars 1978 relatif aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie ; Décret n° 2016-1303 du 4 octobre 2016 relatif aux travaux de recherches par forage et d'exploitation par puits de substances minières). La réglementation relative aux autorisations d'exploitation des mines est en revanche adaptée aux territoires d'outre-mer. En effet, cette réglementation est organisée par le Décret n° 2001-204 du 6 mars 2001 relatif aux autorisations d'exploitation de mines dans les départements d'outre-mer.

En outre, il convient de souligner que la réglementation applicable a été simplifiée en 2019⁴²³ dans le but de voir augmenter le nombre de projets et le montant des investissements réalisés par les acteurs de cette filière. Pour rappel, les opérations d'exploration et d'exploitation de géothermie profonde doivent être autorisées par l'État par :

- un permis minier exclusif de recherche ou une autorisation de recherche, délivré(e) par le Ministre chargé des mines ou le Préfet, au terme d'une procédure de mise en concurrence ;
- une autorisation de travaux délivrée par le Préfet après le dépôt d'une demande d'autorisation d'ouverture de travaux miniers et après la réalisation d'une enquête publique ;
- une concession ou un permis d'exploitation.

Or, pour la phase d'exploration, les entreprises et les collectivités ont désormais le choix de choisir le titre minier le plus adapté à la finalité de leur projet, puisque le critère de la température pour la phase d'exploration a été supprimé sans être remplacé par d'autres critères techniques. Des passerelles ont en outre été créées entre les régimes d'exploration et d'exploitation de gîtes géothermiques afin d'assouplir les procédures administratives.

Pour la phase d'exploitation, le critère de la température a été remplacé par celui de la puissance thermique primaire. Les effets juridiques des permis d'exploitation et des concessions ont quant à eux été maintenus car jugés bien adaptés aux spécificités des projets et aux besoins des industriels et des collectivités.

⁴²³ Ordonnance n° 2019-784 du 24 juillet 2019 modifiant les dispositions du code minier relatives à l'octroi et à la prolongation des titres d'exploration et d'exploitation des gîtes géothermiques

1.2.3 L'intervention directe

Les facultés d'intervention des départements et régions, y compris ceux situés en outre-mer, ont été accrues par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle 2. En effet, aux termes de l'article 88 de ladite loi, les collectivités peuvent « *aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter [...] des installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables* ». Cette disposition permet un vaste champ d'intervention de la Guadeloupe en matière de géothermie.

En premier lieu, l'article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 prévoit la faculté pour les départements et les régions (sans exclure les territoires d'outre-mer) d'aménager ou d'exploiter des installations de production d'électricité utilisant des énergies renouvelables, pour revendre l'électricité produite à EDF.

En deuxième lieu et en tout état de cause, les articles L. 3231-6 et L. 4211-1 du CGCT, qui s'appliquent à la Guadeloupe, prévoient la possibilité pour les régions et départements de détenir des actions d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables.

1.3 Conférer à l'Etat ou à la Région une minorité de blocage dans la gestion de la centrale de géothermie de Bouillante

La Société GEOTHERMIE BOUILLANTE est une société anonyme à conseil d'administration. Il ressort des informations dont nous disposons que la composition de son capital aurait évolué en 2016, à la suite de la conclusion d'un protocole d'investissements entre SAGEOS (filiale à 100 % du Bureau de recherches géologies et minières (BRGM), établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche, du ministre chargé des mines et du ministre chargé de l'environnement), ORMAT SYSTEMS LIMITED (société américaine) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Le capital serait actuellement majoritairement détenu par la Société ORMAT SYSTEMS LIMITED (qui détiendrait 59,73 % du capital) et le reste du capital serait détenu par la Caisse des dépôts et consignations et le BRGM.

1.3.1 Sur les prises de participations

Les participations peuvent permettre à la personne publique d'influer sur la conduite de l'activité de la société concernée. Cette influence peut notamment s'exercer par le biais d'une minorité de blocage, qui résulte des conditions de majorité requises pour faire adopter certaines décisions⁴²⁴.

⁴²⁴ Dans le cas d'une société anonyme classique avec conseil d'administration, l'approbation annuelle des comptes ainsi que les décisions ordinaires se prennent en assemblée générale ordinaire à la majorité des

Il ressort des statuts⁴²⁵ de la Société GEOTHERMIE BOUILLANTE que :

- **Le Conseil d'administration : ses décisions sont prises à la majorité des membres présents ou représentés.** Sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social, il se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent. Le Conseil d'administration élit par ailleurs un **président**, parmi ses membres personnes physiques. **La direction générale** est quant à elle assumée soit par le Président du Conseil d'administration, soit par une autre personne nommée par le Conseil d'administration et portant le titre de directeur général ;
- **L'assemblée générale ordinaire : les délibérations de l'assemblée générale ordinaire sont prises à la majorité des voix des actionnaires présents ou représentés**, y compris les actionnaires ayant voté par correspondance. Cette assemblée générale ordinaire peut prendre toutes les décisions autres que celles ayant pour effet de modifier directement ou indirectement les statuts ;
- **L'assemblée générale extraordinaire : ses délibérations de l'assemblée générale extraordinaire sont prises à la majorité des deux tiers des voix des actionnaires présents ou représentés** y compris les actionnaires ayant voté par correspondance. L'assemblée générale extraordinaire peut toutefois statuer aux conditions de quorum et de majorité prévues pour les assemblées générales ordinaires en cas d'augmentation de capital par incorporation de réserves, bénéfices, ou primes d'émission.

Au vu de la composition actuelle du capital de cette société, la CDC et le BRGM semblent pouvoir disposer, ensemble, d'une minorité de blocage uniquement dans le cadre des assemblées générales extraordinaires.

1.3.1.1 Sur l'entrée conventionnelle de la société dans le secteur public

Une prise de participations par l'Etat, le Département ou la Région⁴²⁶ pourrait leur permettre de disposer d'une minorité de blocage dans le cadre de la gestion de la centrale de Bouillante. Cette opération supposerait toutefois la mobilisation d'une ressource en capital. Et, compte tenu de la volonté de disposer d'une minorité de blocage dans la gestion de la centrale, cette prise de participation devrait en principe porter sur la majorité des actions pour que les actionnaires publics disposent d'une minorité de blocage pour les assemblées générales ordinaires, à moins qu'une prise de participation plus faible ne

voix (50% + 1 voix). La minorité de blocage est donc de 50 %. Les décisions de modification des statuts se prennent quant à elles en assemblée générale extraordinaire à la majorité des 2/3 des voix. La minorité de blocage est donc de 33 % + 1 voix.

⁴²⁵ Les statuts dont nous disposons sont ceux accessibles sur Internet et mis à jour le 19 juillet 2018.

⁴²⁶ Pour rappel, la loi TECV du 17 août 2015 a admis la participation publique au capital de SA ou SAS dont l'objet social est la production d'EnR par des installations situées sur leur territoire (article L. 4211-1-14° du CGCT pour les régions et article L. 3231-6 du CGCT pour les départements).

soit accompagnée la conclusion d'un pacte d'actionnaires conférant à l'Etat, au Département ou à la Région des pouvoirs spécifiques (cf. point 1.3.2).

Dans le cas d'une acquisition par l'Etat, le Département ou la Région de la majorité des actions, cela entraînerait le transfert de la société dans le secteur public. Dès lors, si l'Etat décidait de se porter acquéreur à l'amiable de la majorité du capital de l'entreprise, cette décision devrait intervenir par décret, conformément aux dispositions de l'article 24 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014.

Ensuite, en toute hypothèse, les prises de participations dans le capital d'entreprises sont des opérations de type contractuel qui ne mettent en œuvre aucun procédé de contrainte. Cette acquisition de participations supposerait donc le consentement de la Société ORMAT SYSTEMS LIMITED, actuellement actionnaire majoritaire.

En outre, la possibilité pour l'Etat, le Département ou la Région de procéder à l'acquisition de participations dépendra également de l'existence d'un pacte d'actionnaires relatif au capital. En effet, si un tel pacte existait, celui-ci pourrait contenir des clauses d'interdiction de céder ou d'acquérir des participations pendant un certain temps.

Enfin, cette acquisition de participation dépendra également de l'existence éventuelle d'un droit préférentiel des différents actionnaires et de la volonté de ces derniers d'y renoncer ou non.

1.3.1.2 Sur l'hypothèse de la nationalisation de la société

Dans l'hypothèse où l'actionnaire majoritaire actuel ne souhaitait pas transférer à l'Etat, au Département ou à la Région tout ou partie de ses titres de propriété, la question de la nationalisation de la Société GEOTHERMIE BOUILLANTE pourrait alors se poser. A cet égard, il convient de noter que le processus de nationalisation est réservé à l'Etat, à l'exclusion des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette nationalisation supposerait le vote d'une loi de nationalisation, en vertu de l'article 34 de la Constitution qui dispose que la loi fixe les règles concernant les nationalisations d'entreprises. Il conviendrait en outre d'être en mesure de démontrer l'existence d'un intérêt public fondant l'intervention législative (étant précisé que le législateur dispose d'une grande liberté), et de s'assurer qu'une telle nationalisation ne porterait pas atteinte au préambule de la Constitution de 1946, à l'économie de marché, et au principe constitutionnel d'égalité. Cette opération devrait enfin se conformer au cadre qui résulte de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui prévoit que « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

1.3.2 Sur les autres leviers pouvant accompagner une prise de participations de l'Etat ou de la Région

Dans l'hypothèse où l'Etat ou la Région recourrait à une prise de participations minoritaire ne lui permettant pas de disposer de la majorité des voix, l'opération de capital pourrait donner lieu à la conclusion d'un pacte d'actionnaires lui permettant, dans une certaine mesure, d'influer sur la gestion de la centrale de géothermie.

A titre d'exemple, il pourrait être envisagé de convenir, dans ce pacte, que les actionnaires minoritaires obtiennent un droit de consultation ou d'avis au terme duquel les dirigeants doivent recueillir leur avis sur certaines opérations qui seraient expressément visées dans un pacte d'actionnaires. En outre, il pourrait également être envisagé des créer des actions de préférence (article L. 228-11 du Code de commerce) en faveur de certains actionnaires minoritaires, et de prévoir que le Conseil d'administration doit obligatoirement être composé d'un nombre déterminé d'actionnaires détenteurs d'actions de préférence⁴²⁷. Enfin, le pacte d'actionnaires pourrait également renforcer les règles de majorité, afin d'exiger une majorité renforcée pour tout ou partie des décisions prises en assemblée générale ordinaire.

2. Analyse à droit constant

2.1 Soutien aux projets de recherche de nouveaux sites et de développement industriel de la géothermie en Guadeloupe

Ainsi qu'il vient d'être exposé, la Guadeloupe dispose de nombreux outils, souvent déjà adaptés aux spécificités locales de son territoire, pour assurer le développement de la géothermie sur son territoire. Le droit existant ne nécessite pas particulièrement d'adaptation au regard des spécificités du territoire de la Guadeloupe.

Il pourrait toutefois être souligné que l'exploration des gîtes géothermiques comporte un risque financier important pour les opérateurs de la filière, en raison du coût que représente la réalisation des forages et de la connaissance partielle du sous-sol qui peut conduire à des échecs sur la qualité de la ressource géothermale. Ce risque constitue donc nécessairement un frein important dans le développement industriel de la géothermie. Pour cette raison, par un avis en date du 12 mars 2024, le Comité économique social et environnemental (CESE) préconise d'étendre le mécanisme de garantie nationale du risque de forage pour la géothermie aux territoires ultramarins et d'indemniser les entreprises en cas d'échec dans leurs recherches exploratoires⁴²⁸.

⁴²⁷ L'organisation légale de la société anonyme permet à la majorité à l'assemblée de détenir tous les postes d'administrateurs, et la présence éventuelle de minoritaires dans cet organe ne repose que sur le bon vouloir des majoritaires.

⁴²⁸ Des fonds de garantie ont été mis en place sur le territoire métropolitain afin de couvrir le risque au stade de la recherche (risque court terme) et au stade de l'exploitation (risque long terme de détérioration de la ressource). Ce fonds est géré par la SAF-Environnement (filiale de la Caisse des dépôts et des consignations), reçoit des cotisations de la part des maîtres d'ouvrages, et est abondé par l'ADEME. Les projets éligibles sont toutefois à ce jour limités à ceux qui peuvent être développés par des opérateurs qui disposent d'un PER ou d'une AR en France métropolitaine.

2.2 Conférer à l'Etat ou à la Région une minorité de blocage dans la gestion de la centrale de géothermie de Bouillante

Ainsi qu'il l'a été exposé, l'Etat, le Département et la Région disposent déjà de nombreux outils pour acquérir une minorité de blocage dans la gestion de la centrale de géothermie de Bouillante.

3. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

Ainsi que cela a été exposé, il existe, à droit et statut constants, de nombreux leviers permettant à la Guadeloupe d'user de ses particularités en matière d'énergie renouvelable et notamment de géothermie.

L'évolution du statut de la Guadeloupe en CUOM permettrait d'élargir les compétences en matière d'énergie actuellement dévolues au Département, lesquelles se limitent à la lutte contre la précarité énergétique et la production d'électricité et d'énergies renouvelables, et d'y inclure celles, plus générales de la Région.

La nouvelle CUOM pourrait alors adopter un schéma d'aménagement régional fixant les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable tel que prévu à l'article L. 4433-7 du CGCT.

Par ailleurs, un passage en CUOM donnerait aux collectivités un rôle encore plus important dans la définition de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) arrêtée par l'Etat et élaborée de concert entre la Région et le Préfet, en raison du rôle politique des collectivités, renforcé du fait de la fusion entre le Département et la Région.

Dans l'hypothèse d'une transformation de la collectivité en COM-DA, les marges de manœuvre de cette dernière seraient considérablement renforcées dès lors qu'elle pourrait adopter de façon autonome sa programmation annuelle de l'énergie, à l'instar d'autres COM-DA telles que la Polynésie française⁴²⁹

S'agissant enfin de la possibilité de renforcer l'influence des personnes publiques dans la gestion de la centrale de géothermie de Bouillante, un changement de statut de la Guadeloupe en CUOM voire en COM-DA n'aurait que peu d'incidence puisque les prises de participations dans le capital d'entreprises sont des opérations de type contractuel qui ne mettent en œuvre aucun procédé de contrainte, peu importe donc le statut de l'acquéreur.

⁴²⁹ Sur ce point, voir notamment le rapport de la Chambre régionale des comptes de Polynésie française sur la politique de l'énergie de la Collectivité de Polynésie française : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/collectivite-de-la-polynesie-francaise-politique-de-lenergie>



1. Présentation du cadre juridique

Le rapport du Congrès des élus s'interroge sur l'augmentation de la puissance maximale des panneaux solaires de 100 kW à 500 kW. Il est ici fait référence à **la puissance maximale des installations photovoltaïques éligibles à l'obligation d'achat, élément financier facilitateur de l'équilibre économique de ces installations et propice en conséquence au développement de cette énergie renouvelable.**

L'obligation d'achat est en effet un dispositif qui impose à la société Electricité de France (ci-après, EDF) d'acheter l'électricité produite par l'installation d'un producteur formulant une demande en ce sens et remplissant les conditions d'éligibilité pour en bénéficier.

Créée par un décret n° 55-662 du 20 mai 1955 *réglant les rapports entre les établissements visés par les articles 2 et 23 de la loi du 8 avril 1946 et les producteurs autonomes d'énergie électrique*, l'obligation d'achat a été mise en place afin d'encourager alors le développement du secteur non nationalisé en permettant aux producteurs autonomes de bénéficier d'une garantie pour l'écoulement de leur production lorsque celle-ci n'était pas consommée sur place et ainsi, d'écouler l'intégralité de l'électricité disponible. EDF était alors tenu d'acheter l'électricité produite par les producteurs autonomes et de conclure avec eux un contrat d'achat pour une durée au moins égale à celle de l'amortissement normal de leur installation.

Les dispositions relatives à l'obligation d'achat ont été modifiées par suite de l'ouverture à la concurrence de la production d'électricité et du développement des énergies renouvelables notamment. Elles sont désormais prévues aux articles L. 314-1 et suivants du code de l'énergie.

Aux termes de l'article L. 314-1 du Code de l'énergie en vigueur, EDF et, si les installations de production sont raccordées aux réseaux publics de distribution dans leur zone de desserte, les entreprises locales de distribution (ci-après « ELD »), sont tenues de conclure, lorsque les producteurs intéressés en font la demande, un contrat pour l'achat de l'électricité produite par les installations de production d'électricité qui utilisent des énergies renouvelables.

Le bénéfice, pour les producteurs d'électricité renouvelable, de l'obligation d'achat nécessite toutefois la conclusion d'un contrat obtenu, soit à la suite d'une **procédure dite en « guichet ouvert »**, c'est-à-dire un guichet ouvert aux installations remplissant les conditions législatives et réglementaires d'éligibilité, soit à l'issue d'une procédure de mise

en concurrence, prenant la forme d'un **appel d'offres organisé périodiquement par la Commission de régulation de l'énergie** (ci-après « CRE ») et à l'issue de laquelle le lauréat peut bénéficier d'un contrat d'obligation d'achat ou d'un contrat de complément de rémunération.

La procédure dite en guichet ouvert est prévue par les articles R. 314-1 et suivants du Code de l'énergie. Aux termes de l'article D. 314-15 du Code de l'énergie, seules certaines technologies sont éligibles à l'obligation d'achat en guichet ouvert.

Concernant l'énergie photovoltaïque, sont éligibles à l'obligation d'achat les « installations utilisant l'énergie solaire photovoltaïque implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 500 kilowatts ».

Des conditions supplémentaires d'éligibilité sont prévues par les arrêtés de filière, dits arrêtés tarifaires. Il convient de souligner que des arrêtés tarifaires distincts s'appliquent au réseau métropolitain continental et aux zones non interconnectées à ce réseau, dont la Guadeloupe fait partie.

L'arrêté tarifaire applicable à l'énergie photovoltaïque dans les zones non interconnectées telle la Guadeloupe est aujourd'hui l'arrêté du 5 janvier 2024 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 500 kilowatts telles que visées au 3° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées dans les zones non interconnectées en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Wallis-et-Futuna, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans certaines îles du Ponant non interconnectées au réseau métropolitain continental et habitées à l'année.

2. Analyse à droit constant

Le bénéfice des contrats d'obligation d'achat en guichet ouvert est limité aux installations de production d'électricité d'origine photovoltaïque qui respectent les conditions d'éligibilité précisées par l'arrêté tarifaire applicable **en termes notamment de puissance installée**.

En tant que zone non interconnectée au réseau métropolitain, la Guadeloupe doit se référer à des arrêtés distincts des arrêtés applicables en métropole.

L'arrêté tarifaire applicable en métropole est l'arrêté du 6 octobre 2021 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée

inférieure ou égale à 500 kilowatts telles que visées au 3° de l'article D. 314-15 du code de l'énergie et situées en métropole continentale. Les demandes de contrat d'obligation d'achat fondées sur cet arrêté dit, arrêté tarifaire S21, sont limitées aux installations d'une puissance maximale de 500 kW.

L'arrêté tarifaire du 4 mai 2017 longtemps applicable à la Guadeloupe a récemment été remplacé par un arrêté du 5 janvier 2024. Ainsi, si le premier limitait les installations éligibles à une puissance de 100 kW, le second, et désormais applicable, fixe la limite de puissance à 500 kW.

L'article 1^{er} de l'arrêté du 5 janvier 2024, publié le 17 janvier 2024, dispose en effet :

« Le présent arrêté fixe les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière, utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 500 kilowatts »

Il convient désormais de distinguer deux cas :

- S'agissant des contrats d'obligation d'achat conclus avant le 17 janvier 2024, l'arrêté du 4 mai 2017 demeure applicable malgré son abrogation (Article 16 de l'arrêté du 5 janvier 2024).

Conformément aux dispositions de l'arrêté du 4 mai 2017, seules les installations implantées sur bâtiment utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une puissance crête installée inférieure ou égale à 100 kilowatts, ont pu alors conclure avec EDF un contrat d'achat de leur électricité renouvelable (Article 1^{er} de l'arrêté du 4 mai 2017).

Les installations pour lesquelles une demande complète de raccordement a été déposée avant le 17 janvier 2024 peuvent conserver le bénéfice de l'arrêté du 4 mai 2017, sous réserve que l'achèvement de l'installation ait lieu dans un délai de trente-six mois à compter du 17 janvier 2024 (Article 16 de l'arrêté du 5 janvier 2024).

- S'agissant des contrats d'obligation d'achat conclus à compter du 17 janvier 2024, l'arrêté du 5 janvier 2024 est exclusivement applicable.

Peuvent alors bénéficier d'un contrat d'achat de leur électricité par EDF les installations implantées sur bâtiment, hangar ou ombrière, utilisant l'énergie solaire photovoltaïque, d'une **puissance crête installée inférieure ou égale à 500 kilowatts** situées en Guadeloupe et raccordées au réseau de distribution publique d'électricité de Guadeloupe (Article 1^{er} de l'arrêté du 5 janvier 2024).

Plus précisément, parmi les installations de puissance strictement supérieure à 100 kWc, **seules celles présentant un bilan carbone inférieur à 550 kg eq**

CO2/kWc peuvent bénéficier d'un contrat d'achat (Article 1^{er} de l'arrêté du 5 janvier 2024).

Ainsi, conformément aux dispositions de l'arrêté du 5 janvier 2024, le seuil de puissance crête en-dessous duquel les nouvelles installations peuvent prétendre au bénéfice de l'obligation d'achat en guichet ouvert est désormais aligné sur celui de la Métropole pour les contrats conclus après le 17 janvier 2024, à savoir le seuil de 500 kilowatts.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

Il suit de notre analyse qu'une modification du Code de l'énergie n'est pas nécessaire dès lors que la puissance maximale des panneaux solaires en Guadeloupe éligibles au contrat d'achat en guichet ouvert est désormais alignée sur celle de la Métropole avec une limite fixée à 500 kW.

Cela concerne les nouvelles installations qui feront l'objet d'une demande de raccordement et les nouvelles installations dont une demande de raccordement a été déposée depuis le 17 janvier 2024.

Le point soulevé par le Congrès des élus est donc aujourd'hui réglé.

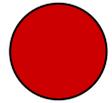
4. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

Il vient d'être rappelé ci-dessus que, depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté tarifaire du 17 janvier 2024, le seuil de puissance crête en-dessous duquel les nouvelles installations peuvent prétendre au bénéfice de l'obligation d'achat en guichet ouvert est désormais aligné sur celui de la Métropole soit 500 kW.

Le passage en CUOM voire en COM-DA n'aurait donc pas d'incidence sur la mise en œuvre de cette mesure déjà effective.

Pour autant, s'agissant des questions liées à la politique énergétique, il est indéniable qu'une évolution statutaire confère une autonomie renforcée aux collectivités s'agissant de leur définition.

A titre d'exemple, une COM-DA pourra définir son propre plan de transition énergétique et sa propre programmation pluriannuelle de l'énergie et y inclure des mesures visant à développer le recours à ce type d'installations photovoltaïques, avec beaucoup plus de libertés qu'à statut constant dès lors que le rôle du représentant de l'Etat dans ces documents sera moindre.



Le rapport du Congrès des élus envisage la possibilité de créer un opérateur de distribution d'électricité indépendant de la société EDF.

Dans ce cadre, on s'interroge sur le cadre juridique entourant le service public de la distribution publique d'électricité sur son territoire (I) afin d'envisager ses évolutions possibles dans la perspective d'une telle opération (II).

I. Présentation du cadre juridique

Le service public de la distribution d'électricité est en Guadeloupe caractérisé par un monopole de la société EDF SEI législativement consacré (I.1) et exécuté dans le cadre de modalités contractuelles précises sous le contrôle d'une autorité organisatrice de la distribution d'électricité (II.2).

I.1 Les fondements du monopole d'EDF SEI

1. La Guadeloupe est une collectivité d'Outre-Mer faisant partie de la catégorie des Départements et Régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution (voir en ce sens Fiche n°47).

A ce titre, les lois et règlements lui sont applicables de plein droit, sous réserve des adaptations prévues tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières de son territoire. Ces adaptations peuvent être décidées par la collectivité elle-même dans les matières où s'exercent ses compétences et si elle y a été habilitée par la loi ou le règlement.

Toutefois, à l'instar des autres DROM (à l'exception de la Réunion) elle peut également, par exception, fixer elle-même les règles applicables sur son territoire dans un nombre limité de matière et sur habilitation (voir en ce sens article 73 de la constitution alinéa 3).

Au plan du droit de l'énergie, les DROM telles que la Guadeloupe sont considérés comme des « zones non interconnectées au réseau métropolitain continental » (ci-après ZNI) - aussi parfois appelées par les textes européens « *petits réseaux isolés* » ou régions « *ultrapériphériques* » - en ce sens qu'ils ne sont pas, en raison de leur éloignement géographique, raccordés au réseau de transport d'énergie métropolitain, lui-même interconnecté aux réseaux européens.

En raison de ces spécificités statutaires et territoriales, des règles particulières s'appliquent en matière de distribution d'électricité sur ces ZNI.

2. Elles sont le fruit d'évolutions du marché de l'énergie allant de sa nationalisation vers sa libéralisation sur le territoire métropolitain, dont les règles ont été, dans le sens des dispositions susvisées, spécialement aménagées pour ces ZNI.

Sur le territoire métropolitain, la nationalisation du secteur de l'électricité opérée par la loi du 8 avril 1946 est venue confier les activités de productions, de transport et de distribution d'électricité à la société EDF. Et ce, tout en permettant aux Distributeurs Non Nationalisés existant à cette date (désormais appelées entreprises locales de distribution « ELD ») - dont le statut juridique était suffisamment protecteur de l'intérêt général - de poursuivre leur activité de distribution d'électricité en les excluant de la nationalisation.

Puis, du fait de la libéralisation des activités de production et de fourniture d'électricité, la directive européenne du 13 juillet 2009⁴³⁰ est ensuite venue imposer leur séparation complète, y compris structurelles, de l'activité de distribution d'électricité (article 24). Elle a dans le même temps autorisé les Etats à ne pas appliquer ce principe de séparation aux entreprises approvisionnant moins de 100 000 clients connectés ou approvisionnant de « petits réseaux isolés » et donc à ces ZNI (article 26 paragraphe 4)⁴³¹.

Ainsi et afin de respecter ces principes, la société Enedis est ainsi venue sur le territoire métropolitain se substituer à la société EDF pour la seule activité de distribution d'électricité, devenant ainsi gestionnaire unique du réseau de distribution d'électricité au côté des entreprises locales de distribution, chacune sur leurs zones de dessertes exclusives. Cette activité étant ainsi juridiquement et structurellement séparée des activités de production et de fourniture⁴³² d'électricité quant à elles exploitées par les opérateurs économiques sur un marché concurrentiel.

Sur le territoire de la Guadeloupe, c'est par l'effet de la loi n°75-622 du 11 juillet 1975⁴³³ que la nationalisation des activités de production, de transport et d'électricité prévue par la loi du 8 avril 1946 est rendue applicable, à l'exclusion des dispositions susvisées prévues pour les ELD.

Partant, les activités de production, de transport et de distribution d'électricité ont nationalisé en Guadeloupe au seul profit d'EDF.

⁴³⁰ Directive 2009/72/CE du parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE.

⁴³¹ On notera que cette dérogation a ensuite été étendue aux « petits réseaux connectés » par la Directive 2019/944 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE

⁴³² A l'exception de l'activité de fourniture d'électricité au tarif réglementé de vente, concédé à la société EDF.

⁴³³ Loi n°75-622 du 11 juillet 1975 relative à la nationalisation de l'électricité dans les DOM ()

La France s'est par ailleurs saisie de la faculté offerte par l'article 26.4 de la directive du 13 juillet 2009 susvisée en permettant aux ZNI de son territoire, dont fait partie la Guadeloupe, de déroger à ce principe de séparation juridique et fonctionnelle entre les activités de production de fourniture et de distribution d'électricité.

Sur ces ZNI et notamment la Guadeloupe, les opérateurs historiques sont demeurés à la fois fournisseurs et producteurs d'électricité. Ils sont détenteurs sur ces territoires du monopole du service public du transport, de la distribution publique d'électricité et de sa fourniture aux tarifs réglementés de vente. L'activité de production étant quant à elle concurrentielle, elle est partagée entre la société EDF et d'autres producteurs.

3. Ces règles sont désormais codifiées au sein du Code de l'énergie qui dispose à l'article L. 111-52 que :

« Les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité sont, dans leurs zones de desserte exclusives respectives :

1° La société gestionnaire des réseaux publics de distribution issue de la séparation entre les activités de gestion de réseau public de distribution et les activités de production ou de fourniture exercées par Electricité de France en application de l'article L. 111-57 ;

2° Les entreprises locales de distribution définies à l'article L. 111-54 ou les entreprises locales de distribution issues de la séparation entre leurs activités de gestion de réseau public de distribution et leurs activités de production ou de fourniture, en application de l'article L. 111-57 ou de l'article L. 111-58 ;

3° Le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité est, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, l'entreprise Electricité de France ainsi que les sociétés mentionnées aux articles L. 151-2 et L. 152-4. »

Par ces dispositions, le législateur est venu fixer que, sur le territoire Métropolitain, le service public de la distribution d'électricité était assuré, dans leurs zones de dessertes exclusives respectives :

- **par le gestionnaire du réseau de distribution issu de la séparation entre les activités de distribution et celles de production ou de fourniture, à savoir donc la société Enedis (laquelle s'est substituée à la société EDF, Cf .supra);**
- **par les entreprises locales de distribution (ci-après ELD) n'ayant pas été nationalisées (à l'issue de la loi de nationalisation du 8 avril 1946, Cf. supra), lesquelles sont définies par l'article L. 111-54 du code de l'énergie⁴³⁴**

⁴³⁴ Celui dispose : Sont des " entreprises locales de distribution " les sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat ou les collectivités locales détiennent la majorité du capital, les coopératives d'usagers et les sociétés d'intérêt collectif agricole concessionnaires de gaz ou d'électricité, ainsi que les régies constituées par les collectivités locales, existant au 9 avril 1946 et dont l'autonomie a été maintenue après cette date. Ces organismes doivent, pour demeurer de droit des gestionnaires de réseaux de distribution dans leur zone de desserte, conserver leur appartenance au secteur public ou coopératif, quelle que soit leur forme juridique ou leur nature coopérative.

En revanche, sur le territoire des ZNI dont fait partie la Guadeloupe, l'exploitation du service de distribution publique d'électricité revient légalement à la société EDF.

En effet, sur les ZNI où la société EDF est présente, à savoir sur l'essentiel d'entre eux à l'exception de Mayotte et Wallis et Futuna⁴³⁵, ces activités sont assurées par sa direction EDF Systèmes énergétiques insulaires (EDF SEI).

C'est ainsi qu'en Guadeloupe, la société EDF SEI, à travers son nom commercial EDF Archipel Guadeloupe, est le gestionnaire unique de la distribution d'électricité.

Si la société EDF Archipel dispose ainsi de droit exclusif en matière de distribution d'électricité sur le territoire de la Guadeloupe (I.1), elle devra exécuter ce service public dans des conditions contractuellement fixées et sous le contrôle de son autorité concédante (I.2).

I.2 Les modalités d'exercice du monopole d'EDF SEI

En sa qualité de gestionnaire de la distribution publique d'électricité (ci-après GRD), la société EDF Archipel (à l'instar des autres GRD sur le territoire métropolitain) ne peut exploiter ce service qu'en tant que concessionnaire, dans le cadre d'un contrat de concession de distribution d'électricité conclue avec l'autorité organisatrice de la distribution d'électricité territorialement compétente (ci-après AODE).

Les AODE sont en effet chargées, en vertu de l'article L. 2224-31 du Code Général des Collectivités territoriales, de négocier et conclure de tels contrats de concession avec les GRD et de contrôler le bon accomplissement des missions qui leurs sont dévolus dans le cadre de leur cahier des charges.

Pour le territoire de la Guadeloupe, cette autorité est un syndicat mixte fermé⁴³⁶, le Syndicat Mixte d'électricité de la Guadeloupe (ci-après Sy.MEG), qui exerce ces compétences pour le compte des 32 communes de la collectivité.

Actuellement, le réseau public de distribution d'électricité de Guadeloupe est exploité dans les conditions d'un contrat de concession et d'un cahier des charges conclu en novembre 2023 entre le Sy.MEG et la société EDF Archipel Guadeloupe et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024⁴³⁷. Il succède ainsi au contrat de concession conclu entre le Syndicat Intercommunal

⁴³⁵ Sur lesquels les opérateurs historiques en charge de ces missions sont respectivement les Société Electricité de Mayotte (EDM) et Electricité de Wallis et Futuna (EEWF), voir en ce sens articles L. 151-2 et L.152-4 du Code de l'énergie

⁴³⁶ Régi en cette qualité par les articles L.5711-1 et suivants du Code Général des collectivités territoriales

⁴³⁷ La délibération du comité syndical du 10 novembre 2023 approuvant la convention de concession et son cahier des charges est consultable à l'adresse suivante : <https://symeg.net/wp-content/uploads/2023/11/APPROBATION-CONV-CONCES-ET-CAHIER-DES-CHARGES-DE-CONCESSION-1.pdf>.

d'Electricité de Guadeloupe (ci-après SIEG, substitué depuis lors par le Sy.MEG) et la société EDF Archipel Guadeloupe le 26 janvier 2008⁴³⁸.

Celui-ci a été établi et négocié entre les parties⁴³⁹ sur la base d'un modèle national de contrat de concession et de cahier des charges pour la distribution publique d'électricité et de fourniture au tarif réglementé de vente dans les zones interconnectées, issu d'un accord signé entre la FNCCR et la société EDF SEI le 1^{er} mars 2022⁴⁴⁰.

Ces modèles sont eux-mêmes inspirés des modèles de contrats de concessions et cahier des charges pour la distribution d'électricité adoptés sur le territoire métropolitain à l'issue d'un accord entre la société Enedis, EDF, la FNCCR et France Urbaine en décembre 2017, tout en comportant des adaptations tenant compte aux enjeux de la transitions énergétique et aux spécificités des ZNI⁴⁴¹.

2. Analyse à droit constant

Ainsi que nous venons de le voir, la société EDF SEI, commercialement appelée EDF Archipel Guadeloupe, détient le monopole légal de la distribution d'électricité sur le territoire de la Guadeloupe, service public qu'elle exploite sur les 32 communes de la collectivité dans les conditions prévues par le contrat de concession conclu à cet effet en novembre 2023 et pour une durée de 30 ans avec l'AODE territorialement compétente, le Sy.MEG.

C'est dans ce cadre que le rapport du Congrès des élus s'interroge sur la possibilité de créer un opérateur de distribution d'électricité indépendant de la société EDF.

Et ce, on le suppose, afin de lui permettre d'exploiter le service public de la distribution d'électricité sur le territoire/ une partie du territoire de la Guadeloupe.

Cette opération revient en droit à ôter des droits exclusifs à la société EDF SEI, le service public de la distribution d'électricité devenant par la même concurrentiel. Et donc en d'autres termes, à réduire le champ matériel du monopole de ce gestionnaire de réseau tel qu'il est consacré par le Code de l'énergie.

⁴³⁸ Pour être tout à fait exhaustif, on précisera que cette concession succède elle-même à une concession de de distribution aux services publics conclue entre l'Etat et la société EDF en 1955, il s'agit d'une forme particulière et très ancienne de concession étatique de distribution d'électricité régie par les dispositions des articles L. 324-1 et suivants du Code de l'énergie dont il n'apparaît pas nécessaire de faire état dans la présente fiche.

⁴³⁹ Au cours de réunions de travail menées entre février et octobre 2023, voir en ce sens La délibération du comité syndical du 10 novembre 2023 approuvant la convention de concession et son cahier des charges susvisée

⁴⁴⁰ Ce modèle a été approuvé le 10 mars 2022 par le Président du Sy.MEG, voir en ce sens La délibération du comité syndical du 10 novembre 2023 approuvant la convention de concession et son cahier des charges susvisée

⁴⁴¹ Voir en ce sens le Communiqué de presse relatif à la signature de l'accord du 1^{er} mars 2022 portant sur les contrats de concession dans les zones non interconnectées, disponible ici :

https://www.territoire-energie.com/wp-content/uploads/2022/03/2022_03_24_communique%C3%A9_FNCCR_EDF_ZNI_accord_cadre.pdf

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

La création d'un tel opérateur suppose donc de modifier les dispositions législatives consacrant le monopole de l'opérateur de distribution d'électricité historique.

Cette modification ne pourrait donc par principe qu'être portée par une loi, promulguée à la suite :

- Soit de l'intervention du législateur, en effet celui-ci est en principe seul habilité à instituer un monopole et par la même en mesure de définir précisément les activités en relevant (CE, 9 octobre 1981, *Chambre du Commerce et de l'industrie de Toulon et du Var*, n°11151) ;

Cette intervention suppose le dépôt au Parlement d'un projet de loi par le gouvernement ou d'une proposition de loi par un parlementaire.

Elle pourrait toutefois être accélérée par l'intervention d'un arrêt du Conseil d'Etat revenant sur la légalité, la conventionalité au regard du droit européen ou la constitutionnalité des droits exclusifs de la société EDF SEI, dont la probabilité demeure mesurée⁴⁴².

- Soit de l'habilitation du Conseil régional de Guadeloupe à fixer des règles en ce sens applicables dans leur région sur le fondement de l'article 73 alinéa 3 de la Constitution et dans les conditions posées par les articles LO4435-9 et suivant du Code Général des collectivités territoriales, ces dispositions ne relevant pas des matières dans lesquelles une telle habilitation est exclue⁴⁴³.

En l'état, le conseil régional de Guadeloupe ne dispose pas d'habilitation lui permettant de légiférer en la matière, il conviendrait donc de la solliciter et que celle-ci soit validée par le Parlement dans les conditions prévues par les articles susvisés.

En première lecture et dès lors qu'elle implique de revenir radicalement sur la structure monopolistique même du marché de la distribution d'électricité, à tout le moins dans certaines ZNI, cette modification législative pourrait à notre sens s'avérer compromise à court terme en l'état du droit positif.

⁴⁴² On notera en effet que le Conseil d'Etat a récemment reconnu la compatibilité au droit européen des droits exclusifs détenus par la Société Enedis dans un arrêt Ce, 10 juillet 2020, Ville de Lyon, 423901

⁴⁴³ Voir en ce sens article 73 alinéa 4 de la Constitution

Le cas échéant, cette opération impliquerait de revenir (par la voie d'un avenant ou d'une résiliation) sur la concession de distribution publique d'électricité conclue entre le Sy.MEG et la société EDF Archipel Guadeloupe en 2023, dont le terme a été fixé en 2054 et qui conformément au cadre juridique ci-avant rappelé, porte sur l'intégralité du territoire de la Guadeloupe.

Il conviendra alors également de s'interroger sur l'évolution de ce contrat au regard du modèle national de contrat de concession et de cahier des charges pour la distribution publique d'électricité dans les zones interconnectées consacré en 2022 afin d'assurer la cohérence des conditions de distribution d'électricité sur le territoire guadeloupéen.

3.2. *Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?*

La Guadeloupe relève, comme la Martinique notamment, du régime des ZNI, ainsi que cela a été rappelé ci-dessus.

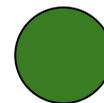
Ce régime s'applique de façon identique aux DROM et aux CUOM⁴⁴⁴, de sorte que les préconisations formulées ci-dessus à droit constant s'appliqueront dans les mêmes termes dans l'hypothèse d'un passage en CUOM, qu'il s'agisse de recourir à la loi ou à l'habilitation de l'assemblée délibérante de la future CUOM de Guadeloupe.

3.3. *Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?*

Dès lors que les questions relatives à la politique énergétique ne relèvent pas, s'agissant de la Polynésie française, des compétences exclusives de l'Etat, le passage de la Guadeloupe en COM-DA pourrait lui permettre d'intervenir directement au moyen d'une loi de pays, sans qu'il soit nécessaire que son assemblée délibérante soit préalablement habilitée en ce sens.

Il conviendrait alors, dans un second temps, de revenir sur la concession de distribution publique d'électricité conclue entre le Sy MEG et EDF Archipel Guadeloupe et dont l'effet court jusqu'en 2054.

⁴⁴⁴ Annexe au projet de loi de finances pour 2023, *Service public de l'énergie*, p. 25



Le rapport du Congrès des élus préconise de sécuriser juridiquement les « *dispositifs d'aide à la continuité territoriale* » instaurés par les collectivités territoriales pour les déplacements entre les différentes îles de l'archipel guadeloupéen.

1. Présentation du cadre juridique

a. La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer a institué une politique nationale de continuité territoriale au profit des collectivités situées outre-mer.

Cette politique a été rendue nécessaire par la situation géographique spécifique de ces collectivités qui, en raison de leur insularité, font face à un enclavement rendant complexes les déplacements tant extérieurs qu'intérieurs de leurs résidents.

Elle est ainsi consacrée à l'article L. 1803-1 du code des transports, qui prévoit que :

« Dans les conditions déterminées par les lois et règlements, les pouvoirs publics mettent en œuvre, au profit des personnes physiques régulièrement établies en France et des personnes morales de droit privé domiciliées outre-mer, une politique nationale de continuité territoriale au départ ou à destination de l'outre-mer. »

Cette politique repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République. Elle tend à atténuer les contraintes de l'insularité et de l'éloignement, notamment en matière d'installation professionnelle, et à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer ».

Cette politique est mise en œuvre par le versement de diverses aides à la continuité territoriale.

Notons que, en tant qu'ils relèvent d'une politique nationale, ces dispositifs d'aide à la continuité territoriale relèvent de la compétence de l'Etat.

Ils sont à cet égard abondés par **le fonds de continuité territoriale**⁴⁴⁵, dont les ressources sont fixées chaque année par la loi de finances⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ Article L. 1803-2 du code des transports

⁴⁴⁶ Article L. 1803-9 du code des transports

Ce fonds finance plus précisément trois catégories d'aide : l'aide à la continuité territoriale (ci-après « ACT »), l'aide au rapatriement de corps⁴⁴⁷ et les différents passeports pour la mobilité⁴⁴⁸ (pour une présentation détaillée de ces différentes aides et notamment des passeports pour la mobilité, nous vous renvoyons à la fiche n° 10).

S'agissant plus particulièrement de l'ACT, celle-ci permet de financer :

- Une partie des titres de transport des personnes résidant outre-mer pour leurs trajets à destination du territoire métropolitain⁴⁴⁹ ;
- Une partie des titres de transport pour les trajets réalisés entre les collectivités situées outre-mer à l'intérieur d'une même zone géographique, ou **à l'intérieur d'une même collectivité en raison des difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire**⁴⁵⁰ ;
- Une partie des titres de transport pour les personnes rendant une dernière visite à un proche ou se rendant à ses obsèques, que le trajet ait lieu vers l'hexagone, l'outre-mer ou entre collectivités situées outre-mer⁴⁵¹.

Dès ce stade, il sera relevé que le législateur a ouvert le bénéfice de l'ACT aux déplacements internes à une collectivité située outre-mer.

Cela étant, l'attribution des aides financées par le fonds de continuité territoriale tient compte des ressources des résidents et, notamment, du revenu moyen par habitant au sein de la collectivité concernée ainsi que de la distance entre celle-ci et la métropole⁴⁵².

Leur montant est fixé par l'arrêté du 18 novembre 2010 pris en application de l'article 13 du décret n° 2010-1424 du 18 novembre 2010.

Celui-ci fixe, par exemple, pour l'ACT prévue à l'article L. 1803-4 du code des transports, une aide d'un montant maximum de 340 euros lorsque le trajet est réalisé au départ de la Guadeloupe à destination de la métropole, ou au départ de la métropole à destination de la Guadeloupe⁴⁵³.

Elle est fixée à 40 % du coût du titre de transport aérien lorsqu'il s'agit d'un trajet entre collectivités situées outre-mer.

⁴⁴⁷ Article L. 1803-4-1 du code des transports

⁴⁴⁸ Articles L. 1803-5 à L. 1803-7-1 du code des transports

⁴⁴⁹ Article L. 1803-4, al. 1^{er} du code des transports

⁴⁵⁰ Article L. 1803-4, al. 2 et 3 du code des transports

⁴⁵¹ Article L. 1803-4-1 du code des transports

⁴⁵² Article L.1803-3 du Code des transports

⁴⁵³ Article 1 de l'arrêté du 18 novembre 2010

2. Bien que ces dispositifs de continuité territoriale relèvent de la compétence de l'Etat, il convient de relever que les collectivités territoriales, et plus particulièrement les régions d'outre-mer, ne sont pas dépourvues de toute compétence en la matière.

En effet, l'article 24 de la loi d'orientation des mobilités⁴⁵⁴ (ci-après « LOM ») dispose que :

« Pour l'application de l'article L. 1231-3 du code des transports dans les territoires ultramarins composés de plusieurs îles, l'autorité organisatrice de la mobilité régionale met en place une politique de continuité territoriale inter-îles ou inter-rades ».

Notons que, l'article L. 1231-3 du code des transports définissant les attributions des autorités organisatrices de la mobilité régionales (AOMR), l'article 24 de la LOM octroie dès lors une compétence mobilité spécifique aux AOMR des territoires ultramarins composés de plusieurs îles.

Dans ces territoires, l'AOMR est donc tenue de mettre en place une politique de continuité territoriale inter-îles ou inter-rades.

Cette disposition pourrait alors fonder les dispositifs d'aide à la continuité territoriale mis en œuvre par les AOMR ultramarines pour les déplacements internes à leur territoire, lesquels contribuent à la politique de continuité territoriale qu'elles sont tenues d'organiser.

Dit autrement, il semble que la compétence en matière de dispositifs d'aide à la continuité territoriale soit partagée entre, d'une part, l'Etat, qui intervient au titre de la politique nationale de continuité territoriale et, d'autre part, les AOMR des territoires ultramarins, chargées d'y assurer une politique de continuité territoriale inter-îles ou inter-rades.

2. Analyse à droit constant

a. A la lecture des textes, les dispositifs d'aide mis en œuvre dans le cadre de la politique nationale de continuité territoriale, qui relève de l'Etat, concernent à la fois la mobilité extérieure (entre la métropole et les territoires ultra-marins, ou entre les territoires ultramarins) et la mobilité intérieure.

⁴⁵⁴ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

Sur ce dernier point, rappelons que le second alinéa de l'article L. 1803-4 du code des transports étend l'ACT aux déplacements à l'intérieur du territoire d'une collectivité située outre-mer « *en raison des difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire* ».

Toutefois, si le législateur a consacré l'éligibilité à l'ACT pour les déplacements intérieurs, il n'en demeure pas moins que, à date, seule la Guyane en bénéficie effectivement.

En effet, il convient de relever que le bénéfice de l'ACT pour les déplacements intérieurs est subordonné à l'édiction d'un arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé de l'outre-mer⁴⁵⁵.

Il suppose également l'inscription des crédits nécessaires à son financement en loi de finances.

C'est dans ce cadre qu'un arrêté du 13 décembre 2010 pris en application du second alinéa de l'article L. 1803-4 du code des transports définit les déplacements intérieurs éligibles à l'ACT en Guyane⁴⁵⁶.

Cette problématique a d'ailleurs été soulevée dans le rapport sur la continuité territoriale dans les Outre-mer de 2019, qui indiquait que « *L'aide au déplacement ne peut se concevoir uniquement pour des liaisons avec l'Hexagone, une desserte fluide à l'intérieur de ces territoires est aussi nécessaire, particulièrement dans des archipels et participe, au même titre, au principe de continuité territoriale* »⁴⁵⁷.

Elle a également été relayée par certains députés à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, qui avaient déposé un amendement – finalement retiré – afin d'attribuer un million d'euros à l'action 03 « *Continuité territoriale* » du programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » pour assurer l'extension de l'ACT à certains déplacements intérieurs de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna⁴⁵⁸.

Il s'en infère que, pour toutes les autres collectivités situées outre-mer, dont la Guadeloupe, le financement des déplacements intérieurs de leurs résidents n'est pas couvert par l'ACT et est, par conséquent, exclusivement assuré à l'échelon local par le versement d'aides à la continuité territoriale par des collectivités locales.

⁴⁵⁵ Article L. 1803-4 al. 2 du code des transports

⁴⁵⁶ Il s'agit des déplacements effectués en transport aérien public régulier sur les liaisons aériennes suivantes : Cayenne - Maripasoula, Cayenne - Grand-Santi, Cayenne - Saül, Saint-Laurent-du-Maroni - Grand-Santi et Saül-Maripasoula (article 2 de l'arrêté du 13 décembre 2010)

⁴⁵⁷ Rapport d'information n° 2289 fait au nom de la délégation locale aux outre-mer sur la continuité territoriale dans les Outre-Mer

⁴⁵⁸ Amendement n°II-547 déposé le vendredi 21 octobre 2022, disponible sur le [lien suivant](#)

b. A cet égard, ainsi qu'il l'a été indiqué *supra*, la compétence en matière d'aides à la continuité territoriale semble partagée entre l'Etat et les AOMR des territoires ultramarins composés de plusieurs îles.

Ainsi, dans ce dernier cas, dès lors que leur territoire est effectivement composé de plusieurs îles, les régions sont fondées à intervenir financièrement au soutien de la politique de continuité territoriale inter-îles et inter-rades qu'elles sont tenues de mettre en œuvre.

Les dispositifs d'aide mis en œuvre dans ce cadre par les AOMR apparaissent dès lors suffisamment sécurisés juridiquement.

Toutefois, dans la mesure où la LOM vise uniquement la région au titre de la mise en place d'une politique de continuité inter-îles ou inter-rades, l'intervention d'autres collectivités à ce titre nous semble devoir être écartée.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe entend « *sécuriser juridiquement* » les dispositifs d'aide à la continuité territoriale instaurés par les collectivités territoriales pour les déplacements entre les différentes îles de l'archipel guadeloupéen.

A cet égard, il sera observé que les dispositifs d'aide à la continuité territoriale mis en œuvre dans le cadre de la politique nationale relèvent de la compétence de l'Etat, qui en assure le financement.

Toutefois, sans soutien financier de l'Etat via le fonds de continuité territoriale, les dispositifs d'aide au déplacement à l'intérieur du territoire guadeloupéen sont en pratique uniquement assurés par la Région et non via l'ACT.

A titre d'exemple, nous relevons que la Région Guadeloupe a mis en œuvre un dispositif d'aide au désenclavement maritime afin de favoriser la mobilité entre les différentes îles du sud de l'archipel⁴⁵⁹.

Dans la mesure où la Guadeloupe est composée de plusieurs îles, l'intervention de la Région peut être fondée sur les dispositions susvisées de l'article 24 de la LOM, qui donnent compétence à l'AOMR pour organiser une politique de continuité territoriale inter-îles ou inter-rades.

⁴⁵⁹ Communiqué de la Région disponible sur le [lien suivant](#)

Cette intervention, qui permet, en l'état, de pallier l'absence d'aides de l'Etat au titre de l'ACT pour les déplacements intérieurs, apparaît donc sécurisée juridiquement.

L'intervention d'autres collectivités telles que le Département ou les intercommunalités (notamment, pour certaines de ces dernières, sous l'égide du syndicat mixte des transports du Petit-Cul-de-Sac-Marin auxquels elles ont transféré leur compétence mobilité⁴⁶⁰), nous paraît en revanche moins évidente.

En effet, outre que le texte réserve à l'AOMR la compétence pour intervenir en matière de continuité territoriale, l'intervention du Département ou des intercommunalités – dont le périmètre n'est, au demeurant, pas pertinent, feraient perdre leur lisibilité aux dispositifs d'aide mis en place, et plus généralement à la répartition des compétences entre personnes publiques.

Au-delà, il pourrait également être envisagé de permettre à la Guadeloupe de bénéficier effectivement des dispositifs d'aide à la continuité territoriale mis en œuvre par l'Etat, et notamment de l'ACT, pour ses liaisons intérieures.

Cela supposerait dès lors une discussion avec les services de l'Etat afin qu'un arrêté ministériel puisse rendre éligibles les déplacements effectués à l'intérieur de la Guadeloupe.

A cette occasion, il conviendrait de démontrer, comme le requiert pour rappel le second alinéa de l'article L. 1803-4 du code des transports, que la Guadeloupe rencontre des difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire.

A cet égard, la situation singulière de la Guadeloupe, qui tient notamment à sa double insularité (au regard de la métropole et au regard de ses différentes îles), pourrait être avancée.

Cette double insularité nécessite en effet des déplacements complexes entre les différentes îles de l'archipel et notamment vers et depuis les îles du sud (Marie-Galante, Les Saintes et la Désirade).

Au-delà, une telle mesure nécessiterait l'inscription de crédits en loi de finances pour abonder le fonds de continuité territoriale à cette fin et donc un soutien politique suffisant.

⁴⁶⁰ Conformément à l'arrêté n° 2009-2056/AD/II/2 portant extension du périmètre du Syndicat Mixte des Transports du Petit-Cul-de-Sac-Marin, il s'agit des Communautés d'agglomération de Cap Excellence (CAPEX) et de la Riviera du Levant (CARL)

4. La réalisation de la préconisation pourrait-elle être facilitée par la transformation de la collectivité en COM-DA ou une implication plus forte de l'Etat à statut constant ou en passage en CUOM ?

a. La transformation de la Guadeloupe en collectivité unique d'outre-mer (CUOM), se substituant au Département et à la Région sur le fondement du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, n'impacterait pas la réalisation de la présente préconisation.

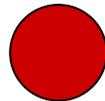
En effet, les CUOM, comme les DROM et ROM, sont régies par le principe de l'identité législative.

Par conséquent, les dispositifs présentés ci-dessus seraient applicables dans les mêmes conditions. On relèvera simplement que ce serait la CUOM qui serait AOMR.

b. La transformation de la Guadeloupe en collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie (COM-DA), régie par l'article 74 de la Constitution ne paraît pas davantage impacter l'application desdits dispositifs.

En effet, tant l'article L. 1803-1 du code des transports, que l'article 24 de la LOM utilisent des termes généraux englobant à la fois les DROM et les COM : « *outre-mer* », « *collectivité territoriale d'outre-mer* », « *territoires ultra-marins* ».

En revanche, le transfert d'une compétence en matière de transport, couplé à l'autonomie de la COM, permettrait, plus largement, de déterminer une politique locale de continuité territoriale.



FICHE 46 – RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION CITOYENNE ET DE LA DEMOCRATIE LOCALE

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe fait état de la volonté de voir la participation citoyenne et la démocratie locale renforcées.

1. Présentation du cadre juridique

Nous distinguerons les dispositifs de participation citoyenne à la vie démocratique locale selon qu'ils sont à l'initiative de la collectivité locale (**1.1**) ou des citoyens (**1.2**).

Pour être complet, il convient de relever que d'autres dispositifs sont à la disposition du législateur. Leur étude ne nous semble néanmoins pas pertinente dans le cadre de la présente fiche. Il y a toutefois lieu, à tout le moins, de les mentionner.

Ainsi, les articles 72-1, 72-4 et 73 de la Constitution prévoient différentes hypothèses de consultation facultative ou obligatoire des électeurs inscrits dans des collectivités spécifiques, et plus précisément :

- Une consultation facultative lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation ou ses limites géographiques⁴⁶¹ ;
- Une consultation obligatoire lorsqu'il est envisagé de passer de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 de la Constitution⁴⁶² ;
- Une consultation obligatoire lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité unique se substituant à un département et à une région d'outre-mer ou, une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités⁴⁶³.

1.1. Les dispositifs de participation citoyenne à l'initiative des collectivités locales

➤ Le référendum local

Le référendum local est prévu par la Constitution elle-même au deuxième alinéa de l'article 72-1, lequel renvoie néanmoins à une loi organique le soin de définir les conditions dans

⁴⁶¹ Article 72-1 de la Constitution

⁴⁶² Article 72-4 de la Constitution

⁴⁶³ Article 73 de la Constitution

lesquelles les projets de délibération ou d'acte peuvent être soumis, à l'initiative d'une collectivité territoriale, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Cette loi organique a été codifiée au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁴⁶⁴.

A ce stade, il convient de relever que **le référendum local a une portée décisionnelle**. Plus précisément, le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés⁴⁶⁵.

➤ La consultation

La consultation locale est prévue par le CGCT⁴⁶⁶.

Il est important de relever que le juge administratif a considéré que cette faculté légale n'avait ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte en procédant à une consultation du public selon des modalités qu'elles fixent⁴⁶⁷.

Ces modalités peuvent être plus souples que celles prévues pour la consultation des électeurs envisagée par le CGCT. Par exemple, les personnes consultées ne sont pas nécessairement des électeurs.

La consultation doit néanmoins s'inscrire dans le cadre juridique fixé par l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) (information du public, octroi d'un délai raisonnable pour participer, etc.) et respecter les principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère.

L'article L. 131-1 du CRPA dispose ainsi que :

« Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics ».

⁴⁶⁴ Articles LO. 1112-1 et suivants du CGCT

⁴⁶⁵ Article LO. 1112-7 du CGCT

⁴⁶⁶ Articles L. 1112-5 et suivants du CGCT

⁴⁶⁷ CE Assemblée, 19 juillet 2017, n° 403928 et 403948

Si les procédures de consultation sont donc multiples, elles ont néanmoins pour point commun de n'avoir qu'une portée consultative⁴⁶⁸. En somme, le résultat des consultations ne constitue qu'un avis qui ne lie pas l'autorité compétente pour prendre la décision (exécutif ou organe délibérant de la collectivité territoriale).

1.2. Les dispositifs de participation citoyenne à l'initiative des citoyens

Un seul dispositif de participation citoyenne à l'initiative des citoyens est prévu, il s'agit du droit de pétition.

Le droit de pétition dispose d'une assise constitutionnelle puisque le premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution renvoie à une loi le soin de fixer les conditions les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

C'est l'article L. 1112-16 du CGCT qui encadre ce droit.

Une pétition peut avoir deux objets distincts : demander l'inscription, à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, de l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de sa compétence, ou demander l'inscription d'une affaire à l'ordre du jour de la même assemblée.

Dans les deux cas, **la demande ne porte donc que sur l'inscription d'un point à l'ordre du jour de l'organe délibérant, qui conserve son pouvoir décisionnel** quant à l'organisation de la consultation sollicitée ou quant au fait de délibérer sur l'affaire dont il est saisi et, *a fortiori, in fine*, sur le fond de l'affaire portée par les pétitionnaires.

2. Analyse à droit constant

L'avantage des dispositifs susmentionnés est qu'ils permettent, à des degrés divers, l'association des citoyens au processus décisionnel des collectivités territoriales.

La principale limite est qu'ils sont peu utilisés par ces dernières, et par les citoyens (qu'il s'agisse d'en prendre l'initiative, avec le droit de pétition, ou de participer, avec le référendum et la consultation).

⁴⁶⁸ Article L. 1112-17 du CGCT

S'agissant du droit de pétition, la loi 3DS⁴⁶⁹ a modifié l'article L. 1112-16 du CGCT afin d'élargir le champ d'application de la pétition locale, de faciliter sa mise en œuvre et, ce faisant, de favoriser la participation citoyenne locale.

Il convient également de distinguer, s'agissant des procédures de consultation, entre celle qui est régie par le CGCT, et celles qui peuvent être mises en œuvre, en parallèle, dans la limite du respect du cadre fixé par le Conseil d'Etat dans sa décision susmentionnée du 19 juillet 2017.

En effet, les collectivités territoriales semblent utiliser davantage les leviers plus informels de participation citoyenne (budget participatif, instances de dialogue citoyens, etc.) que la procédure de consultation prévue par le CGCT.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire ?

Une réflexion sur l'évolution du cadre juridique pourra être menée au vu des souhaits exprimés sur ce point par les élus.

A ce stade, il nous a semblé pertinent de nous interroger sur la possibilité de restreindre la participation du public à une catégorie spécifique de la population, notamment en fonction de leur attachement à la collectivité concernée, et sur l'existence de dispositifs propres à certaines collectivités territoriales.

a. S'agissant de la possibilité de restreindre la participation du public à une catégorie spécifique de la population, il convient de relever que cela supposerait de reconnaître un statut particulier aux personnes concernées.

Un parallèle est ici intéressant avec la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie⁴⁷⁰ qui a créé une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie⁴⁷¹, incluant les personnes de nationalité française remplissant des conditions spécifiques démontrant leurs liens avec le territoire (avoir eu le statut civil coutumier kanak, avoir l'un de ses parents né en Nouvelle-Calédonie et y vivre ou disposer d'une durée de résidence de dix ans minimum notamment).

⁴⁶⁹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

⁴⁷⁰ N° 99-209

⁴⁷¹ Article LO. 3

La détention de cette citoyenneté conditionne la participation aux élections du congrès et des assemblées de province⁴⁷². Ainsi, disposer de la nationalité française ne suffit pas pour participer à ces élections.

On pourrait donc imaginer qu'une citoyenneté propre à une collectivité territoriale située outre-mer pourrait justifier de restreindre certains dispositifs de participation citoyenne aux personnes ayant cette qualité.

Toutefois, le statut de la Nouvelle-Calédonie est très spécifique puisqu'il a été élaboré en vue de l'accès du territoire à une potentielle indépendance à l'issue d'un processus d'autodétermination.

Dans ce contexte spécifique, la Constitution elle-même prévoit que le statut de la Nouvelle-Calédonie fixe les règles relatives à la citoyenneté⁴⁷³ et la Cour européenne des droits de l'homme a validé les restrictions apportées au droit de vote des français non citoyens de la Nouvelle-Calédonie⁴⁷⁴.

Mais la situation ne paraît pas transposable aux autres collectivités locales, de sorte que le parallèle ainsi opéré ne semble pas, *in fine*, pertinent.

Au demeurant, s'agissant des dispositifs décrits en première partie, la Constitution et le CGCT visent les électeurs des collectivités territoriales concernées, de sorte que la restriction de la participation à une catégorie de personnes plus restreinte ne serait pas régulière.

S'agissant des consultations organisées en dehors du CGCT, il ressort de la décision du Conseil d'Etat susmentionnée du 19 juillet 2017 que le public invité à participer peut ne pas correspondre à la catégorie des électeurs puisque, dans cette affaire, la consultation était ouverte à toutes les personnes âgées de plus de 15 ans habitant une région ou déclarant y avoir leur attache (la consultation portait sur la détermination du nom de la région à l'issue de la fusion intervenue en 2015).

Pour autant, cette liberté suppose davantage de pouvoir adapter le public susceptible de participer en fonction de l'objet de la consultation et il apparaît que la restriction de la participation à une consultation aux seules personnes susceptibles de justifier d'une forme de « *citoyenneté guadeloupéenne* » pourrait être regardée comme discriminatoire et donc contraire au principe d'égalité.

⁴⁷² Article LO. 188

⁴⁷³ Article 77

⁴⁷⁴ CEDH, 11 janvier 2005, *PY contre France*, n° 66289/01

En somme, une telle éventualité semble devoir être exclue.

b. S'agissant de l'existence de dispositifs propres à certaines collectivités territoriales, nous avons pu relever que, par exemple, la Collectivité de Saint-Martin et la Polynésie française sont régies par des dispositions spécifiques s'agissant de la participation des électeurs à la vie de la collectivité.

Il s'agit toutefois du même triptyque « *référendum – consultation – pétition* », avec quelques adaptations liées à leur autonomie normative.

Pour le reste, **nous n'avons pas identifié de dispositifs réellement distincts de ceux susmentionnés.**

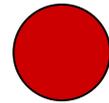
3.2. *Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?*

Le passage en CUOM serait ici sans incidence dès lors que la préconisation ne porte pas sur l'exercice d'une compétence.

3.3 *Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?*

Le passage en COM-DA pourrait nécessiter des adaptations des dispositifs légaux susmentionnés, comme pour la Polynésie française et Saint-Martin.

Selon les souhaits exprimés par les élus en matière de renforcement de la participation citoyenne et de la démocratie locale, le propos pourra éventuellement être complété ici.



Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe fait état de la volonté d'instituer une taxe pour protéger la production, un droit de douane calculé non pas sur la valeur mais sur le poids pour les produits alimentaires par exemple, de l'instauration des droits de douane ciblés sur les productions qui méritent d'être protégées, et redistribués à travers un fonds d'intervention pour aider les producteurs.

1. Présentation du cadre juridique

La Guadeloupe est un « *département et région d'outre-mer* » (art 73 de la Constitution) et appartient au territoire de l'Union Européenne (UE).

Sur le plan fiscal, elle est considérée comme un territoire tiers d'exportation par rapport à la France métropolitaine et par rapport aux autres États membres de l'Union européenne.

Les départements de la Guadeloupe et de la Martinique forment un territoire fiscal unique.

Les départements de La Réunion, de Mayotte et de la Guyane constituent un territoire d'exportation entre eux et par rapport aux départements de la Guadeloupe et de la Martinique.

En sa qualité de région ultrapériphérique, les règles en matière de douanes établies au niveau de l'UE sont applicables en Guadeloupe son statut lui ouvrant cependant la possibilité d'un traitement différencié dans l'application du droit de l'Union, en revanche celles établies en matière de TVA (art 6 de la Directive TVA) et d'accises ne s'appliquent pas.

Par ailleurs, les produits importés sur le territoire de la Guadeloupe sont soumis à l'octroi de mer et à l'octroi de mer régional (L. no 2004-639, 2 juill. 2004, JO 3 juill., modifiée par L. no 2015-762, 29 juin 2015, JO 30 juin).

L'octroi de mer est régi par la loi du 2 juillet 2004 (Loi n°2004-639) modifiée par la loi n°2015-762 du 29 juin 2015 et par l'article 99 de la loi de finances initiale 2022 n°2021-1900 du 30 décembre 2021.

L'octroi de mer vise les importations (octroi de mer « externe ») et taxe les productions locales au-delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires (octroi de mer externe)

D'autre part les collectivités de niveau régional ont la possibilité de décider un « différentiel d'octroi de mer » applicable aux biens importés par rapport aux mêmes biens produits localement, en vue de compenser les surcoûts de la production locale.

- **L'octroi de mer**

Concernant l'octroi de mer, « la Décision (UE) 2021/991 du Conseil du 7 juin 2021 autorise les autorités françaises à prévoir des exonérations totales ou des réductions de l'impôt « octroi de mer » en faveur d'une liste limitée de produits fabriqués localement et énumérés dans l'annexe de la décision. Ces exonérations ou réductions de taxe ne peuvent conduire à des différences de taxation excédant, selon les produits, 20 ou 30 points de pourcentage. L'autorisation donnée est valable jusqu'au 31 décembre 2027.

Cette décision permet donc d'appliquer, dans les limites autorisées, une différence de taxation à l'octroi de mer entre les produits locaux des régions ultrapériphériques françaises et les produits provenant de l'extérieur.

L'octroi de mer et l'octroi de mer régional constituent donc des mesures particulières permettant une taxation différente entre les produits locaux et les produits en provenance de l'extérieur. Cela constitue une mesure dérogatoire, au droit de l'Union Européenne et plus particulièrement au principe de la libre circulation des marchandises, qui est très encadrée.

- **L'Union européenne et la libre circulation des marchandises**

L'article 28 du Traité sur Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) prévoit que
« 1. *L'Union comprend une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers.*
2. *Les dispositions de l'article 30 et du chapitre 3 du présent titre s'appliquent aux produits qui sont originaires des États membres, ainsi qu'aux produits en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres.* »

Et l'article 30 TFUE dispose que : « *Les droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent sont interdits entre les États membres. Cette interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal* ».

Ainsi le TFUE, qui fait suite au Traité instituant la Communauté Européenne depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, interdit purement et simplement les droits de douane à l'importation et à l'exportation et taxes d'effet équivalent dans les échanges entre États membres (art. 28 et 30 TFUE).

L'article 36 TFUE instaure cependant une limite puisqu'il prévoit que « *Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres* ».

Il est donc possible de déroger à la liberté de circulation à trois conditions :

- 1) Il faut que la mesure dont l'État invoque la validité doit présenter un caractère non économique et avoir par conséquent pour objet la sauvegarde d'un intérêt expressément mentionné par le texte
- 2) La mesure doit être proportionnée dans son contenu à cet objectif qu'elle poursuit
- 3) Et le droit de l'Union ne doit pas déjà comporter de mesures suffisantes pour protéger l'intérêt invoqué (*Centre d'indemnisation de la Crespelle (1994) C 323/93*).

Et l'article 349 du TFUE prévoit qu'en raison de la situation de la Guadeloupe des mesures particulières peuvent être adoptées, notamment en matière de politiques douanières commerciales, politique fiscale.

*Article 349 TFUE (ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE) : « Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la **Guadeloupe**, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le **Conseil**, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, **arrête des mesures spécifiques** visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.*

*Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les **politiques douanières et commerciales, la politique fiscale**, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.*

Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes. »

L'article 200 du TFUE (ex-article 184 TCE) :

« 1. Les importations originaires des pays et territoires bénéficient à leur entrée dans les États membres de l'interdiction des droits de douane qui intervient entre les États membres conformément aux dispositions des traités.

2. À l'entrée dans chaque pays et territoire, les droits de douane frappant les importations des États membres et des autres pays et territoires sont interdits conformément aux dispositions de l'article 30.

3. Toutefois, les pays et territoires peuvent percevoir des droits de douane qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget.

Les droits visés à l'alinéa ci-dessus ne peuvent excéder ceux qui frappent les importations des produits en provenance de l'État membre avec lequel chaque pays ou territoire entretient des relations particulières.

4. Le paragraphe 2 n'est pas applicable aux pays et territoires qui, en raison des obligations internationales particulières auxquelles ils sont soumis, appliquent déjà un tarif douanier non discriminatoire.

5. L'établissement ou la modification de droits de douane frappant les marchandises importées dans les pays et territoires ne doit pas donner lieu, en droit ou en fait, à une discrimination directe ou indirecte entre les importations en provenance des divers États membres. »

Ainsi en application de ces articles du TFUE, il est possible d'instaurer un régime dérogatoire aux articles 28 et 30 du TFUE, à certaines conditions notamment si celui-ci est nécessaire pour le développement du territoire de la Guadeloupe.

2. Analyse à droit constant

Le principe est la libre circulation des marchandises et le principe de non-discrimination, ainsi il est n'est pas possible, sauf cas particuliers, de soumettre des produits internes et importés à des régimes différent en raison de leur origine.

La situation de la Guadeloupe peut cependant permettre d'adopter des mesures dérogatoires.

Il existe ainsi actuellement l'octroi de mer et l'octroi de mer régional qui ont été autorisés jusqu'en 2027 par une décision du Conseil de l'union européenne.

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

3.1. *Comment réaliser la préconisation identifiée sans changement statutaire*

- **Création d'une taxe nouvelle**

La création d'une taxe nouvelle nécessiterait d'obtenir l'accord de l'UE puisque cette taxe aurait pour but de favoriser la production interne.

Afin de justifier de sa création, il serait possible de soutenir qu'elle a un objectif d'intérêt général pour la Guadeloupe afin que les producteurs puissent continuer leur activité et que les emplois soient sauvegardés (art 36 TFUE).

Il conviendra de fixer la liste des produits qui seront concernés par la taxe ainsi que les tarifs de celle-ci.

Concernant l'instauration d'une taxe calculés non pas sur la valeur mais sur le poids pour les produits alimentaires, il semble que cela aurait pour effet de générer beaucoup de complexité en raison de la diversité des produits qui pourraient être concernés (il faudrait déterminer un tarif et un pesage propre à chaque produit compte tenu la disparité de poids entre les produits, tels que par exemple les épices (safran, grains de sésame), et les fruits (noix de coco, pastèques).

L'instauration d'une taxe nouvelle sur la production (qu'elle soit sur la valeur marchande ou le poids) semble particulièrement difficile à faire accepter au regard du droit de l'union européenne alors qu'il existe actuellement l'octroi de mer qui constitue d'ores et déjà une dérogation au TFUE et qu'elle viendrait s'y ajouter.

La modulation de l'octroi de mer apparait donc plus réalisable et devoir être privilégiée.

- **Modulation de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional**

L'octroi de mer et l'octroi de mer régional s'appliquant à de nombreux produits agricoles, de la pêche, aquacultures, etc., il pourrait être envisagé d'augmenter les taux différentiels de l'octroi de mer afin de taxer plus fortement les produits importés identifiés comme devant être protégés.

Une modification des produits visés par les taux différentiels pourrait également être envisagée afin de cibler l'ensemble des produits identifiés comme devant être particulièrement protégés.

Cependant, l'octroi de mer et l'octroi de mer régional sont soumis à l'autorisation du conseil, ceux-ci ont été autorisés jusqu'au 31 décembre 2027.

A cet égard, les quatre décisions du Conseil de l'Union européenne relatives au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises, adoptées en 1989, 2004, 2014 et 2021, visent à préserver leur intégration au marché européen, tout en prévoyant des adaptations propres à ces régions, telles que définies dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 349).

Cet objectif de protection fait l'objet d'une formulation précise par le Conseil de l'Union européenne pour le concilier avec le principe de libre circulation des marchandises.

L'objectif exposé est en effet, non de maintenir une barrière tarifaire à visée protectionniste, mais de « renforcer l'industrie locale en améliorant sa compétitivité », en s'insérant « dans la stratégie de développement économique et social des régions ultrapériphériques concernées, en tenant compte du cadre de l'Union », et « sans altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

Rien ne semble s'opposer à ce que le Conseil Européen autorise la prorogation du régime de l'octroi de mer sur la base des traités européens.

Par ailleurs si la collectivité de Guadeloupe souhaite que l'octroi de mer et l'octroi de mer régional s'appliquent plus largement, il pourrait être opportun de diminuer voire supprimer le seuil du chiffre d'affaires en-deçà duquel les entreprises sont exonérées d'octroi de mer par l'article 9 de la loi du 2 juillet 2004.

Une partie des droits supplémentaires ainsi perçus pourrait être reversée aux producteurs locaux par le biais de subventions accordées en fonction de critères à déterminer par la collectivité.

- Création d'un établissement public

Dans l'optique de créer un « fond dédié » Il pourrait également être envisagé de créer un établissement public qui percevrait une taxe et la reverserait aux producteurs en fonction de critères à déterminer.

Cependant, l'instauration d'une taxe à percevoir sur les produits à l'importation par cet établissement public, se heurterait aux mêmes difficultés que celles développées ci-avant compte tenu des restrictions fixées par le TFUE.

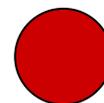
3.2. Le passage en CUOM permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?

Une modification statutaire tendant à la création d'une collectivité unique en lieu et place du Département et de la Région serait sans incidence sur les conclusions mentionnées ci-dessus, dans la mesure où le pouvoir fiscal relève du législateur, et dès lors que le principe de l'identité législative demeurerait applicable.

Ce d'autant plus que la création de cette nouvelle taxe devrait être validée par l'Union européenne.

3.3. Le passage en COM-DA permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues et/ou de l'autonomie normative conférée ?

Si, ainsi qu'il l'a été évoqué précédemment, le passage de la Guadeloupe en COM-DA pourrait, en revanche, permettre la mise en œuvre de cette préconisation, dès lors que la collectivité pourrait être dotée d'une compétence en matière fiscale, il convient néanmoins de relativiser ce point dès lors que le Conseil de l'Europe doit approuver le dispositif.



FICHE 48 – REFONTE/FUSION DES ARTICLES 73 ET 74 DE LA CONSTITUTION

Le rapport du Congrès des élus de la Guadeloupe fait état de la volonté que cette dernière puisse se doter d'un statut à la carte, le cas échéant après l'intervention d'une modification constitutionnelle.

A noter que nous regroupons, au sein de la notion de statut, les trois thématiques que sont les compétences, le régime législatif applicable (à savoir le degré de différenciation et d'autonomie normative) et l'organisation institutionnelle.

1. Présentation du cadre juridique

Depuis la réforme constitutionnelle de 2003⁴⁷⁵, la Constitution distingue, s'agissant des collectivités situées en outre-mer, deux catégories : les départements et régions d'outre-mer (DROM), d'une part, les collectivités d'outre-mer (COM), d'autre part.

Ces deux catégories sont respectivement régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et présentent des alternatives variables en termes de définition du statut de chaque entité qui en relève.

Pour être complet, on relèvera les cas particuliers de la Nouvelle-Calédonie, qui fait l'objet d'un titre spécifique au sein de la Constitution⁴⁷⁶, ainsi que des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton, dont la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière⁴⁷⁷.

1.1. Les DROM de l'article 73

A titre liminaire, il convient de relever que les collectivités relevant de la catégorie des DROM peuvent être constituées sous différentes formes, à savoir :

- **Une région et un département d'outre-mer distincts, le cas échéant avec une assemblée délibérante unique ;**
- **Une collectivité unique se substituant à une région et un département d'outre-mer (CUOM).**

⁴⁷⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

⁴⁷⁶ Titre XIII

⁴⁷⁷ Dernier alinéa de l'article 72-3 de la Constitution

Les CUOM sont des collectivités à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution⁴⁷⁸ et peuvent donc présenter quelques spécificités statutaires par rapport aux DROM.

Notamment, leur organisation institutionnelle et leurs compétences peuvent davantage déroger par rapport au droit commun.

A cet égard, une collectivité à statut particulier est souvent issue d'une fusion de collectivités et/ou intercommunalités préexistantes (exemple de la Métropole de Lyon pour une fusion avec une intercommunalité), avec le niveau départemental qui constitue toujours une de ces collectivités « *sources* » et qui tend à disparaître au profit de l'autre entité.

Une telle collectivité dispose de compétences plus étendues que les collectivités de droit commun : elle exerce les compétences que chaque entité fusionnée en son sein exerçait, mais aussi, le plus souvent, d'autres compétences relevant normalement de l'Etat.

Elle a également une organisation interne qui déroge au droit commun, avec des organes et un fonctionnement propres.

La création d'une collectivité unique ou l'institution d'une assemblée délibérante unique relève de la loi et suppose le consentement des électeurs inscrit dans le ressort des collectivités concernées⁴⁷⁹.

La catégorie des DROM/CUOM forme un ensemble relativement homogène et similaire aux départements et régions de droit commun.

1. S'agissant du régime législatif, y est applicable le **principe de l'identité législative**, c'est-à-dire que les lois et règlements sont applicables de plein droit.

Les lois et règlements peuvent néanmoins faire l'objet d'adaptations « *tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

Ces adaptations peuvent être décidées par les autorités nationales ou les DROM/CUOM eux-mêmes, sous la double réserve d'y être habilités et que les adaptations concernent « *les matières où s'exercent leurs compétences* ».

⁴⁷⁸ Cons. const. Décision n° 2011-636 DC du 21 juillet 2011, *Loi organique relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution*

⁴⁷⁹ Dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution

Les DROM/CUOM, à l'exception de la Réunion, peuvent également être habilités à fixer des règles locales relevant du domaine de la loi ou du règlement, dans des limites fixées par la Constitution et la loi organique.

Les adaptations doivent néanmoins être d'une portée limitée et la procédure d'habilitation prévue par la loi organique est lourde (nous vous renvoyons sur ce point à notre note du 22 mars 2024).

2. S'agissant des compétences, fixées par la loi⁴⁸⁰, elles correspondent aux compétences de droit commun des départements et régions, auxquelles s'ajoutent quelques compétences spécifiques liées à leur caractère ultra-marin, voire des compétences supplémentaires propres à certaines d'entre elles (notamment aux CUOM).

3. S'agissant de l'organisation institutionnelle, également fixée par la loi, sauf à opter pour une collectivité unique ou une assemblée unique, le schéma retenu est celui des départements et régions de droit commun.

Pour les CUOM, l'organisation est plus libre et peut être calquée sur le droit commun (comme pour la Guyane) ou être plus spécifique (comme pour la Martinique).

1.2. Les COM de l'article 74

La catégorie des COM est, elle, marquée par une grande hétérogénéité et une différenciation plus ou moins grande par rapport au droit commun des collectivités territoriales.

La Constitution se limite ici à renvoyer à une loi organique le soin de fixer, après avis de l'assemblée délibérante concernée, le statut de chaque COM, lequel doit tenir compte « *des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* ».

Outre le choix du régime législatif (identité ou spécialité législative), la fixation des compétences de la collectivité, dans la limite de quelques compétences exclues par l'article 74 lui-même, et des règles d'organisation et de fonctionnement des institutions, le statut peut doter la collectivité d'une autonomie normative dans les domaines relevant normalement du domaine de la loi.

⁴⁸⁰ V. CGCT

1.3. Le passage d'un statut à l'autre

Pour être complet, il faut encore relever qu'un changement de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 suppose qu'une loi organique ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli⁴⁸¹.

2. Analyse à droit constant

Si l'article 73 de la Constitution a le mérite de tenter de parvenir à un équilibre entre uniformisation du statut des DROM/CUOM, homogénéisation de leur statut avec le droit commun des collectivités territoriales et ouverture sur une adaptation du droit aux spécificités locales, le cas échéant par les collectivités concernées elles-mêmes, dans le cadre d'une habilitation, il est vrai que le régime qu'il instaure présente plusieurs limites.

En effet, d'une part, le pouvoir d'adaptation, encadré par la loi organique, paraît assez limité et contraint, alors que l'homogénéisation du statut des DROM/CUOM avec le statut des collectivités métropolitaines peut sembler, à certains égards, déconnectée de la réalité au vu des différences de situation existant entre la métropole et les outre-mers.

D'autre part, des différences (historiques, géographiques, politiques, démographiques, climatiques, etc.) peuvent exister entre DROM/CUOM et mettre à mal l'uniformisation de leur statut souhaitée via l'article 73 de la Constitution.

Il est également possible de considérer que l'article 74 de la Constitution se suffit à lui seul.

En effet, il pourrait permettre, à lui seul, aux collectivités qui le souhaitent, de conserver, via une loi organique qui sera propre à chacune d'elles, un statut proche de celui prévu par l'actuel article 73 de la Constitution et, à l'inverse, aux collectivités qui souhaitent bénéficier de davantage de spécificités et/ou d'une autonomie, d'en disposer.

Cela permet également de déconnecter les collectivités situées en outre-mer les unes des autres et de créer des statuts propres et adaptés à chacune d'elles.

⁴⁸¹ Article 72-4 de la Constitution

3. Propositions d'évolution du cadre juridique

L'archipel de la Guadeloupe relève de l'article 73 de la Constitution et comprend une région et un département d'outre-mer.

Les possibilités d'évolution statutaire sont multiples et dépendent du statut que les élus souhaiteraient, *in fine*, pour leur collectivité.

Toutes ne nécessitent pas une réforme constitutionnelle.

Ainsi, il peut être décidé de fusionner le Département et la Région et d'aboutir à une CUOM avec une organisation institutionnelle qui pourrait être personnalisée et des compétences supplémentaires par rapport à aujourd'hui.

Il pourrait aussi être tenté d'obtenir, en parallèle, une modification des conditions d'habilitation, fixées par la loi organique, afin que le dispositif puisse être utilisé plus facilement. Néanmoins, à droit constitutionnel constant, la portée de l'adaptation demeurera nécessairement réduite.

Il peut aussi être décidé d'opter pour un passage en COM de l'article 74 de la Constitution.

Une réforme constitutionnelle portant sur les articles 73 et 74 de la Constitution supposerait, à notre sens, une volonté partagée par une majorité de collectivités situées en outre-mer, et notamment de celles régies par l'article 73 de la Constitution.

En effet, c'est l'addition des revendications de statut à la carte qui démontrerait l'obsolescence de l'article 73 et de la distinction des deux régimes des DROM/COM.

Il résulte de ce qui précède que la réforme qui pourrait paraître la plus pertinente serait une disparition de l'article 73 au profit du maintien du seul article 74 de la Constitution.

Ainsi, chaque collectivité située outre-mer verrait son statut défini par une loi organique tenant compte de ses intérêts propres.

Pour être complet, notons que, en revanche, la transposition de l'exemple de la Nouvelle-Calédonie à toutes les collectivités situées outre-mer, c'est-à-dire consacrer à chacune d'entre elles un titre spécifique dans la Constitution, ne paraît pas adaptée au vu de la

spécificité de cette collectivité *sui generis* dont l'accès à l'indépendance était, jusqu'à fin 2021, une éventualité.

L'article 74 de la Constitution semble, au demeurant, accorder suffisamment de marge de manœuvre pour permettre de parvenir à un statut à la carte.

Benchmarking de l'organisation institutionnelle des territoires ultramarins

FICHES DE SYNTHÈSE PAR TERRITOIRE				
	STATUT	COMPETENCES	DEGRE DE DIFFERENCIATION ET D'AUTONOMIE NORMATIVE	ORGANISATION INSTITUTIONNELLE
Guadeloupe	Département et région d'outre-mer (article 73 de la Constitution)	<p>Clause de compétence générale</p> <p>Compétences de droit commun des DOM et ROM</p>	Régime de l'identité législative : lois et règlements nationaux applicables de plein droit, sous réserve d'adaptations Possibilité d'habilitations à fixer ses propres règles dans certains domaines de la loi ou du règlement (exemple : loi du 27 mai 2009 : disposition législative d'habilitation en matière de politique énergétique)	<p>Conseil départemental Nombre de membres : 42 Durée du mandat : 6 ans Mode de scrutin : Scrutin binominal majoritaire à deux tours</p> <p>Conseil régional Nombre de membres : 41 Durée du mandat : 6 ans Mode de scrutin : Scrutin de liste à la proportionnelle</p>

				<p>Peut mettre en cause la responsabilité de l'exécutif</p> <p>Président de l'Assemblée organise les travaux de l'assemblée</p> <p>Un bureau ; pas de commission permanente</p> <p>Conseil exécutif</p> <p>Président du Conseil exécutif + 8 conseillers exécutifs, choisis au sein de l'assemblée Exécutif homogène</p> <p>Pas de retour possible à l'assemblée à la fin des fonctions</p> <p>Direction de l'action de la CTM mais un rôle plus prépondérant du président</p>
Collectivité territoriale de Guyane	Collectivité unique d'OM (article 73 de la Constitution) et collectivité à statut particulier (article 72 de la Constitution)	<p>Clause de compétence générale</p> <p>Compétences de droit commun des DOM et ROM</p> <p>Compétences supplémentaires</p>	<p>Principe d'identité législative avec possibilité d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de la CTG</p> <p>Pas d'autonomie normative mais association de la collectivité à des degrés divers (notamment via l'habilitation)</p>	<p>Assemblée de Guyane</p> <p>51 membres – 6 ans</p> <p>Proportionnelle</p> <p>Président de l'Assemblée organise les travaux de l'assemblée</p> <p>Pas de bureau, une commission permanente qui dispose, outre des compétences qui lui sont déléguées par l'assemblée, de compétences propres dans 9 domaines</p> <p>Rationalisation de l'exécutif guyanais : l'organe exécutif est le président de l'assemblée de Guyane assisté de vice-présidents</p>
Collectivité de Saint-Martin	COM article 74 de la Constitution	<p>Clause de compétence générale</p> <p>Compétences de droit commun des régions, départements et communes et du DOM et de la ROM de Guadeloupe</p> <p>Compétences supplémentaires</p>	<p>Principe d'identité législative avec possibilité d'adaptation aux contraintes particulières de la collectivité</p> <p>Association à des degrés divers dans les matières relevant de l'Etat</p> <p>Fixation des règles applicables dans les matières énumérées par la loi organique</p>	<p>Conseil territorial</p> <p>23 membres – 6 ans</p> <p>Proportionnelle avec prime majoritaire du tiers des sièges arrondi à l'entier supérieur</p> <p>Compétence de principe</p>

				<p>Peut mettre en cause la responsabilité du président</p> <p>Président préside le conseil de territoire et le conseil exécutif</p> <p>Rôle similaire à celui des collectivités territoriales de droit commun</p> <p>Pas de bureau ni de commission permanente</p> <p>Conseil exécutif</p> <p>Président, 4 VP et 2 conseillers choisis au sein du conseil territorial</p> <p>Proportionnelle</p> <p>Préparation des travaux de l'assemblée, compétences déléguées par celle-ci (renvoi fait aux textes applicables aux commissions permanentes des départements et régions), décisions individuelles dans certaines matières</p>
Collectivité de Saint-Barthélemy	COM article 74 de la Constitution	<p>Clause de compétence générale</p> <p>Compétences de droit commun des DOM et ROM</p> <p>Compétences supplémentaires</p>	<p>Principe d'identité législative avec possibilité d'adaptation aux contraintes particulières de la collectivité</p> <p>Fixation des règles applicables dans les matières énumérées par la loi organique</p>	<p>Conseil territorial</p> <p>19 membres - 6 ans</p> <p>Proportionnelle</p> <p>Compétence de principe</p> <p>Conseil exécutif</p> <p>Président + 6 vice-présidents</p> <p>Les membres du conseil exécutif sont élus par le conseil territorial.</p> <p>Préparation des travaux de l'assemblée, compétences déléguées par celle-ci (renvoi fait aux textes applicables aux commissions permanentes des départements et régions), décisions individuelles dans certaines matières</p>
Polynésie française	COM article 74 de la Constitution	Compétence de principe : exerce toutes les compétences non attribuées à l'Etat ou aux communes	<p>Dans les matières relevant de la compétence de l'Etat, principe de spécialité législative et association de la collectivité à des degrés divers</p> <p>Dans les matières relevant de la compétence de la PF, fixation des règles applicables ; possibilité d'adopter des lois du pays (actes administratifs)</p>	<p>Assemblée de Polynésie française</p> <p>57 membres – 5 ans</p> <p>Proportionnelle avec prime majoritaire de 19 sièges</p> <p>Compétence de principe</p>

				<p>Autonomie (un budget propre ; fixe son ordre du jour ; son président en dirige les services et la représente en justice) Peut mettre en cause la responsabilité du président et du gouvernement de Polynésie française Fonctionnement par sessions Un bureau et une commission permanente avec opposition (CP élue pour un an ; rôle surtout en dehors des sessions) Avis minoritaire des groupes d'élus possible sur les consultations de la collectivité</p> <p>Gouvernement Président élu par l'assemblée 7 à 10 ministres et un VP (pour l'intérim) Conseil des ministres = organe collégial et solidaire chargé des affaires de la compétence du Gouvernement Membres désignés par le président (il faut remplir les conditions pour être élu à l'assemblée ; le cas échéant, possible de récupérer son siège à la fin des fonctions) Attributions relativement élargies</p>
Nouvelle Calédonie	Collectivité sui generis (n'est pas une collectivité territoriale)	Compétence d'attribution (ce sont les provinces qui ont une compétence de principe)	<p>Dans les matières relevant de la compétence de l'Etat, principe de spécialité législative et association de la collectivité à des degrés divers Dans les matières relevant de la compétence de la PF, fixation des règles applicables ; possibilité d'adopter des lois du pays (actes ayant force de loi)</p>	<p>Congrès</p> <p>54 membres – 5 ans</p> <p>Proportionnelle Compétence de principe Compétence exclusive pour les lois de pays Possible vote d'une motion de censure contre le gouvernement Fonctionnement par sessions Autonomie (président en dirige les services, le représente en justice et est ordonnateur des dépenses de l'institution) Un bureau et une commission permanente (présence opposition ; attributions déléguées)</p> <p>Gouvernement 5 à 11 onze membres avec un président et un VP (intérim)</p>

				<p>Élus par le Congrès ; membres ou non du Congrès (le cas échéant, possible de retrouver son siège à la fin des fonctions) ; listes présentées par les groupes d'élus</p> <p>Chaque membre est chargé d'un secteur de l'administration</p> <p>Préparation et exécution des décisions du congrès et de la CP + attributions propres</p>
Açores	Région autonome	<p>Des compétences propres</p> <p>Des compétences de la réserve relative de l'Etat dans lesquelles la Région peut intervenir à titre complémentaire ou sur délégation</p> <p>Des compétences de la réserve absolue de l'Etat dans lesquelles elle ne peut intervenir</p>	<p>Dans les matières relevant de la compétence étatique, le droit applicable peut être différencié à plusieurs égards (pouvoir législatif complémentaire et délégué ; pouvoir d'initiative législative et de proposition d'amendement)</p> <p>Dans les matières relevant de la compétence de la Région, principe d'autonomie législative (mais principe de suppléativité de la législation nationale) + autonomie politique et administrative</p> <p>Dispose d'un pouvoir législatif, réglementaire et exécutif</p>	<p>Assemblée législative</p> <p>57 membres – 4 ans</p> <p>Proportionnelle</p> <p>Organe représentatif de la Région ; pouvoirs législatifs et de contrôle de l'action du gouvernement régional</p> <p>Fonctionnement par sessions</p> <p>Un bureau et une commission permanente (avec opposition)</p> <p>Beaucoup de droits pour les élus et groupes d'élus</p> <p>Gouvernement régional</p> <p>Organe exécutif de conduite de la politique de la Région et organe supérieur de l'administration régionale autonome</p> <p>Compétence politique, réglementaire et exécutive</p> <p>Représentant de la République : intervention dans nomination du gouvernement régional, signature et publication des textes régionaux, pouvoir de veto</p>

	STATUT	COMPETENCES	DEGRE DE DIFFERENCIATION ET D'AUTONOMIE NORMATIVE	ORGANISATION INSTITUTIONNELLE
Collectivité européenne d'Alsace	Département avec compétences supplémentaires	Compétences de droit commun des départements Compétences supplémentaires	Application du droit commun mais substitution, pour certaines matières, d'un droit propre, dit « droit local » Pas d'autonomie normative	Droit commun des départements
Collectivité de Corse	Collectivité à statut particulier de l'article 72 de la Constitution	Clause de compétence générale Compétences de droit commun des régions et départements Compétences supplémentaires	Application du droit commun avec possibilité d'adaptation limitée aux spécificités de l'île Pas d'autonomie normative mais association de la collectivité à des degrés divers	Assemblée de Corse 63 membres – 6 ans Proportionnelle avec prime majoritaire de 11 sièges Compétence de principe Peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif Fonctionnement par sessions Attributions limitées du président Pas de bureau Une commission permanente (élue pour un an, présence d'opposition, organisation des travaux et délégations de l'assemblée) Conseil exécutif 11 membres choisis au sein de l'assemblée Exécutif homogène Retour possible au sein de l'assemblée à la fin des fonctions Direction de l'action de la CTC mais un rôle plus prépondérant du président
Collectivité territoriale de Martinique	Collectivité unique d'OM (article 73 de la Constitution) et collectivité à statut	Clause de compétence générale Compétences de droit commun des DOM et ROM Compétences supplémentaires	Principe d'identité législative avec possibilité d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de l'île Pas d'autonomie normative mais association de la collectivité à des degrés divers (notamment via l'habilitation)	Assemblée de Martinique 51 membres – 6 ans Proportionnelle avec prime majoritaire de 11 sièges

CONGRÈS DES ÉLUS DÉPARTEMENTAUX, RÉGIONAUX, DES PARLEMENTAIRES ET DES MAIRES

12 juin 2024



[Kanoukafe.com](https://www.kanoukafe.com)

