

CONSEIL DÉPARTEMENTAL, BASSE-TERRE

MERCREDI

12
JUN
2024



CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA GUADELOUPE



REGION
GUADELOUPE



ASSOCIATION DES
MAIRES
DE GUADELOUPE



SÉNAT



ASSEMBLÉE
NATIONALE

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
- Résolutions adoptées en séance

Kanoukafe.com



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**
- **Résolutions adoptées en séance**

PREAMBULE

Mesdames, Messieurs,
chers membres du Congrès, cher.e.s collègues,

En ma qualité de Président du Conseil Départemental et Président en exercice du Congrès, j'ai le plaisir de vous présenter ce rapport, fruit des travaux intensifs menés par la commission mixte ad hoc, ainsi que des contributions issues de multiples ateliers thématiques et concertations à différents niveaux.

Ces travaux, que vous trouverez synthétisés dans ce document, représentent un effort collectif visant à préparer au mieux nos réflexions pour le XVIIIème Congrès des élus départementaux et régionaux, des parlementaires et des maires. Ils abordent les thèmes cruciaux de l'amélioration des conditions d'exercice des politiques publiques et de l'évolution de nos institutions.

Il est important de souligner que ces travaux ont été conduits dans une logique de renforcement du pouvoir local de décision, avec une volonté de mobiliser les experts et les universitaires, de consulter les forces vives et les partis politiques de l'archipel, et d'impliquer nos concitoyens à travers des forums et des outils de participation en ligne.

Les propositions formulées ici ne constituent pas des décisions arrêtées, mais bien des pistes de réflexion qui ont vocation à nous aider dans la prise de décision. En tant que membres souverains du Congrès, nous aurons à cœur de discuter, d'amender et d'enrichir ces propositions afin de bâtir ensemble un cadre institutionnel et politique adapté aux besoins et aux aspirations de notre territoire.

Je vous remercie de votre attention et de votre engagement dans cette démarche collective essentielle pour l'avenir de la Guadeloupe.

Guy LOSBAR
Président du Conseil Départemental
Président du Congrès



SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE 7

CONTEXTE DU RAPPORT	8
OBJECTIFS DU RAPPORT	10
METHODOLOGIE UTILISEE POUR LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS	10
L'équipe mobilisée	11
Les niveaux d'expertise	11
Les temps forts	11
Le fonctionnement des ateliers et la mobilisation de l'expertise disponible	12
La consultation des partis politiques	12
Les forums citoyens	13
Un site internet pour la consultation citoyenne	13
APERÇU GENERAL DES THEMES ABORDES	14

PREMIÈRE PARTIE :

ANALYSE DE FAISABILITÉ DES 153 PRÉCONISATIONS 17

INTRODUCTION	18
Contexte des 153 préconisations	18
Objectif de l'analyse de faisabilité	18
METHODOLOGIE D'ANALYSE	19
Critères d'évaluation utilisés	19
Processus d'examen des préconisations	19
SYNTHESE DES RESULTATS	21
Préconisations réalisables dans le cadre actuel	21
Préconisations nécessitant des modifications institutionnelles	35

DEUXIÈME PARTIE :

ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE : POUR FAIRE QUOI ? 39

INTRODUCTION	40
Objectifs de l'évolution institutionnelle envisagée.	40
SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES EXPERTS	40
Principaux points soulevés par les experts	41
Implications des contributions pour le projet institutionnel.	53
SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES	61
Consensus significatifs sur les constats	61
Consensus significatifs sur les propositions	62
Éléments de divergence entre les différents partis.	64
Des points de vigilance particuliers.	65
SYNTHESE DE LA CONCERTATION CITOYENNE	68
Méthodes de concertation employées.	68
Principales préoccupations et suggestions des citoyens	68
Impact des contributions citoyennes sur les propositions finales	74

TROISIÈME PARTIE :

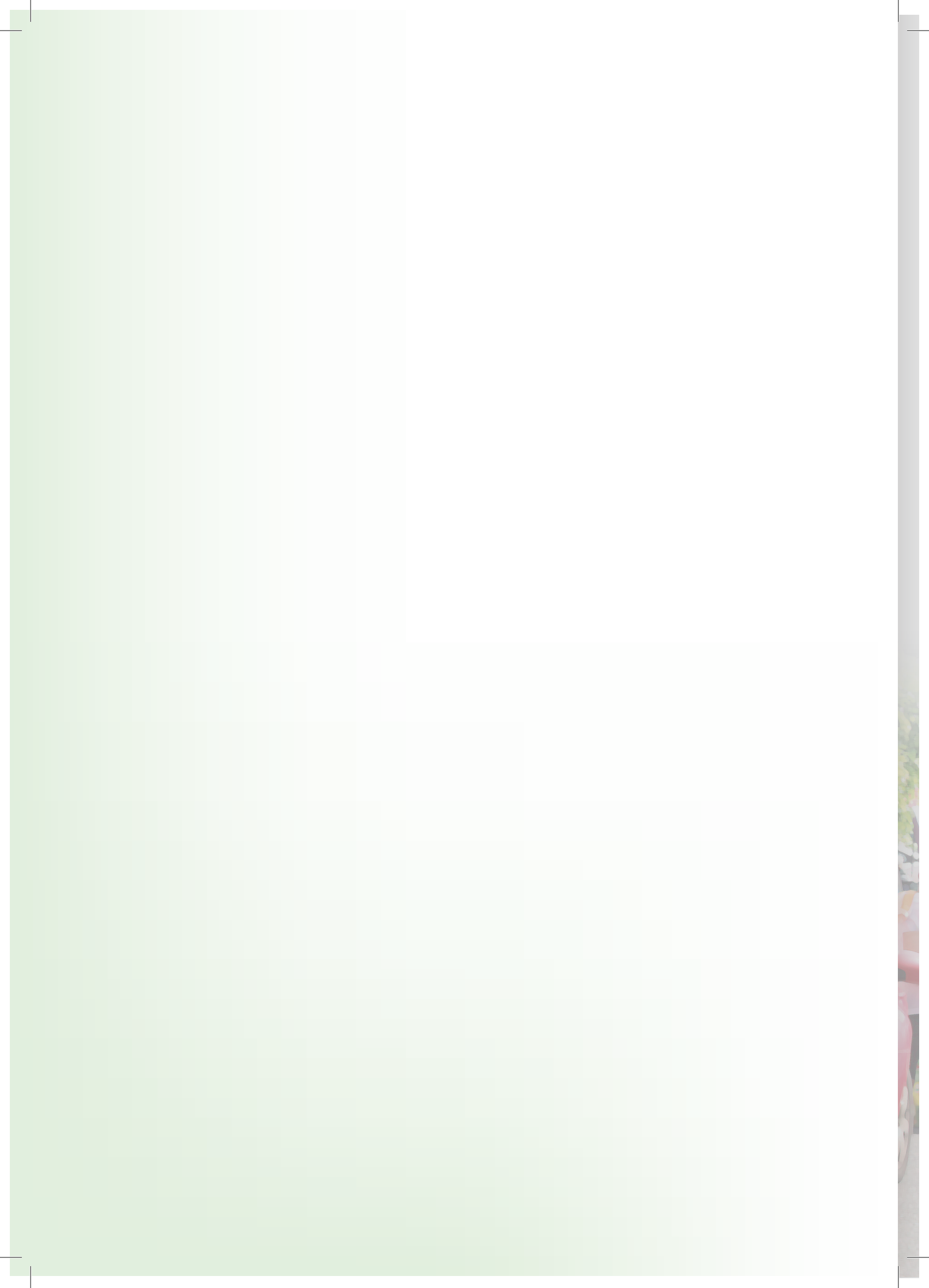
QUELLES NOUVELLES INSTITUTIONS : LE PROJET D'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE . 77

INTRODUCTION	78
Nécessité d'une nouvelle architecture institutionnelle.	78
PROPOSITIONS D'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE	79
Description du modèle proposé pour la fusion région/département.	79
Rôle et composition de la nouvelle assemblée	79
Définition du nombre d'élus et du mode de scrutin	80
Réforme de la carte intercommunale	84
JUSTIFICATION DES CHOIX INSTITUTIONNELS	88
Avantages du modèle proposé.	88
Réponse aux besoins identifiés lors des concertations	89
PLAN DE MISE EN ŒUVRE	92
Étapes clés pour la transition vers la nouvelle structure	92
Mesures d'accompagnement pour les institutions et les acteurs concernés	95

EN GUISE DE CONCLUSION 97

RÉSOLUTIONS ADOPTÉES EN SÉANCE 101





INTRODUCTION GÉNÉRALE



CONTEXTE DU RAPPORT

La question institutionnelle et statutaire occupe les devants de l'agenda politique guadeloupéen depuis le premier Acte de la décentralisation, et revêt une importance particulière depuis la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000 qui institue, dans les DROM, le Congrès des Élus Régionaux et Départementaux. Cette instance, élargie récemment aux maires, est habilitée à formuler des propositions d'évolution institutionnelle et statutaire au Gouvernement.

En Guadeloupe, le Congrès des Élus s'est réuni à 17 reprises depuis son installation. Lors de la dernière session du Congrès tenue le 7 juin 2023, les deux résolutions adoptées ont mis en perspective « un projet de développement territorial ambitieux pour l'archipel, portant sur les domaines économique, environnemental, social, culturel, institutionnel et/ou statutaire ».

Par leurs délibérations des 24 juin et 28 juillet 2022, les Conseils régional et départemental ont décidé de la création d'une commission mixte ad hoc en charge de la question institutionnelle. Cette commission, élargie aux parlementaires et à l'association des maires de Guadeloupe, était composée comme suit :

Conseil régional	Conseil départemental	Parlementaires	Association des Maires
Jean BARDAIL	Maryse ETZOL	Elie CALIFER	Héric ANDRE
Josette BOREL-LINCERTIN	Jean-Philippe COURTOIS	Christian BAPTISTE	
Bernard GUILLAUME	Guy LOSBAR	Victoire JASMIN*	
Jean-Marie HUBERT	Blaise MORNAL	Victorin LUREL	
Chantal LERUS	Jules OTTO	Max MATHIASIN	
Jean-Claude NELSON	Sabrina ROBIN	Olivier SERVA	
Marie-Luce PENCHARD	Jocelyn SAPOTILLE	Dominique THEOPHILE	

**La sénatrice Solanges NADILLE, depuis le 24/09/2023.*

Cette instance à laquelle les exécutifs régional et départemental sont associés, a préparé les travaux de la XVII^{ème} séance du Congrès qui s'est tenue afin de définir la stratégie territoriale optimale pour l'amélioration des politiques publiques en Guadeloupe.

Il convient également de rappeler que faisant suite à la volonté exprimée par chaque territoire d'outre-mer et réaffirmée conjointement dans le cadre de l'appel de l'Appel de Fort-de-France du 16 mai 2022, des échanges sont intervenus avec le chef de l'État à l'Élysée le 7 septembre 2022. À ce titre, le ministère de l'intérieur a transmis aux élus une liste de 9 thèmes destinés à faire l'objet de propositions de l'échelon local afin que ces dernières soient débattues lors de la tenue d'un Comité Interministériel des Outre-mer (CIOM) au mois de juin 2023.

Les membres de la commission ad hoc ont souhaité faire évoluer cette liste afin de coller davantage à leur vision des attentes des territoires qui composent l'archipel Guadeloupéen. Douze thèmes ont ainsi été définis, répartis en quatre blocs thématiques :

Bloc 1 : les conditions du développement économique

- La régulation et les incitations économiques
- Les politiques de l'emploi et du retour au pays



- Le pouvoir d'achat
- La fiscalité

Bloc 2 : l'épanouissement de l'humain

- La santé et les solidarités
- L'éducation et la recherche
- Les économies de la culture et du sport
- La sécurité et la sûreté

Bloc 3 : le développement territorial

- L'aménagement maîtrisé et durable du territoire
- Économies verte et bleue, la transition écologique
- Les migrations, les mobilités, la continuité territoriale
- La coopération, l'insertion et l'intégration régionales

Bloc 4 : les questions institutionnelles

Le Congrès du 7 juin 2023 a donné lieu à l'adoption à l'unanimité de deux résolutions :

1. Une première relative à l'amélioration et au renforcement des politiques publiques ;
2. Une seconde relative au processus d'évolution des institutions de la Guadeloupe.

À travers cette dernière résolution, les congressistes ont fait le choix de confier à la Commission mixte ad hoc le soin de poursuivre, sur les six mois suivants, 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 ;
- L'adoption d'une loi de programmation sur 10 ans portant contractualisation des engagements de l'État ;
- La mise en place d'une fiscalité spécifique ;
- La réflexion sur les éléments constitutifs des emblèmes de la Guadeloupe (hymne, drapeau...) ;
- Le régime législatif applicable ;
- Le rapport à l'Union Européenne.

Les congressistes décidaient en outre de demander au Gouvernement d'inscrire la Guadeloupe dans le projet de réforme constitutionnelle afin de procéder à l'élaboration d'une loi organique qui permettrait, après consultation de la population, de mettre en place des institutions adaptées aux spécificités de l'archipel et de favoriser son développement économique, social et culturel.

C'est dans ce contexte et dans ce cadre que s'inscrit le présent rapport.



OBJECTIFS DU RAPPORT

L'ambition du présent rapport est de rendre compte, de manière synthétique et claire, des réflexions, débats et propositions qui ont émaillé un processus de plusieurs mois animé par la Commission mixte ad hoc, afin d'alimenter les congressistes et d'éclairer leurs choix.

Concrètement, il s'agit de traduire juridiquement les modifications opérées dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques sur le territoire insulaire. À ce titre, cet exercice implique d'apprécier la faisabilité juridique du projet de territoire à droit constant et, le cas échéant, d'identifier les réformes législatives et réglementaires, voire les modifications constitutionnelles nécessaires, et de rédiger les propositions de textes adéquates.

Cette réflexion générale relative à l'établissement d'un projet d'avenir pour le territoire interroge quant aux évolutions institutionnelles à mener mais aussi quant aux possibles transferts de compétences de l'État vers la collectivité territoriale. Ce travail d'analyse doit aussi permettre au Département de la Guadeloupe d'identifier les thématiques prégnantes pour le territoire sur lesquelles un levier d'action juridique existe afin de les prioriser dans le cadre de sa présentation au prochain Congrès. C'est ce travail de compilation, d'analyse et de rédaction d'évolutions textuelles qui doit aboutir à formuler des propositions concrètes à mettre en œuvre territorialement.

Dans le droit fil l'appel de Fort de France, des travaux de la commission mixte ad hoc dans le cadre du CIOM, des travaux de la commission mixte ad hoc dans le cadre du Congrès, des deux résolutions adoptées à l'unanimité lors du congrès du 7 juin 2023, du projet de réforme de la constitution pour le statut de la Nouvelle-Calédonie, du projet d'écriture constitutionnelle pour la Corse, l'enjeu n'est autre que de **faire émerger une nouvelle relation à l'État, à même de se déployer dans un cadre institutionnel rénové** et conforme aux spécificités de nos territoires.

MÉTHODOLOGIE UTILISÉE POUR LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

Le présent rapport a procédé d'un travail rigoureux de collecte et d'analyse de l'ensemble des préconisations qui donnent corps au Projet Territorial.

Conformément aux enjeux exprimés par les deux résolutions du 7 juin 2023 précitées, la commission mixte ad hoc a mené ses travaux dans le cadre d'un processus de concertation approfondie avec les experts locaux et les universitaires, les partis politiques, la société civile, la population et les forces vives du territoire.

Ces travaux se sont organisés autour de 3 volets :

1. Les 153 préconisations issues des consultations précédentes, enrichies des nouvelles contributions d'experts, des partis politiques et des citoyens – qui feront l'objet d'une hiérarchisation et d'une analyse de faisabilité, et parmi lesquelles seront distinguées les mesures qui peuvent être réalisées dans le périmètre actuel et celles nécessitant une évolution institutionnelle ;



2. Le projet de société qui découlera de l'analyse approfondie de toutes les contributions ;
3. L'organisation institutionnelle appropriée à la mise en œuvre du projet.

L'EQUIPE MOBILISEE

L'équipe mobilisée pour cette mission fut composée de 37 consultants pilotés par Antony Maragnès, consultant en politiques publiques depuis plus de 20 ans. Au plan juridique, la qualité des études effectuées par le cabinet SEBAN & ASSOCIES repose sur une équipe pluridisciplinaire coordonnée par Alexandra ADERNO, Associée – Vie des acteurs publics et RGPD.

LES NIVEAUX D'EXPERTISE

► 1^{er} niveau d'expertise

Les experts et universitaires dédiés aux thématiques des 7 ateliers ;

► 2^e niveau d'expertise

Le Professeur Pierre-Yves CHICOT, en accompagnement des élus sur la conduite et la synthèse des rencontres avec les partis politiques et sur l'animation des forums citoyens ;

► 3^e niveau d'expertise

Une consultation sur les modalités de mise en œuvre d'une politique fiscale adaptée aux spécificités de la Guadeloupe ;

► 4^e niveau d'expertise

L'AMO en charge de la synthèse, de l'expertise juridique des différentes contributions et de l'élaboration du rapport final.

LES TEMPS FORTS

Date	Événement
9 janvier 2024	Commission mixte ad hoc – poursuite des travaux
23 janvier 2024	Commission mixte ad hoc – règlement intérieur & cadrage des travaux
6 février 2024	Commission mixte ad hoc – point d'étape sur les ateliers et forums
19 février 2024	Conférence de presse – rencontre des experts nationaux
2 mars 2024	Grand forum citoyen
5 mars 2024	Commission mixte ad hoc – 1 ^{ère} rencontre avec les partis politiques
12 mars 2024	Commission mixte ad hoc – rencontre des partis (autour de l'atelier 2)
16 mars 2024	Grand forum citoyen
21 mars 2024	Commission mixte ad hoc – thématique de l'atelier 5
23 mars 2024	Grand forum citoyen de Marie-Galante
26 mars 2024	Commission mixte ad hoc – thématiques des ateliers 1 et 3
4 avril 2024	Commission mixte ad hoc – rencontre des partis sur les compétences
22 avril 2024	Audition parlementaire sur la question institutionnelle
25 avril 2024	Commission mixte ad hoc – rencontre des partis autour du benchmarking
27 avril 2024	Forum citoyen de restitution « Fiscalité »
4 mai 2024	Forum citoyen de restitution « Intercommunalité »
7 mai 2024	Commission mixte ad hoc – rencontre des partis autour du benchmarking
11 mai 2024	Forum citoyen de restitution « Identité et symboles de la Guadeloupe »
14 mai 2024	Commission mixte ad hoc – rencontre des partis autour du benchmarking
25 mai 2024	Séminaire de préparation du Congrès



LE FONCTIONNEMENT DES ATELIERS ET LA MOBILISATION DE L'EXPERTISE DISPONIBLE

La résolution n°2 identifie les neuf domaines et questionnements répartis en sept ateliers distincts devant concourir à la finalisation d'un projet d'organisation institutionnelle et d'un périmètre de compétences fondé sur une plus grande domiciliation locale du pouvoir de décision.

Ces ateliers ont été conduits par des membres de la commission ad hoc accompagnés des experts et universitaires identifiés.

	Les experts et universitaires	Les élus
Atelier 1 La fusion de la Région et du Département en une collectivité unique ; La fixation du nombre d'élus ;	Fred RENO, Julien MERION	Marie-Luce PENCHARD, Jean-Claude NELSON, Bernard GUILLAUME, Chantal LERUS, Elie CALIFER, Héric ANDRE
Atelier 2 Le pouvoir d'adaptation des normes aux réalités de notre archipel ; Le régime législatif applicable ;	Didier DESTOUCHES	Guy LOSBAR, Marie-Luce PENCHARD, Jean-Claude NELSON, Jean BARDAIL, Solanges NADILLE, Jules OTTO, Jean-Philippe COURTOIS, Christian BAPTISTE, Jocelyn SAPOTILLE, Héric ANDRE, Victorin LUREL, Dominique THEOPHILE, Blaise MORNAL
Atelier 3 La refonte de la carte de l'intercommunalité ;	Fred RENO, Julien MERION	Elie CALIFER, Josette BOREL-LINCERTIN, Chantal LERUS, Jules OTTO
Atelier 4 L'adoption d'une loi de programmation sur 10 ans portant contractualisation des engagements de l'Etat ; Mesure des engagements réciproques entre la Guadeloupe et la France et ses conséquences financières.	AMO dédiée	Jocelyn SAPOTILLE, Olivier SERVA
Atelier 5 La mise en place d'une fiscalité spécifique ;	Alain MAURIN, Sébastien MATHOURAPARSAD	Blaise MORNAL, Dominique THEOPHILE, Christian BAPTISTE
Atelier 6 Le rapport à l'Union Européenne ;	Fred DESHAYES	Sabrina ROBIN
Atelier 7 La réflexion sur les éléments constitutifs des emblèmes de la Guadeloupe (hymne, drapeau...) ;	Didier DESTOUCHES	Jean-Claude NELSON

Les grands témoins mobilisés par la Commission mixte ad hoc

Dans le cadre de la rencontre des partis politiques et du benchmarking des autres territoires ultramarins concernant les aspects institutionnels et statutaires, la Commission mixte ad hoc a pu bénéficier de plusieurs interventions de grande tenue de la part des élus ultramarins suivants :

- M. Teva Rohfritsch, Sénateur de la Polynésie française (25 avril) ;
- M. Xavier Lédée, Président du Conseil territorial de Saint-Barthélemy (7 mai) ;
- M. Bruno Magras, Président honoraire de la Collectivité de Saint-Barthélemy (7 mai) ;
- M. Serge Letchimy, Président du Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Martinique (14 mai).

LA CONSULTATION DES PARTIS POLITIQUES

Initiés le 5 mars 2024, les premiers échanges ont porté sur les points de convergence identifiables, pour se poursuivre sur l'exercice des compétences selon le schéma suivant :

- Compétences propres ;
- Compétences partagées ;
- Compétences exclusives de l'État.

Les contributions des partis politiques à la commission mixte ad hoc sur les compétences ont offert une vue d'ensemble sur les aspirations et les visions de l'avenir institutionnel de l'archipel. Les documents analysés révèlent des points de convergence significatifs, bien que chaque parti présente ses propositions selon sa propre perspective.



Liste des partis et organisations politiques et parapolitiques sollicités

Nom	Représentant(e)
ANG	Ronald SELBONNE, Laurence MAQUIABA
Caraïbe Écologie Les Verts	Alain AVRIL
CIPPA	Alain PLAISIR
Combat ouvrier	Jean-Marie NOMERTIN
FGPS	Olivier NICOLAS
FKNG	Luc REINETTE
GUSR	Guy LOSBAR
La France Insoumise	Michel TOLA
Les Républicains	Dun FERUS
MIR	Jozé BWAKANPECH
PCG	Félix FLEMIN
PPDG	Jacques BANGOU
PS Guadeloupe	Mehdi KEITA-GERMAIN
RN	Rody TOLASSY
UPLG	Jean-Jacob BICEP
UTILES	Patrick RESEDEDANT

LES FORUMS CITOYENS

Les thématiques débattues lors des forums relèvent de la 2^{ème} résolution du Congrès du 7 juin 2023. L'animation des forums fut assurée par le Pr. Pierre-Yves CHICOT.

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.

UN SITE INTERNET POUR LA CONSULTATION CITOYENNE

Afin de contribuer au renforcement de la participation citoyenne, un espace de dialogue et d'échange entre les citoyens et les acteurs institutionnels a été créé – largement relayé par une communication d'envergure à destination du grand public. La vocation opérationnelle de « kanoukafe.com » est double :

- Informer et sensibiliser le public sur les enjeux des travaux de la commission mixte ad hoc ;
- Collecter les avis et contributions des citoyens sur les 9 thématiques issues de la 2^{ème} résolution du congrès du 7 juin 2023.

Les réponses au questionnaire en ligne sont accessibles en annexe du présent rapport.



APERÇU GÉNÉRAL DES THÈMES ABORDÉS

Atelier 1

Thématique :

- ◆ La fusion de la Région et du Département en une collectivité unique
- ◆ La fixation du nombre d'élus

Enjeux :

- ◆ Fusion des collectivités ou fusion des assemblées ?
- ◆ Définition des compétences attribuées à la collectivité unique
- ◆ Représentativité et gouvernance : organisation ; mode de scrutin
- ◆ Modalités de financement de la collectivité unique, et éventuels transferts de compétences et de ressources financières entre l'État et la nouvelle entité
- ◆ Identité et cohésion territoriale : comment favoriser le sentiment d'appartenance à la nouvelle entité par les agents ?

Atelier 2

Thématiques :

- Le pouvoir d'adaptation des normes aux réalités de notre archipel
- Le régime législatif applicable

Enjeux :

- ◆ Prise en compte des spécificités géographiques, culturelles et socio-économiques de l'archipel dans l'élaboration et l'application des normes
- ◆ Impacts économiques de l'adaptation des normes, compétitivité des entreprises
- ◆ Impacts sociaux et culturels de l'adaptation des normes, cohésion sociale
- ◆ Aménagement du territoire et développement local : définition de normes adaptées aux particularités de la Guadeloupe, notamment en matière de construction, d'urbanisme et de gestion des ressources naturelles
- ◆ Aspects juridiques et constitutionnels de l'adaptation des normes : adaptation du cadre législatif pour tenir compte des spécificités juridiques et administratives de la Guadeloupe en tant que département et région d'outre-mer

Atelier 3

Thématique :

- ◆ La refonte de la carte de l'intercommunalité

Enjeux :

- ◆ La nouvelle cartographie intercommunale : quelle cohérence territoriale ?
- ◆ Représentativité démocratique : comment assurer une représentation équitable des différentes communes au sein des nouvelles intercommunalités ?
- ◆ Gouvernance et efficacité administrative : quels modèles de gouvernance pour une prise de décision collective et une mise en œuvre efficace des politiques publiques ?
- ◆ Redistribution des compétences : comment définir clairement les compétences attribuées aux nouvelles structures intercommunales, en veillant à une répartition équilibrée des responsabilités entre les communes et les intercommunalités ?



- ◆ Équité territoriale : comment garantir l'équité dans l'aménagement du territoire, l'accès aux services publics et aux équipements sur l'ensemble du territoire guadeloupéen ?

Atelier 4

Thématiques :

- ◆ L'adoption d'une loi de programmation sur 10 ans portant contractualisation des engagements de l'État
- ◆ Mesure des engagements réciproques entre la Guadeloupe et la France et conséquences financières

Enjeux :

- ◆ Meilleure coordination des interventions de l'État et des acteurs locaux
- ◆ Sécurisation et planification des investissements sur le long terme pour la Guadeloupe
- ◆ Renforcement de la responsabilisation de l'État vis-à-vis de la Guadeloupe
- ◆ Évaluation transparente et objective des efforts de l'État et de la Guadeloupe
- ◆ Mise en place d'indicateurs pertinents et fiables de suivi et d'évaluation des résultats
- ◆ Répartition équitable des responsabilités financières entre l'État et la Guadeloupe

Atelier 5

Thématiques :

- ◆ La mise en place d'une fiscalité spécifique

Enjeux :

- ◆ Analyse des spécificités socio-économiques et culturelles de la Guadeloupe qui influencent ses besoins fiscaux
- ◆ Évaluer les engagements réciproques entre la Guadeloupe et l'État en matière fiscale
- ◆ Examiner les conséquences financières de toute adaptation de la politique fiscale appliquée en Guadeloupe

Atelier 6

Thématiques :

- ◆ Le rapport à l'Union Européenne

Enjeux :

- ◆ Choix du statut le plus adapté aux besoins et aspirations de la Guadeloupe
- ◆ Maximisation des avantages liés à chaque statut (PTOM ou RUP) : renforcer la visibilité et l'influence de la Guadeloupe à Bruxelles ; améliorer l'absorption des fonds européens par les acteurs locaux

Atelier 7

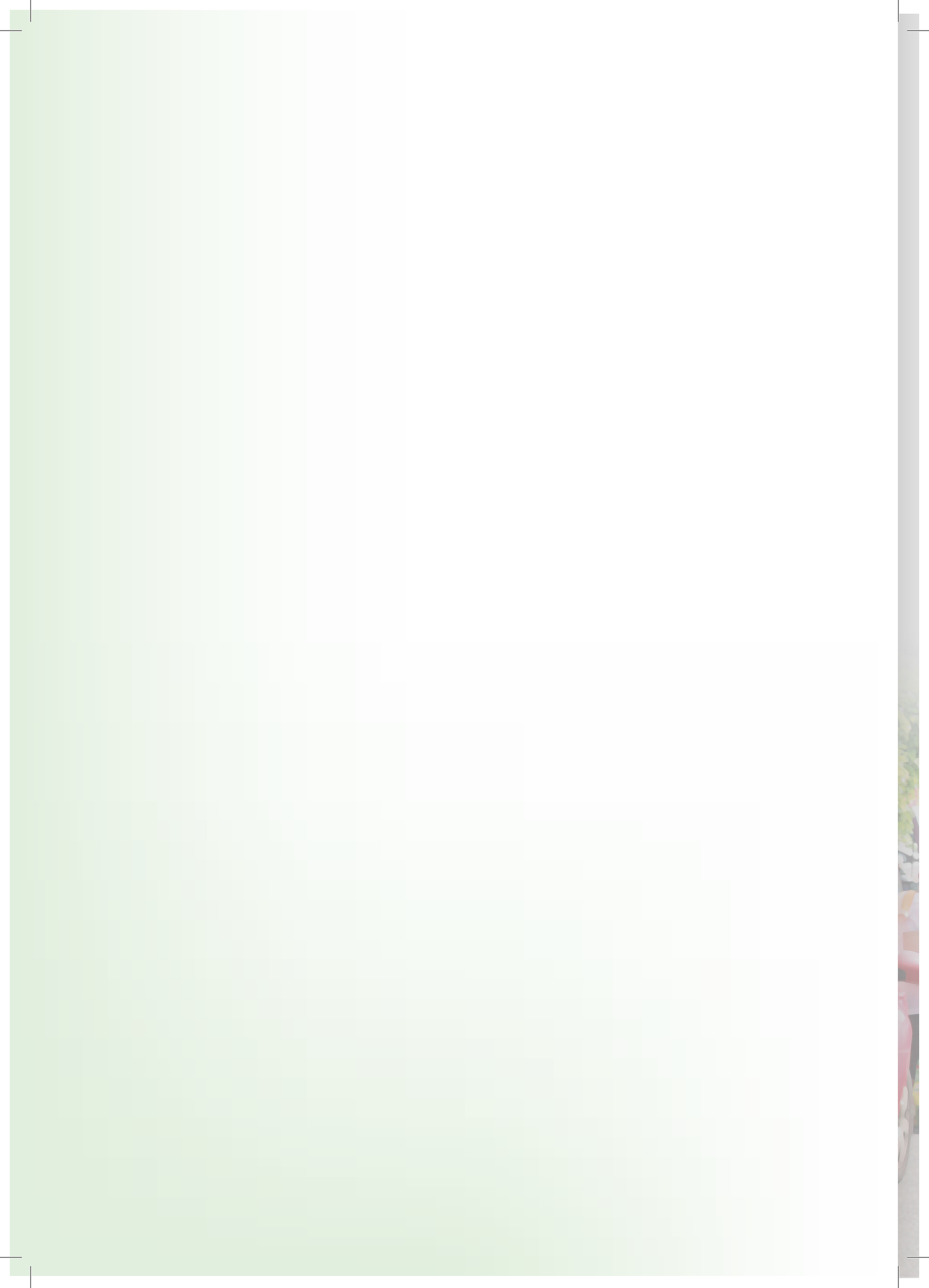
Thématiques :

- ◆ Réflexion sur les éléments constitutifs des emblèmes de la Guadeloupe (hymne...)

Enjeux :

- ◆ Renforcer le sentiment d'identité guadeloupéenne et de fierté collective
- ◆ Favoriser l'unité et la cohésion sociale au sein de l'archipel
- ◆ Affirmer la place de la Guadeloupe sur la scène internationale





PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE FAISABILITÉ DES 153 PRÉCONISATIONS



INTRODUCTION

CONTEXTE DES 153 PRECONISATIONS

Le Congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des maires du 7 juin 2023 a décidé de solliciter du Gouvernement la prise en compte de 153 préconisations élaborées dans le cadre des travaux de la commission mixte ad hoc chargée de la préparation des travaux – et relevant des douze thématiques suivantes réparties en 3 blocs :

1. Les conditions du développement économique

- La régulation et les incitations économiques
- Les politiques de l'emploi et de retour au pays
- Le pouvoir d'achat
- La fiscalité

2. L'épanouissement de l'humain

- La santé et les solidarités
- L'éducation et la recherche
- Les économies de la culture et du sport
- La sécurité et la sûreté

3. Le développement territorial

- L'aménagement maîtrisé et durable du territoire
- Économie verte et bleue, la transition écologique
- Les migrations, les mobilités, la continuité territoriale
- La coopération, l'insertion et l'intégration régionales

OBJECTIF DE L'ANALYSE DE FAISABILITE

L'analyse de faisabilité juridique du projet territorial a notamment pour vocation :

- ◆ De déterminer le cadre juridique applicable à droit constant aux politiques publiques ;
- ◆ D'analyser les avantages et les inconvénients du régime juridique en vigueur au regard du projet territorial et des préconisations formulées ;
- ◆ De proposer des évolutions juridiques ;
- ◆ De refondre les dispositions constitutionnelles, légales ou réglementaires applicables.

Concrètement, l'analyse de faisabilité vise à aboutir à :

- ◆ Des fiches d'analyse par préconisations ou regroupées par thématiques ;
- ◆ Un rapport final regroupant toutes les fiches ;
- ◆ Un tableau de synthèse faisant apparaître les évolutions constitutionnelles, légales ou réglementaires à apporter.



MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE

CRITERES D'EVALUATION UTILISES

Afin d'asseoir la sécurité juridique du projet territorial, il s'agit donc d'établir des fiches reprenant les propositions et les préconisations édictées par la commission ad hoc pour analyser leur faisabilité juridique à droit constant, les problématiques identifiées dans leur mise en œuvre et les limites du cadre juridique tel qu'il est actuellement applicable, les possibilités d'évolution des textes au regard des pouvoirs normatifs qui peuvent être conférés aux institutions guadeloupéennes ou encore du pouvoir d'adaptation ou d'habilitation et, enfin, de proposer une rédaction des modifications constitutionnelles, légales ou réglementaires à envisager pour faire évoluer le cadre juridique et permettre la mise en œuvre des préconisations.

PROCESSUS D'EXAMEN DES PRECONISATIONS

Dans la mesure où les préconisations peuvent concerner tous les blocs thématiques identifiés par la Commission, l'équipe d'experts 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 collectivité unique d'outre-mer (CUOM) permettrait-il la mise en œuvre de la préconisation au regard des compétences dévolues ?
- Le passage en collectivité d'outre-mer à autonomie renforcée (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, les mesures nécessitant une évolution législative, réglementaire ou contractuelle ont été surlignées en rouge.



évolution législative, réglementaire ou contractuelle

Les fiches réalisées sont jointes en annexe du présent rapport.



SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

PRECONISATIONS REALISABLES DANS LE CADRE ACTUEL

En première analyse, il est apparu qu'un certain nombre de préconisations énoncées par le Congrès des élus de Guadeloupe n'impliquaient pas d'analyse juridique et qu'elles pouvaient ainsi être mises en œuvre à droit constant. L'analyse opérée peut être résumée dans le tableau ci-après :

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 1 DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	Régulation et incitations économiques	1	Instituer un dispositif dérogatoire d'effacement partiel, à concurrence de 40%, des dettes sociales et fiscales des entreprises.
		2	Favoriser le développement économique et social du territoire par l'instauration d'une clause de préférence locale dans l'attribution des marchés publics.
		3	Institutionnaliser le principe de reconnaissance des intérêts propres au sein de la République pour la Guadeloupe. Inscrit dans la Constitution pour les collectivités de l'article 74, ce concept figure dans la loi Égalité réelle et peut donc être retenu dans le cadre du CIOM et décliné en lois ordinaires. Il permettra l'adoption de mesures dictées par les nécessités locales, notamment en faveur d'une forme de préférence locale pour l'emploi, d'un regard sur le droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle, de mesures pour la protection du patrimoine foncier et de l'attribution préférentielle dans les marchés publics.
		4	Imposer une part minimale aux TPE dans tous les marchés supérieurs à 500 k€ (réactualisation de la clause de Stratégie du Bon achat de la loi portant régulation économique Outre-Mer).
		5	Confier aux exécutifs régional et départemental un réel pouvoir de saisine de l'autorité de la concurrence en matière de respect des règles sur les marchés concurrentiels.
		6	Saisir systématiquement l'ADLC par les exécutifs locaux en cas de soupçon de non-respect des règles de la concurrence.
		7	Intensifier les enquêtes de l'ADLC 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.
		8	Mettre en place des antennes ou des délégations de l'ADLC en Guadeloupe (indépendantes des DEETS) en fournissant des ressources suffisantes et en favorisant leur collaboration avec les Observatoires des prix, des marges et revenus et les collectivités.
		9	Abaissier les seuils de contrôle en termes de chiffre d'affaires et de surface dans le secteur du commerce alimentaire.
		10	Faciliter l'accès des structures économiques privées au préfinancement des fonds européens par l'intermédiaire d'un organisme dédié afin d'accélérer la mise en œuvre des projets.

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 1 DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	<i>Régulation et incitations économiques</i>	11	Autoriser les institutions financières publiques (CDC, BPI) à préfinancer les opérations financées par les fonds européens ou légiférer sur la possibilité pour les établissements publics locaux (SEM, SPL) de passer légalement des conventions de mandat financier pour ces chantiers
		12	Adopter des lois de convergence et de transformation sur 20 ans déclinées en contrats de convergence de 5 ans révisés après chaque alternance (application formelle de la loi Égalité Réelle).
		13	Établir une loi-programme sur 15 ans qui regroupe 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.
		14	Promouvoir, par des dispositifs d'amorçage, la création de SCIC, de forme privée mais d'intérêt général, pour mieux assurer l'appropriation et la gouvernance de l'économie par les guadeloupéens (notamment dans l'import-distribution, le commerce alimentaire, le commerce de gros, les agences de marque, l'agro-transformation et l'approvisionnement).
		16	Réussir notre PPE et notre transition écologique, en revalorisant les tarifs de rachat du MW d'électricité fixés par la CRE pour les EnR, plus faibles par endroits que ceux de l'hexagone, notamment du photovoltaïque.
		17	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.
	<i>Les politiques de l'emploi et de retour au pays</i>	18	Créer un volontariat ultramarin sur le modèle du volontariat international en entreprise (VIE) et du volontariat international en administration (VIA).
		19	Pérenniser, après évaluation, le Pacte national pour l'emploi des jeunes.
		20	Assurer le suivi de la poursuite d'études des étudiants en s'appuyant sur un observatoire des métiers et besoins en postes et compétences.
		21	Instituer un dispositif privilégiant la préférence régionale à l'embauche (à l'instar de l'exemple concluant de la Polynésie française).
		22	Expérimenter une plateforme unique d'offres et de demandes d'emplois pour le territoire
		23	Appliquer les dispositions de la loi sur l'Égalité Réelle relatives à l'aide au retour, qui permet de financer « des aides et mesures destinées à faciliter le retour des ultramarins dans leur collectivité d'origine dans les 5 ans après l'accomplissement d'une période de formation », via le fonds de continuité territoriale de LADOM.
		24	Suivre, en collaboration avec le Rectorat, LADOM et le monde économique local, la mobilité des nouveaux bacheliers et des étudiants originaires de la Guadeloupe, dans le but de faciliter la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) du secteur privé.

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 1 DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	<i>Les politiques de l'emploi et de retour au pays</i>	25	Inscrire le dispositif « cadres d'avenir » dans une loi dédiée.
		26	Développer une politique favorable aux familles en incluant des solutions pour les conjoints et les enfants, et mobiliser des logements relais, judicieusement répartis sur le territoire, pour les candidats au retour.
		27	Réviser à la hausse le taux de prise en charge des Parcours emploi compétences (PEC) marchands et non marchands
		28	Expérimenter un PEC « spécial retour au pays », financé à 100% par l'État.
		29	Expérimenter la prise en charge par les collectivités locales de la part employeur des PEC mettant en perspective le recrutement local.
	<i>Le pouvoir d'achat</i>	30	Étendre la liste des produits du Bouclier qualité-prix au-delà des 103 produits actuels, et procéder aux nécessaires ajustements pour faire face aux effets de la crise.
		31	Maintenir les prix du Bouclier qualité-prix à leur niveau de 2022 pendant une période de 12 mois.
		32	Élargir le principe du Bouclier qualité-prix aux autres postes de dépenses importants pour les ménages (biens d'équipement, TIC, transport aérien, eau, énergie, culture).
		33	Porter à 30% la proportion des marques de distributeur (MDD) des produits inclus dans le panier du Bouclier qualité-prix.
		34	Bloquer les prix des carburants à 1,50 euros ou adapter aux Outre-mer les modalités, les périmètres et les montants des chèques énergie et des boucliers tarifaires.
		35	Ériger l'Observatoire sur les marges, prix et revenus en AAI.
		36	Autoriser la Guadeloupe à s'approvisionner en carburants sur le bassin géographique caribéen.
		37	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.
		38	Fixer des prix de containers acceptables intégrant des surcoûts raisonnables.
		39	Réviser à la baisse les loyers des logements sociaux pratiqués par les bailleurs.
		40	Mettre en place une campagne de communication efficace et proactive vis-à-vis des futurs retraités, afin d'augmenter leur pension, les encourager à recourir plus systématiquement à l'ASPA et bénéficier du nouveau seuil de non-recouvrement sur successions de 150.000 €.

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 1 DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	La fiscalité	42	Comblar les trous dans la raquette s'agissant des ZFANG en rendant éligible un certain nombre d'activités qui ont été écartées après la suppression des zones franches urbaines : les professions libérales, avocats, experts-comptables et toutes les activités de conseil et d'accompagnement des entreprises ainsi que le commerce de proximité.
		43	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 de TVA, d'accises, d'Octroi de mer.
		44	Mettre en place en Guadeloupe les zones de revitalisation rurale (ZRR) 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).
		45	Porter le taux des dispositifs de défiscalisation facilitant l'investissement des PME (Loi Madelin) de 25 à 50%.
		46	Mobiliser une partie de l'épargne locale en assouplissant le fonctionnement des fonds d'investissement de proximité (FIP-DOM), en les rapprochant du fonctionnement du FIP Corse qui propose un éventail plus large de secteurs d'activité éligibles et en augmentant le taux de défiscalisation. Aujourd'hui, ces deux dispositifs proposent une réduction d'impôt sur le revenu de 38% du montant investi. Une réévaluation du taux de défiscalisation en vigueur du FIP-DOM à hauteur de 50% favoriserait l'attractivité du dispositif.
		47	Maintenir l'octroi de mer et appliquer l'article 45 de la loi du 2 juillet 2004 qui prévoit que l'octroi de mer et l'octroi de mer régional ne peuvent être compris dans la base d'imposition de la TVA.
		48	Planifier le déploiement d'une zone franche globale d'activité à l'horizon 2030 afin de stimuler l'activité économique sur l'ensemble du territoire.
BLOC 2 L'EPANOUISSEMENT DE L'HUMAIN	La santé et les solidarités	49	Optimiser la stratégie et la transparence fiscales par la communication aux collectivités majeures des données fiscales des opérateurs économiques présents sur le territoire.
		50	Permettre aux élus locaux siégeant au conseil d'administration de l'ARS d'influer réellement sur les décisions stratégiques de l'agence et défendre les intérêts de leur territoire eu égard aux attentes de la population en matière de santé.
		51	Être décisionnel dans la planification de l'investissement et du financement des établissements de santé sociaux et médico-sociaux.
		52	Mettre en place davantage d'objectifs de performance pour les établissements de santé.
		53	Porter le coefficient géographique appliqués à la tarification à l'activité (T2A) de la Guadeloupe et des autres DROM à 35%, au lieu des 27% pratiqués actuellement en Guadeloupe et en Martinique et des 29% appliqués en Guyane.

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 2 L'EPANOUISSEMENT DE L'HUMAIN	La santé et les solidarités	54	Mettre en place un financeur unique dans le secteur médico-social ou approfondir la contractualisation État-Région-Département-EPCI pour assurer le cofinancement de l'ensemble du secteur médico-social.
		55	Aller vers davantage de cogestion des crises sanitaires à l'échelle territoriale.
		56	Former les professionnels de santé de premiers secours (par exemple les infirmiers libéraux en faisant évoluer ou en adaptant le référentiel de formation du diplôme d'État) à la médecine de catastrophe et aux gestes d'urgence.
		57	Mettre en place une chaire universitaire en pédopsychiatrie, en collaboration avec l'Université des Antilles.
		58	Instaurer une mission d'intérêt général santé mentale (MIG) dans les Outre-mer.
		59	Sanctuariser une mission d'intérêt général DOM (MIG DOM) spécifique et accorder des dotations budgétaires au CHU de la Guadeloupe au titre des missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation (MERRI), notamment afin de mieux prendre en compte et gérer les surcoûts et spécificités des départements d'Outre-Mer.
		60	Instaurer un dépistage organisé du cancer de la prostate (à partir de 45 ans) et abaisser l'âge cible du dépistage du cancer du sein (à proposer aux femmes guadeloupéennes âgées de 40 à 49 ans), afin de pallier la perte de chance induite par les incidences exceptionnelles et précoce de ces cancers.
		61	Donner la capacité à la Guadeloupe et aux autres DROM de développer les conditions d'une véritable coopération régionale dans le domaine de la santé.
		62	Proposer des solutions d'hébergement pour les patients guadeloupéens et leurs familles dans l'attente de prises en charge médico-soignantes en région parisienne.
		63	Faire évoluer la législation pour permettre que les frais de transport des personnes à mobilité réduite facturés par une entreprise de transport assis professionnalisé puissent donner lieu à remboursement.
		64	Développer les structures d'accueil pour les usagers du système de santé confrontés à la double insularité.
		65	Développer le transport sanitaire pour les îles du Sud.
	L'éducation et la recherche	66	Renforcer numériquement le corps enseignant conformément aux besoins du territoire, en prenant en compte les disparités entre communes.
		67	Prendre en compte la situation archipélifique de la Guadeloupe dans le calcul des ratios d'élèves, et les importantes différences de ratios selon la localisation de l'établissement.
		68	Pondérer les ratios conformément à différents paramètres (élèves en difficulté, élèves allophones, classes à option massivement choisies...).

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 2 L'EPANOUISSEMENT DE L'HUMAIN	L'éducation et la recherche	69	Permettre aux collectivités locales de modifier les programmes scolaires, la pédagogie et l'organisation de l'École sur le territoire.
		70	Rendre l'apprentissage du créole obligatoire à l'école.
		71	Mettre en œuvre les concours nationaux à affectation locale, prévus par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.
		72	Revisiter le système de bonification du Centre des intérêts matériels et moraux (CIMM), en instaurant un mécanisme de progressivité privilégiant les intérêts moraux sur les intérêts matériels, pour permettre aux ressortissants guadeloupéens de parvenir au maximum de points et rendre cette disposition moins accessible aux « non-Guadeloupéens ».
		73	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).
		74	Renforcer le nombre d'établissements en éducation prioritaire, en faisant passer en REP ou REP+ les établissements implantés sur un territoire classé Quartier prioritaire de la Ville (QPV).
		75	Augmenter le nombre d'internats et d'internats d'excellence sur le territoire, pour répondre notamment aux besoins post-troisième des élèves du Sud de l'archipel.
	Les économies de la culture et du sport	76	Réduire le nombre d'heures minimal requis dans le régime des intermittents du spectacle compte tenu de l'étroitesse du marché guadeloupéen. Il est proposé d'abaisser le quota national de 507 heures sur 12 mois à 300 heures sur la même période de référence.
		77	Soutenir la diffusion des œuvres et la circulation des artistes guadeloupéens aux échelles nationale et internationale, notamment l'accès au réseau des scènes nationales.
		78	Faire vivre le pacte de visibilité des artistes ultramarins, qui prévoit notamment le financement de 20 résidences d'artistes ultramarins dans l'Hexagone et dans les Outre-mer, et le soutien à la formation des étudiants et jeunes artistes ultramarins.
		79	Porter le taux du crédit d'impôt de 30 à 40% pour les œuvres cinématographiques et audiovisuelles tournées en Outremer.
		80	Obtenir du Centre National de la Cinématographie le respect des termes de la Convention CNC/État/Région au vu des enjeux pour la filière.
		81	Mettre en place une convention entre la Région Guadeloupe et France Télévision pour le soutien à la production et à la diffusion de séries, téléfilms, web-séries, sur le modèle de la convention signée avec Canal +.
		82	Mettre en place un plan Marshall de mise aux normes des équipements sportifs (financer un plan massif sur la réhabilitation des pistes d'athlétisme).
		83	Renforcer la formation et la professionnalisation des intervenants du sport.

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 2 L'EPANOUISSEMENT DE L'HUMAIN	Les économies de la culture et du sport	84	S'assurer du respect des mécanismes indemnitaires (indemnité de préformation, indemnité compensatrice de mutation, indemnité de formation) au profit des clubs formateurs locaux.
		85	Favoriser la nomination de représentants ultramarins au conseil d'administration de l'ANS.
		86	Assurer la gratuité du transport des matériels des sportifs lors de leurs déplacements en championnat national.
		87	Renforcer le dispositif spécifique pour les déplacements des sportifs (febecs).
	La sûreté et la sécurité	89	Renforcer les contrôles aux frontières, en particulier aux frontières maritimes, afin de s'assurer que des personnes et des biens n'entrent pas illégalement sur le territoire.
		90	Renforcer les moyens humains et matériels des forces de l'ordre.
		91	Renforcer le système judiciaire en redimensionnant le Parquet et les établissements pénitentiaires.
		92	Rendre l'accès à l'aide juridictionnelle plus facile pour les justiciables les plus précaires.
		93	Renforcer la coopération judiciaire internationale entre la Guadeloupe et les autres pays de la Caraïbe.
		94	Renforcer l'efficacité de la réponse carcérale, notamment dans son volet réinsertion.
		95	Renforcer la présence policière et les contrôles routiers de jour et de nuit.
		96	Multiplier les campagnes de sensibilisation à la sécurité routière.
BLOC 3 LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	L'aménagement maîtrisé et durable du territoire	97	Déployer des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) structurantes afin de responsabiliser les producteurs quant à la gestion des déchets issus de leurs produits en mettant en place des dispositifs de collecte, de tri, de recyclage et de traitement.
		98	Envisager une rationalisation du nombre d'organismes compétents en matière foncière pour permettre aux politiques mises en œuvre de gagner en lisibilité et en cohérence (trop d'organismes : EPF, SAFER, AG50, conservatoire du littoral, ONF...).
		99	Instituer une procédure d'instruction conjointe entre les collectivités territoriales et l'État pour l'analyse des demandes d'occupation du littoral et d'aménagement des espaces humides.
		100	Développer les Opérations de revitalisation du territoire dans l'archipel.
		101	Favoriser la mise en place d'une politique proactive de revitalisation des centres urbains en simplifiant les démarches d'accès au foncier.
		102	Relancer les OPAH et profiter de la fongibilité des aides permises par ce dispositif, faire de l'amélioration de l'habitat un booster du développement économique, et offrir de la visibilité au secteur de l'artisanat.

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 3 LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	<i>L'aménagement maîtrisé et durable du territoire</i>	103	Abonder le fonds friche pour favoriser la reconquête des dents creuses urbaines.
		104	Abonder et mobiliser effectivement et efficacement le Fonds régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU).
		105	Élargir le périmètre de la géographie prioritaire (QPV) de la Politique de la Ville.
		106	Rendre davantage de communes guadeloupéennes éligibles au dispositif Petites Villes de Demain (PVD).
		107	Moduler l'application des dispositions de l'article 55 de la loi SRU au regard du niveau d'intervention des collectivités en matière d'amélioration de l'habitat sur le territoire communal.
		108	Réabonder les autorisations d'engagement (AE) de ligne budgétaire unique (LBU) à leur niveau 2010-2014, soit environ 270 millions d'euros (+25%), et sanctuariser cette ressource budgétaire indispensable à la production de logements sociaux dans les Outre-mer.
		109	Confier aux collectivités territoriales la gestion délocalisée de la LBU.
		110	Développer l'accession à la propriété sociale dans les parcs neuf (en renforçant le financement des produits idoines) et ancien (en accélérant les procédures de régularisation foncière).
	<i>Les économies verte et bleue, la transition écologique</i>	111	Mobiliser une enveloppe budgétaire exceptionnelle pour favoriser la reconquête des terres agricoles en friche ou sous-cultivées.
		112	Accélérer la cartographie et la décontamination des sols pollués par le chlordécone.
		113	Renforcer l'encadrement et les contrôles relatifs à l'usage de produits phytosanitaires (engrais et pesticides).
		114	Renforcer significativement les contrôles sur la traçabilité et la qualité des produits agricoles importés et commercialisés (en particulier sur le bord des routes).
		115	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.
		116	Mettre en place des aides et mesures incitatives à la transmission pour les agriculteurs âgés afin que le foncier soit libéré au profit des jeunes.
		117	Revaloriser la retraite des agriculteurs outre-mer, notamment pour ceux qui n'ont pas du tout cotisé, afin de favoriser la transmission du foncier agricole et l'installation des jeunes.
		118	Instaurer des aides au loyer pour les jeunes installés.

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 3 LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	<i>Les économies verte et bleue, la transition écologique</i>	119	Inventorier le foncier propriété de l'État et mettre en œuvre des modalités de dévolution aux jeunes agriculteurs.
		120	Favoriser le traitement collectif des demandes de subventions notamment européennes (via les organismes de regroupement qui les porteraient), au lieu du traitement individuel beaucoup trop long (par exemple pour la filière canne).
		121	Associer les collectivités territoriales à la politique française d'exploration et d'exploitation des fonds marins.
		123	Soutenir les projets de recherche de nouveaux sites et de développement industriel de la géothermie en Guadeloupe et conférer à l'État ou à la Région une minorité de blocage dans la gestion de la centrale de géothermie de Bouillante.
		124	Aligner la puissance maximale des panneaux solaires en outre-mer sur celle de l'Hexagone (500 KW au lieu des 100 KW actuels) et prévoir une révision subséquente du Code de l'énergie.
		125	Faire évoluer l'avis aujourd'hui conforme de la CDPENAF en avis consultatif comme dans l'Hexagone.
		126	Étudier la possibilité de créer un opérateur de distribution indépendant d'EDF.
	<i>Les migrations, les mobilités et la continuité territoriale</i>	127	Rehausser le quotient familial au-dessous duquel les ménages peuvent bénéficier du bon de continuité délivré par LADOM à 13.091€ (en remplacement du seuil actuel de 11.991€)
		128	Élargir le périmètre d'application du bon de continuité délivré par LADOM aux voyages entre collectivités françaises d'Amérique, et pas uniquement entre les outre-mer et l'Hexagone
		129	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 (ex : tarif résident soutenu par la région Guadeloupe).
	<i>La coopération, l'insertion et l'intégration régionales</i>	130	Poursuivre le processus d'intégration de la Guadeloupe dans les organisations régionales, en favorisant notamment son adhésion à la CARICOM.
		131	Favoriser le développement des liaisons aériennes (et maritimes) inter-îles, en particulier à l'échelle de la Caraïbe orientale, notamment par l'extension des droits de trafic signés entre la France et certains pays pour faciliter l'ouverture de nouvelles dessertes aériennes.
		132	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 de faciliter la mise en place de nouvelles liaisons aériennes, conformément aux engagements pris aux Assises du transport aérien en 2018.
		133	Soutenir la coopération régionale dans le domaine de la santé, en facilitant notamment la mobilité des praticiens et des patients.
		134	Développer l'apprentissage de l'anglais et de l'espagnol dans les programmes scolaires dès le plus jeune âge.

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 3 LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	<i>La coopération, l'insertion et l'intégration régionales</i>	135	Instaurer un programme de mobilité caribéenne similaire à Erasmus +.
		136	Abonder et promouvoir plus fortement le Fonds de coopération Régionale (FCR), en affirmant sa complémentarité avec le programme européen de coopération territoriale INTERREG Caraïbes.
		137	Permettre à la Guadeloupe de signer et d'engager des accords bilatéraux avec les États voisins de la Caraïbe dans les domaines à forte plus-value (logement, santé, informatique, énergies renouvelables).
BLOC 4 LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES		138	Passage en revue de l'intégralité des normes applicables pour nous assurer de leur adaptation à notre réalité.
		139	Refonte de l'organisation de l'État local afin de doter les autorités déconcentrées de l'État en Guadeloupe d'un véritable pouvoir décisionnel leur permettant de prendre des arbitrages en adéquation avec les spécificités et les besoins locaux.
		140	La coordination et la coopération entre les différents acteurs institutionnels et économiques pour favoriser le développement harmonieux de la Guadeloupe.
		141	L'équité territoriale et la réduction des disparités socio-économiques.
		142	L'amélioration de l'accès aux services publics de qualité sur tout le territoire.
		143	La participation citoyenne et la démocratie locale renforcée.
		144	L'institution d'une taxe pour protéger la production, un droit de douane calculé non pas sur la valeur (trop faible) mais sur le poids pour les produits alimentaires par exemple.
		145	L'instauration de droits de douane ciblés sur les productions qui méritent d'être protégées, et redistribués à travers un fonds d'intervention pour aider les producteurs.
		146	L'adaptation aux enjeux et défis spécifiques de l'archipel guadeloupéen, tels que le changement climatique, la gestion des déchets, la préservation des ressources naturelles, etc.
		147	La sécurité et la prévention des risques naturels, notamment en renforçant les infrastructures de protection et en développant des plans d'urgence adaptés à l'archipel guadeloupéen.
		148	La mise en place d'une politique foncière adaptée pour garantir l'accès au foncier et favoriser un développement équilibré du territoire.
		149	L'encouragement à l'innovation, à l'entrepreneuriat local et à l'économie sociale et solidaire.
		150	La formation et l'éducation adaptées aux besoins et aux spécificités de la Guadeloupe, en vue de favoriser l'employabilité et le développement des compétences.
		151	La préservation de l'identité culturelle et environnementale de la Guadeloupe.

BLOCS	ACTIONS	N°	PRÉCONISATION(S)
BLOC 3 LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL		152	La promotion du tourisme durable et de l'attractivité de la Guadeloupe, en préservant ses richesses naturelles et culturelles.
		153	La refonte-fusion des articles 73 et 74 de la Constitution dans le cadre de la réforme constitutionnelle, permettant à la Guadeloupe de se doter d'un statut à la carte.

Au regard de ce tableau, toutes les préconisations nécessitant à notre sens une analyse de faisabilité juridique à droit constant ont fait l'objet d'une fiche.

À l'issue de ce second travail d'analyse juridique, il est apparu qu'un certain nombre de préconisations, en sus de celles déjà énumérées dans le tableau ci-dessus, pouvaient être réalisées à droit constant. Tel est le cas de :

- ▶ Faciliter l'accès des structures économiques privées au préfinancement des fonds européens par l'intermédiaire d'un organisme dédié afin d'accélérer la mise en œuvre des projets¹.
- ▶ Autoriser les institutions financières publiques (CDC, BPI) à préfinancer les opérations financées par les fonds européens ou légiférer sur la possibilité pour les établissements publics locaux (SEM, SPL) de passer légalement des conventions de mandat financier pour ces chantiers².
- ▶ Promouvoir, par des dispositifs d'amorçage, la création de SCIC, de forme privée mais d'intérêt général, pour mieux assurer l'appropriation et la gouvernance de l'économie par les Guadeloupéens (notamment dans l'import-distribution, le commerce alimentaire, le commerce de gros, les agences de marque, l'agro-transformation, l'approvisionnement)³.
- ▶ Proposer des solutions d'hébergement pour les patients guadeloupéens et leurs familles dans l'attente de prises en charge médico-soignantes en région parisienne⁴.
- ▶ Permettre aux collectivités locales de modifier les programmes scolaires, la pédagogie et l'organisation de l'École sur le territoire⁵.
- ▶ Rendre l'apprentissage du créole obligatoire à l'école⁶.
- ▶ Développer l'apprentissage de l'anglais et de l'espagnol dans les programmes scolaires, dès le plus jeune âge⁷.
- ▶ Revisiter le système de bonification du Centre des intérêts matériels et moraux (CIMM), en instaurant un mécanisme de progressivité privilégiant les intérêts moraux sur les intérêts matériels, pour permettre aux ressortissants guadeloupéens de parvenir au maximum de points et rendre cette disposition moins accessible aux « non-Guadeloupéens »⁸.

1 Fiche 5 - Préfinancement de projets par les fonds européens.

2 Ibidem.

3 Fiche 6 - Création de SCIC d'appropriation et de gouvernance de l'économie.

4 Fiche 22 - Hébergement en attente de prise en charge médico-soignante en région parisienne et création de structures d'accueil pour les usagers du système de santé confrontés à la double insularité.

5 Fiche 25 - Modifier les programmes scolaires et l'organisation de l'école sur le territoire - Apprentissage du créole.

6 Ibidem.

7 Ibidem.

8 Fiche 27 - Système de bonification du Centre des intérêts matériels et moraux (CIMM).



- ▶ S'assurer du respect des mécanismes indemnitaires (indemnité de préformation, indemnité compensatrice de mutation, indemnité de formation) au profit des clubs formateurs locaux⁹.
- ▶ Renforcer les contrôles aux frontières, en particulier aux frontières maritimes, afin de s'assurer que des personnes et des biens n'entrent pas illégalement sur le territoire¹⁰.
- ▶ Renforcer le système judiciaire en redimensionnant le Parquet et les établissements pénitentiaires¹¹.
- ▶ Développer les ORT dans l'archipel¹².
- ▶ Favoriser la mise en place d'une politique proactive de revitalisation des centres urbains en simplifiant les démarches d'accès au foncier¹³.
- ▶ Soutenir les projets de recherche de nouveaux sites et de développement industriel de la géothermie en Guadeloupe et conférer à l'État ou à la Région une minorité de blocage dans la gestion de la centrale de géothermie de Bouillante¹⁴.
- ▶ Aligner la puissance maximale des panneaux solaires en Outre-mer sur celle de l'Hexagone (500 KW au lieu des 100 KW actuels) et prévoir une révision subséquente du Code de l'énergie¹⁵.
- ▶ 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 (ex : tarif résident soutenu par la région Guadeloupe)¹⁶.

Partant, au terme de notre analyse juridique, ce ne sont pas moins de 16 préconisations qui sont réalisables à droit constant, sans compter les 67 préconisations qui ne sont pas de nature à avoir des impacts juridiques et qui peuvent également être immédiatement menées, soit un total de 83 préconisations réalisables à droit constant¹⁷.

PRECONISATIONS NECESSITANT DES MODIFICATIONS INSTITUTIONNELLES

Les analyses juridiques menées sur les différents types de préconisations ont aussi conduit à identifier que bon nombre de celles-ci impliquent une évolution institutionnelle, une réforme législative et/ou une adaptation réglementaire du droit pour assurer leur mise en œuvre.

Les préconisations qui impliquent une modification institutionnelle sont listées ici, les numéros de fiches correspondant y figurent :

9 Fiche 29 - Formation et professionnalisation des intervenants du sport et indemnités au profit des clubs formateurs locaux.

10 Fiche 30 - Contrôles aux frontières et sécurité routière.

11 Fiche 31 - Système judiciaire.

12 Fiche 34 - Opérations de revitalisation du territoire.

13 Ibidem.

14 Fiche 42 - Géothermie en Guadeloupe.

15 Fiche 43 - Puissance des panneaux solaires en Guadeloupe.

16 Fiche 45 - Dispositifs d'aides à la continuité territoriale.

17 Notons pour être complet que ce chiffre ne repose pas sur le postulat de l'existence de 153 préconisations puisque certaines préconisations ont été regroupées dans une même fiche thématique.



BLOC 1 | DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Action / Régulation et incitations économiques

Fiche thématique	Préconisation(s)
1. Dispositif dérogatoire d'effacement des dettes sociales et fiscales des entreprises à concurrence de 40%	Instituer un dispositif dérogatoire d'effacement partiel, à concurrence de 40%, des dettes sociales et fiscales des entreprises.
2. Instauration d'une clause de préférence locale dans l'attribution des marchés publics	- Favoriser le développement économique et social du territoire par l'instauration d'une telle clause ; - Imposer une part minimale aux TPE dans tous les marchés supérieurs à 500 k€ (réactualisation de la clause de Stratégie du Bon achat de la loi portant régulation économique Outre-Mer).
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 regroupant les dispositifs locaux d'aide au développement économique	- Décliner la loi Égalité réelle en lois ordinaires ; - Adopter des mesures dictées par les nécessités locales, notamment en faveur d'une forme de préférence locale pour l'emploi, d'un regard sur le droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle, de mesures pour la protection du patrimoine foncier et l'attribution préférentielle dans les marchés publics ; - Adopter des lois de convergence et de transformation sur 20 ans déclinées en contrats de convergence de 5 ans révisés après chaque alternance (application formelle de la loi Égalité Réelle) ; - Établir une loi-programme sur 15 ans qui regroupe tous les dispositifs locaux d'aide au développement économique afin de simplifier et de rationaliser l'ensemble des dispositifs existants et de donner de la lisibilité aux opérateurs économiques.
4. L'accès à l'autorité de la concurrence en Guadeloupe	- Saisine de l'ADLC par les exécutifs locaux en cas de non-respect des règles sur les marchés concurrentiels et de non-respect des règles de la concurrence ; - Confier aux exécutifs régional et départemental un pouvoir de saisine de l'autorité de la concurrence en matière de respect des règles sur les marchés concurrentiels ; - Saisir systématiquement l'autorité de la concurrence en cas de soupçon de non-respect des règles de la concurrence ; - Intensifier les enquêtes de l'ADLC sur certaines filières essentielles comme l'approvisionnement en matières premières, en matériaux de construction, en pièces détachées automobiles, dans le secteur des télécommunications et du commerce alimentaire, en faisant usage si nécessaire des injonctions structurelles ; - Mettre en place des antennes ou des délégations de l'ADLC en Guadeloupe en fournissant des ressources suffisantes et en favorisant leur collaboration avec les Observatoires des prix, des marges et revenus et les collectivités.
7. Programmation pluriannuelle de l'électricité et tarifs de rachat de l'électricité fixés par la CRE pour les EnR	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.



BLOC 1 | DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Fiche thématique	Préconisation(s)
Action / Les politiques de l'emploi et de retour au pays	
8. Création d'un volontariat ultramarin	Créer un volontariat ultramarin sur le modèle du volontariat international en entreprise (VIE) et du volontariat international en administration (VIA).
9. Dispositif de préférence régionale à l'embauche	Instituer un dispositif privilégiant la préférence régionale à l'embauche (à l'instar de l'exemple concluant de la Polynésie française).
10. LADOM : Aides au retour des ultramarins, Mobilité des bacheliers et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) du secteur privé	Appliquer les dispositions de la loi sur l'Égalité Réelle relatives à l'aide au retour, qui permet de financer « des aides et mesures destinées à faciliter le retour des ultramarins dans leur collectivité d'origine dans les 5 ans après l'accomplissement d'une période de formation », via le fonds de continuité territoriale de LADOM.
11. Dispositif « cadres d'avenir » et parcours emploi compétences	Inscrire le dispositif « cadres d'avenir » dans une loi dédiée.
Action / Le pouvoir d'achat	
12. Adapter aux Outre-Mer les chèques énergie, les boucliers tarifaires et les prix des carburants et Approvisionnement des carburants	Bloquer les prix des carburants à 1,50 euros ou adapter aux Outre-mer les modalités, les périmètres et les montants des chèques énergie et des boucliers tarifaires.
13. Ériger l'observatoire sur les marges, prix et revenus en AAI	Ériger l'Observatoire sur les marges, prix et revenus en AAI.
14. Régulation des transports aériens et prix des containers	- 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 de faciliter la mise en place de nouvelles liaisons aériennes, conformément aux engagements pris aux Assises du transport aérien en 2018.
Action / La fiscalité	
15. Création d'une taxe locale sur la valeur ajoutée en remplacement de la TSC	Son taux cumulé avec celui de la TVA nationale ne devra pas excéder la taxation moyenne totale sur la valeur ajoutée actuellement en vigueur (ce qui suppose donc une réduction du taux actuel de la TVA nationale).
16. Zones de duty-free	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 de TVA, d'accises et d'Octroi de mer.
17. Zones de revitalisation rurale	Mettre en place en Guadeloupe les zones de revitalisation rurale (ZRR) 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).

18. Octroi de mer et octroi de mer régional	Maintenir l'octroi de mer et appliquer l'article 45 de la loi du 2 juillet 2004 qui prévoit que l'octroi de mer et l'octroi de mer régional ne peuvent être compris dans la base d'imposition de la TVA.
19. Communication des données fiscales des opérateurs économiques aux collectivités territoriales	Optimiser la stratégie et la transparence fiscales par la communication aux collectivités majeures des données fiscales des opérateurs économiques présents sur le territoire.

BLOC 2 L'EPANOUISSEMENT DE L'HUMAIN	
Fiche thématique	Préconisation(s)
Action La santé et les solidarités	
20. Planification des investissements, financement des établissements de santé sociaux et médico-sociaux et tarification à l'activité	- Être décisionnel dans la planification de l'investissement et du financement des établissements de santé sociaux et médico-sociaux ; - Porter le coefficient géographique appliqués à la tarification à l'activité (T2A) de la Guadeloupe et des autres DROM à 35%, au lieu des 27% pratiqués actuellement en Guadeloupe et en Martinique et des 29% appliqués en Guyane.
21. Instaurer une mission d'intérêt général santé mentale dans les Outre-mer	- Instaurer une mission d'intérêt général santé mentale (MIG) dans les Outre-mer ; - Sanctuariser une mission d'intérêt général DOM (MIG DOM) spécifique et accorder des dotations budgétaires au CHU de la Guadeloupe au titre des missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation (MERRI), notamment afin de mieux prendre en compte et gérer les surcoûts et spécificités des départements d'Outre-Mer.
23. Remboursement des frais de transport des personnes à mobilité réduite et Développement du transport sanitaire	Faire évoluer la législation pour permettre que les frais de transport des personnes à mobilité réduite facturés par une entreprise de transport assis professionnalisé puissent donner lieu à remboursement.
Action L'éducation et la recherche	
24. Renforcer le corps enseignant	- Prendre en compte la situation archipélique de la Guadeloupe dans le calcul des ratios d'élèves, et les importantes différences de ratios selon la localisation de l'établissement ; - Pondérer les ratios conformément à différents paramètres (élèves en difficulté, élèves allophones, classes à option massivement choisies...).
26. Concours nationaux à affectation locale et accès des fonctionnaires à d'autres collectivités	- Mettre en œuvre les concours nationaux à affectation locale, prévus par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 ; - 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).

BLOC 2 | L'EPANOUISSEMENT DE L'HUMAIN

Fiche thématique	Préconisation(s)
Action L'éducation et la recherche	
27. Système de bonification du Centre des intérêts matériels et moraux (CIMM)	Revisiter le système de bonification du Centre des intérêts matériels et moraux (CIMM), en instaurant un mécanisme de progressivité privilégiant les intérêts moraux sur les intérêts matériels, pour permettre aux ressortissants guadeloupéens de parvenir au maximum de points et rendre cette disposition moins accessible aux « non-Guadeloupéens ».
Action Les économies de la culture et du sport	
28. Régime des intermittents du spectacle	Réduire le nombre d'heures minimal requis dans le régime des intermittents du spectacle compte tenu de l'étroitesse du marché Guadeloupéen. Il est proposé d'abaisser le quota national de 507 heures sur 12 mois à 300 heures sur la même période de référence.
Action La sûreté et la sécurité	
32. Aide juridictionnelle en Guadeloupe	Rendre l'accès à l'aide juridictionnelle plus facile pour les justiciables les plus précaires.

BLOC 3 | LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Action L'aménagement maîtrisé du territoire	
33. Instruction des demandes d'occupation du littoral et d'aménagement des espaces	Instituer une procédure d'instruction conjointe entre les collectivités territoriales et l'État pour l'analyse des demandes d'occupation du littoral et d'aménagement des espaces humides.
35. Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)	Abonder et mobiliser effectivement et efficacement le Fonds régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU).
36. Dispositif Petites villes de Demain et seuils de logements sociaux fixés par la loi SRU	- Rendre davantage de communes guadeloupéennes éligibles au dispositif Petites Villes de Demain (PVD) ; - Moduler l'application des dispositions de l'article 55 de la loi SRU au regard du niveau d'intervention des collectivités en matière d'amélioration de l'habitat sur le territoire communal.
37. Exonérations et incitations fiscales sur le foncier en friche	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.



BLOC 3 | LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Fiche thématique	Préconisation(s)
Action L'aménagement maîtrisé du territoire	
38. Terres agricoles en friche ou sous-cultivées	Faire évoluer l'avis aujourd'hui conforme de la CDPENAF en avis consultatif comme dans l'Hexagone.
Action Les économies verte et bleue, la transition écologique	
39. Sols pollués par le chlordécone et usage de produits phytosanitaires	- 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).
40. Transmission du foncier agricole	- Mettre en place des aides et mesures incitatives à la transmission pour les agriculteurs âgés afin que le foncier soit libéré au profit des jeunes ; - Instaurer des aides aux loyers pour les jeunes installés.
41. Plan National Sargasses 2 - Exploration et exploitation des fonds marins	Assurer le pilotage et le suivi du Plan national Sargasses 2 et envisager sa prolongation et son renforcement par une augmentation de l'enveloppe de 36 M€ à 50 M€ et un rehaussement du taux de subvention aux collectivités territoriales de 50% à 75% - après 2025.
44. Opérateur de distribution indépendant d'EDF	Étudier la possibilité de créer un opérateur de distribution indépendant d'EDF.

BLOC 4 | LES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

45. La participation citoyenne et la démocratie locale renforcée	La participation citoyenne et la démocratie locale renforcée.
46. L'institution d'une taxe nouvelle	- L'institution d'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 ; - 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.
47. La refonte-fusion des articles 73 et 74 de la Constitution	Refonte-fusion dans le cadre de la réforme institutionnelle permettant à la Guadeloupe de se doter d'un statut à la carte.

En l'état, nous avons donc dénombré, à l'issue des analyses juridiques menées, 36 préconisations qui nécessitent une évolution institutionnelle, qu'elle soit constitutionnelle, légale ou réglementaire – sans compter les 18 préconisations qui, sans qu'il soit besoin de mener une analyse juridique approfondie, impliqueront nécessairement une évolution de l'ordre juridique –, soit un total de 54 préconisations susceptibles d'entraîner des modifications institutionnelles¹⁸.

¹⁸ Notons pour être complet que ce chiffre ne repose pas sur le postulat de l'existence de 153 préconisations puisque certaines préconisations ont été regroupées dans une même fiche thématique.

DEUXIÈME PARTIE : ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE : POUR FAIRE QUOI ?



INTRODUCTION

OBJECTIFS DE L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE ENVISAGÉE

La vocation de l'évolution institutionnelle envisagée est de cheminer vers une 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 ;
- ◆ L'adoption d'une loi de programmation sur 10 ans portant contractualisation des engagements de l'État ;
- ◆ La mise en place d'une fiscalité spécifique ;
- ◆ La réflexion sur les éléments constitutifs des emblèmes de la Guadeloupe (hymne, drapeau...) ;
- ◆ Le régime législatif applicable ;
- ◆ Le rapport à l'Union Européenne.

Ainsi, après consultation de la population, il s'agira de mettre en place des institutions adaptées aux spécificités de l'archipel afin de favoriser son développement économique, social et culturel à travers un projet de développement territorial ambitieux.

SYNTHÈSE DES 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 HDR en économie à l'Université des Antilles :

- ▶ *Fiscalité, croissance et développement soutenable (rapport final de 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.).*

Leurs contributions intégrales sont disponibles en annexe du présent rapport.

PRINCIPAUX POINTS SOULEVES PAR LES EXPERTS

Une société « sur la brèche »

pour la Guadeloupe, et l'application d'une stratégie de développement endogène au plus vite. En effet, dans un contexte de raréfaction de l'argent public, d'obésité de la dette publique française (qui s'élevait fin 2023 à 3.100 milliards d'euros), de mondialisation aux impacts menaçants, de récurrence des désordres écologiques ou encore d'incertitude palpable au niveau de la sécurité internationale, 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. Il importe donc de bâtir une économie plus apte à se développer par elle-même, davantage en interaction avec son voisinage géographique, et reflétant l'identité plurielle du territoire.

Ainsi Sébastien Mathouraparsad définit-il la Guadeloupe actuelle comme une « économie bigidi » – une économie qui demeure résiliente malgré les multiples chocs sociaux et économiques subis. La Guadeloupe présente en effet des caractéristiques d'économie développée (infrastructures de base modernes ; rattrapage social ; structuration de l'appareil administratif), ainsi que des caractéristiques d'économie en développement (inégalités de revenus, inégalités quant à l'accès aux services publics, chômage...). Selon lui, « le Pacte colonial a laissé des traces indélébiles dans la structure productive et d'exportation des économies ultramarines ». C'est également l'avis de Didier Destouches, pour qui « 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 ».

Sur la longue période, la croissance économique guadeloupéenne connaît une tendance baissière due à des facteurs multiples – mondialisation, choc climatique, chocs sociaux et économiques, manque de rendements d'échelle... Un tel contexte alimente le chômage et d'intenses mouvements migratoires vers l'Hexagone. Les secteurs traditionnellement créateurs de richesse contribuent de moins en moins, la « carence » en travailleurs qualifiés se fait sentir, et 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.

Aux dire des ménages, les attentes premières concernent la satisfaction des besoins fondamentaux de leur quotidien : vie chère, eau, assainissement, transport, gestion des déchets, propreté des lieux d'accueil du public, entretien des espaces sensibles, etc. 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 professionnelle des jeunes et leur accompagnement, la visibilité des Guadeloupéens dans les postes d'encadrement, la considération de la culture guadeloupéenne, pour n'évoquer que les items récurrents.

Le sentiment d'abandon qui s'exprime parfois vis-à-vis de l'État français ne correspond pas aux importants moyens qui sont mobilisés. Pour S. Mathouraparsad, « 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'État, 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. »

Des institutions aujourd'hui décriées

Les experts pointent le paradoxe de la coexistence entre d'une part l'aspiration à plus de pilotage de la Guadeloupe par les Guadeloupéens, et d'autre part une défiance assez palpable de la population vis-à-vis de ses élus et décideurs locaux.

Le contexte guadeloupéen est aujourd'hui celui d'une succession de crises sociales, environnementales et sanitaires face auxquelles les pouvoirs locaux en place peinent à apporter des solutions durables. Outre la lourdeur de la superposition de deux administrations différentes, les problèmes liés à la répartition des compétences que l'on peut constater dans l'Hexagone se trouvent ici étendus par la coexistence d'un département et d'une région sur un même territoire, bénéficiant de compétences plus étendues que celle de l'hexagone, 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). Les auteurs identifient également 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. La demande de lisibilité et d'efficacité des politiques publiques mises en œuvre a donc rarement été aussi forte.

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.

Enfin, pour compliquer la situation des élus locaux, un contrôle a posteriori est exercé sur les actes des collectivités territoriales. Pour une collectivité éloignée de l'hexagone comme la Guadeloupe, ce contrôle revêt un aspect très politique et constitue un élément 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.



La nécessité de construire et d'incarner une vision commune

À travers la question des emblèmes (drapeau, hymne), Didier Destouches met l'accent sur une problématique articulant étroitement **vivre-ensemble et identité** : comment la Guadeloupe et les Guadeloupéens peuvent-ils être représentés par des emblèmes incarnant une ambition de politique spécifiquement régionale ?

La réponse n'est pas évidente car elle renvoie à un sentiment viscéral d'appartenance à une entité collective. Selon l'expert, 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, qui renvoie à la réalité archipélique d'une Guadeloupe constituée d'îles aux singularités marquées.

Un tel processus implique une appropriation tout à la fois personnelle et collective, soit majoritaire, soit unanime. Or les préférences divergent entre :

- ◆ ceux qui souhaitent un drapeau guadeloupéen représentatif des caractéristiques de la Guadeloupe ;
- ◆ ceux qui souhaitent qu'on conserve ce qui existe déjà ;
- ◆ 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 ces drapeaux sont parfois perçus comme une potentielle menace pour l'unité et l'indivisibilité de la République française.

D'où une première question : **comment afficher l'identité guadeloupéenne et pourquoi ?** Le drapeau possède une dimension sacrée assise sur une histoire de lutte trouvant ancrage dans la mémoire collective d'un peuple. Ce n'est pas simplement un geste institutionnel : c'est un geste sociétal. Au-delà du simple moyen d'identification visuelle, le drapeau apparaît aussi comme un outil d'affirmation géopolitique lié à la capacité d'un peuple à s'auto-déterminer. S'il peut renvoyer au nationalisme « formel » – l'affirmation d'une identité nationale –, il renvoie assurément au nationalisme « informel » – l'expression du sentiment d'appartenance à une entité collective singulière. Le drapeau régional n'est donc pas qu'un « logo » ; il est un instrument fédérateur portant l'héritage d'une histoire locale, et pouvant à ce titre être brandi aux côtés du drapeau national.

Le symbole n'est pourtant pas dénué d'**enjeux politiques et culturels**. En effet, historiquement, les drapeaux ont été créés dans un cadre colonial (blasons coloniaux), ou par des mouvements nationalistes guadeloupéens – le GONG en 1963, l'UPLG en 1978, le MPGI en 1982. Le drapeau de l'UPLG est vraisemblablement le plus populaire en Guadeloupe aujourd'hui, et est brandi par différents groupes sociaux ou citoyens (gwoup a po, mouvements syndicaux, etc.). Le choix d'un drapeau est donc lourd de signification politique : il interroge les habitants de la Guadeloupe sur ce qu'ils sont et ce qu'ils veulent devenir ensemble. **Il y a donc nécessité de trouver les voies et moyens de débattre le plus largement possible des divergences afin de parvenir à une convergence.**



Selon Didier Destouches, le colonialisme a laissé des séquelles encore bien présentes aux Antilles – séquelles qu’il est impératif de panser pour vivre mieux le présent. Le drapeau comme l’hymne auront la capacité de rassembler le peuple guadeloupéen et de lui permettre de se reconnaître à travers des valeurs construites au cours des siècles et garantes de son évolution. L’enjeu pour le peuple guadeloupéen est ainsi de se libérer toujours plus du carcan et du poids de l’histoire coloniale pour affirmer une identité singulière aux yeux du monde – une identité « révélatrice de son incroyable esprit de résistance et de résilience forgés par l’Amour et le rayonnement solaire ».

Quelle intercommunalité pour quelle gouvernance ?

La question intercommunale fait 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.

L’histoire de l’intercommunalité en Guadeloupe met en évidence deux éléments essentiels :

- ◆ La culture de coopération institutionnelle entre communes 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’État.

Il en découle des incompréhensions et des insatisfactions – comme en témoignent les entretiens menés par Fred Réno et Julien Méron auprès des édiles guadeloupéens.

Deux maires n’ont pas hésité à afficher clairement leur opposition à l’Intercommunalité qui a été conçue pour apporter une réponse à l’émiettement communal en France, ce qui n’est pas le cas en Guadeloupe. Pour eux, elle n’est pas adaptée à la Guadeloupe, et notamment pour l’un d’entre eux, aux plus petites communes. Il faudrait purement et simplement la supprimer.

Pour la très grande majorité des maires, la carte intercommunale actuelle est inefficace et inadaptée. Ils considèrent en effet que le morcellement intercommunal avec cinq communautés d’agglomération et une communauté de communes 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.

Si plusieurs maires estiment qu’une centralité est nécessaire, ils sont opposés à la centralisation qui s’est construite dans la pratique autour de Cap Excellence. 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, qui aurait pu être acceptée comme moteur du développement et aussi du fait de son pouvoir attractif a, selon de nombreux élus, des effets pervers. 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.



Dans le même ordre d'idées, plusieurs maires considèrent que le choix d'intégrer Baie-Mahault à Cap Excellence est une forme d'injure à la géographie – privant le Nord Basse-Terre d'un apport significatif, et reflétant surtout la volonté de l'État de construire le pôle central.

Concernant le fonctionnement des EPCI, l'insatisfaction semble 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 également l'**absence de coopération entre les différents EPCI**, et soulignent le manque d'équité dans la répartition des équipements et des financements. On assisterait à une forme de « présidentialisation » préjudiciable à l'esprit communautaire qui devrait régner. Les administrés n'ont pas encore pu s'adapter à la répartition des compétences induite par l'essor intercommunal, et continuent à s'adresser presque exclusivement au guichet municipal.

En définitive, l'étude réalisée met en évidence un phénomène de **disparité territoriale**. Cette disparité est reproduite au sein des intercommunalités 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 concernés ont fait part de leur amertume et de l'obligation qui leur est faite de se battre continuellement, ne serait-ce que pour faire reconnaître leur commune – dans le cadre d'îles qui souffrent de la double, voire de la triple insularité, et de la concurrence dans certains cas des îles voisines. Selon leurs dires, une intercommunalité efficiente devrait être en mesure de réduire significativement ces handicaps.

Les conditions d'un développement soutenable

Dans ses contributions, l'économiste Sébastien Mathouraparsad évoque les conditions d'un développement soutenable, c'est-à-dire « responsable, endogène, durable », qu'il situe autour de quatre enjeux spécifiques.

Le premier est celui de la **fiscalité**. En effet, l'autonomie des collectivités nécessite selon lui des moyens endogènes, en l'occurrence des ressources fiscales propres au territoire. Or, alors que le territoire est souvent réputé « coûter cher à la France », il génère en retour plus de revenus fiscaux au profit de l'État qu'à son propre profit (+74%). D'ailleurs, selon des calculs basés sur l'année 2018, si l'octroi de mer (géré par les collectivités) était remplacé par une TVA (gérée par l'État), l'État percevrait alors 164% de recettes fiscales de plus que la Guadeloupe.

Après avoir évoqué les spécificités du système fiscal local (allègements fiscaux, fiscalité locale indirecte spécifique ou adaptée, régime de TVA et régime de défiscalisation des investissements se démarquant du modèle hexagonal, dispositifs destinés à diminuer le coût du travail ultramarin), l'expert s'intéresse spécifiquement à l'octroi de mer.

Introduit en Martinique en 1670 pour doter les territoires d'une plus grande autonomie, l'outil cristallise la discorde entre acteurs politiques et économiques, acteurs institutionnels locaux, nationaux et européens (qui y voient une pratique anticoncurrentielle), et grève le prix des produits de façon différenciée selon l'origine. Néanmoins, il existe un différentiel de prix qui, selon l'expert, ne s'explique pas par l'octroi de mer.



De fait, une baisse (ou une suppression) de l'octroi de mer induirait : une hausse des importations ; une perte de compétitivité des entreprises locales ; une diminution du PIB réel (de 2%) ; une baisse des recettes des collectivités locales ; une augmentation du chômage (de 1%) ; une diminution de la pauvreté monétaire (de 8%).

Plutôt que de proposer une TVA régionale de substitution – dont l'assiette élargie provoquerait une perte de pouvoir d'achat pour des ménages déjà éprouvés –, l'économiste est donc favorable à un taux d'octroi de mer modulable.

Le second enjeu est celui d'une **réduction des inégalités**. La situation actuelle est explosive : le système de redistribution ne parvient pas à sortir les ménages de la pauvreté dont le taux s'élève à 34%, et qui résulte de prix élevés et/ou de faibles revenus. Ainsi, le taux de chômage est deux fois plus important que dans l'Hexagone, et 80% des personnes sans emploi ont un niveau de vie inférieur au seuil national de pauvreté.

L'économiste s'interroge sur la façon de réduire la pauvreté tout en soutenant l'activité locale qui permettrait de fournir davantage d'emploi, principale condition pour sortir de la pauvreté. En effet, le chômage est la principale cause de la pauvreté monétaire. De plus, si le recul de la pauvreté monétaire est obtenu par une baisse des prix, celle-ci ne génère pas de création de richesses ni d'emplois et accroît la dépendance à l'extérieur en raison d'une hausse des importations. L'expert a donc évalué les effets d'une proposition s'articulant autour de la mise en place d'une allocation reposant sur deux hypothèses :

- 1) Une allocation « solidaire » : versée aux ménages les plus modestes et financée soit par l'Octroi de mer, soit par la TVA avec des effets différents ;

	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

- 2) Une allocation « locavore » : entièrement consacrée à de la consommation locale, elle contribuerait à fournir un surplus d'activité aux producteurs locaux, et permettrait ainsi de créer de l'emploi.

En termes de **santé publique**, la Guadeloupe conjugue plusieurs types de pathologies (25% de comorbidité, pollution au chlordécone touchant plus d'un quart de la SAU du territoire, sargasses, manque d'eau...). La franchise médicale est en hausse, et le système hospitalier souffre de dettes fiscales et sociales ainsi que de dettes fournisseurs importantes. La pandémie COVID 19 a rappelé que plusieurs virus se déplacent avec les personnes. De plus, les déplacements favorisent le réchauffement climatique. Pour autant, la Guadeloupe a besoin du tourisme (entre 3 et 5% du PIB). Or, en théorie économique, une activité entraînant des externalités négatives doit dédommager ses victimes si elle ne peut cesser.

Compte tenu de la mondialisation et de la circulation de plus en plus grande des individus, S. Mathouraparsad a 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. Ainsi, à travers le tourisme solidaire, les séjours des voyageurs financent, par leur contribution monétaire, des projets de développement dans les pays hôtes. Quels seraient les effets de l'introduction d'une contribution payée par les voyageurs destinée à soutenir la santé publique ? Une contribution de 20 € (approuvée à l'issue d'une enquête par plus de 70% des locaux et près de 55% des touristes) produirait les résultats macroéconomiques suivants :

- ◆ Hausse de l'activité hospitalière (+0,04%) ;
- ◆ Hausse du PIB (+0,02%) ;
- ◆ Baisse du chômage (-0,17%) ;
- ◆ Baisse de la pauvreté monétaire (-4%).

Une dernière dimension nous renvoie à l'enjeu d'une croissance inclusive. Les entreprises guadeloupéennes se plaignent d'une « carence » en travailleurs locaux qualifiés. Celle-ci s'inscrit pourtant dans une histoire. En effet, à partir des années 1950, la prime des fonctionnaires fut introduite pour stimuler l'immigration de la main d'œuvre métropolitaine, alors qu'à partir des années 1960, le BUMIDOM fut mis en place pour organiser l'émigration des populations domiennes. Aujourd'hui, alors que près de 365.000 domiens vivent et travaillent dans l'hexagone, le non-recrutement de qualifiés locaux a plusieurs conséquences : déclassement ; reconversion forcée ; fuite des cerveaux ; accentuation de la baisse de la démographie.

Malgré plusieurs pratiques de discrimination positive (emplois francs, congés bonifiés dans le public, différentiel d'exonération de charges), de nombreux freins existent par rapport au « retour au pays », identifiés comme suit à travers une enquête menée en janvier 2023 :

- ◆ Les entreprises privilégient l'emploi des individus issus de l'hexagone ;
- ◆ Manque d'une culture entrepreneuriale des jeunes propice à leur employabilité ;
- ◆ Manque d'implications des politiciens ;
- ◆ Beaucoup de programmes favorisent le départ (Ladom) mais peu le retour ;
- ◆ Manque d'attractivité de la Guadeloupe pour les jeunes (problème de transport, peu de loisirs ou d'activités destinés aux jeunes, vie chère) ;
- ◆ Dévaluation de l'emploi (à travail égal, salaire moindre) ;

Ces résultats militeraient pour la mise en place d'un **dispositif d'exonération de charges pour les entreprises privées embauchant des travailleurs qualifiés pouvant justifier d'intérêts économiques et moraux dans le territoire.**



La nécessité d'identifier et d'activer des secteurs-leviers de développement

Alain Maurin propose une approche d'action publique visant à répondre aux besoins et aux requêtes des habitants à travers :

- ◆ L'identification de secteurs et de filières clés ;
- ◆ La sélection d'un bouquet de mesures aptes à produire des effets immédiats ou de très court terme sur la transformation de l'existant.

Selon lui, la période de pandémie a mis en lumière le fait qu'à côté du numérique – qui s'est imposé comme un 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 sont d'ailleurs au centre des stratégies de croissance de nombreux pays, régions et villes, et qui bénéficient d'une considération en berne s'agissant de leur structuration en Guadeloupe.

A. Maurin identifie ainsi un certain nombre d'enjeux transversaux :

- ◆ Mettre en place un dispositif d'exception culturelle, afin de garantir la survie de la culture guadeloupéenne. Cela passe par l'élaboration d'une loi spécifique et l'obtention de **l'habilitation à légiférer et réglementer dans le domaine de la culture**, à travers notamment des quotas de diffusion d'œuvres guadeloupéennes (langue créole et/ou production locale) à la radio ou à la télévision, et une mobilisation des taxes affectées au financement du Centre national du cinéma et de l'image animée ;
- ◆ Construire une grande ambition assise sur le MACTe et ses potentialités ;
- ◆ Faire prendre à l'Artchipel (scène nationale) le virage d'un rayonnement culturel nouveau ;
- ◆ 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 (musiques et carnaval notamment).

Il identifie également des enjeux et projets spécifiques aux différentes filières concernées :

Dans le domaine de la **musique** :

- ◆ L'urgence d'une nouvelle impulsion pour la musique populaire, afin d'imposer le zouk comme un genre à part entière et reconnu comme tel ;
- ◆ La mise en place d'un dispositif et d'un cadre législatif visant à stimuler la pérennité du répertoire des œuvres musicales de la Guadeloupe (gwoka notamment) : développement d'une « économie de résidences artistiques » ;
- ◆ La montée en puissance d'un événement de type « Guadeloupe Award Music » et de type « Gwadeloup Festival » (à ressusciter) ;
- ◆ Le lancement d'une collection de type « Masterpiece » de la musique guadeloupéenne ;
- ◆ La création d'un orchestre régional ;
- ◆ La proposition d'un bouquet de projets en direction de la jeunesse la plus nécessiteuse, dans une perspective d'insertion professionnelle autant que de renforcement de l'estime de soi ;



- ◆ L'investissement dans une compétition musicale Guadeloupe-Guyane-Martinique de type « The Voice » ;

Dans le domaine de la **danse** :

- ◆ L'élaboration d'un projet pertinent pour le déploiement du Centre Rèpriz, Centre régional des musiques et danses traditionnelles et populaires de la Guadeloupe ;
- ◆ La réalisation d'une étude pour cerner le poids économique de la filière MDT (musiques et danses traditionnelles) ;
- ◆ La mise en place d'un bouquet de projets pilotes autour de valorisation des filières MDT, notamment à travers la mobilisation des outils de la loi ESS ;
- ◆ La relance d'une filière dédiée à la comédie musicale ;

Dans le domaine de l'**audiovisuel** :

- ◆ La mise en place d'une offre de séries télévisées humoristiques dans les Antilles-Guyane ;
- ◆ La structuration d'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 ;

En définitive, Alain Maurin suggère une véritable « **révolution culturelle** » – dans tous les sens du terme – afin de répondre aux défis du présent comme du futur, passant par :

- ◆ Des actions en faveur de l'exportations des produits culturels de la Guadeloupe ;
- ◆ Des actions en faveur du retour au pays (stratégie face au vieillissement démographique) ;
- ◆ Des actions en faveur de l'entrepreneuriat, de la création d'entreprise et de la reprise d'entreprise ;
- ◆ L'ouverture de la coopération régionale aux projets économiques fondés sur la culture ;
- ◆ La pose de citations sur une sélection de lieux dans les îles de l'archipel, dans une triple perspective de valorisation du patrimoine littéraire guadeloupéen, de contribution à un éveil collectif, et de participation à l'habillage et à l'embellissement de nos villes ;
- ◆ Une nouvelle dénomination pour l'aéroport Pôle Caraïbe ;
- ◆ Une série d'études dédiés à des sujets offrant des pans d'éclairage sur des zones peu connues de l'économie guadeloupéenne ;
- ◆ Une indispensable communication à visée informationnelle et pédagogique sur le présent processus ;
- ◆ Une nécessaire restructuration de l'existant pour identifier des ressources humaines et les affecter à un plan d'actions pour le développement endogène ;
- ◆ L'obligation d'optimiser les moyens de financement disponibles – des chargés de mission pour aller à la conquête des financements européens et internationaux ; des pôles d'ingénierie pour prendre part à une révolution en matière de montage de projets ;
- ◆ La nécessité de tirer tout le parti de notre patrimoine gastronomique, ou encore de structurer une véritable économie du sport.



Mobiliser tous les outils de différenciation à notre disposition

Pour l'expert juridique Didier Destouches, nos collectivités ultramarines, à l'exception de 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.

La Guadeloupe a aujourd'hui le choix entre « une décentralisation enjolivée et sous contrôle étatique permanent » et « 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 Guadeloupe ». L'auteur poursuit : « 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 politique ».

Il importe donc de **sortir de la « dépendance institutionnelle »**, qui pour le juriste fait l'objet d'une « sorte d'omerta républicaine validée par le constituant, les élus locaux et la littérature juridique contemporaine ». Il résulte de cette dépendance institutionnelle **une absence permanente d'autorité politique de nos élus** dans la mesure où ils dépendent, en amont, d'un cadre juridique imposé et surtout maîtrisé par l'État 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 où le dialogue et la coopération avec les institutions étatiques seront d'autant plus facilités et bénéfiques qu'ils dépendront de l'appartenance partisane ou contractuelle de ces élus à la majorité au pouvoir au niveau national. Parallèlement, d'autres territoires ultramarins, 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 situations différentes.

Didier Destouches invite d'ailleurs à distinguer « différenciation normative » et « différenciation institutionnelle ».

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. » Une autre forme d'adaptation des normes est



prévue à l'alinéa 2 de l'article 73. Cet outil de différenciation a la particularité d'être engagé sur la base d'une volonté directe exprimée de la collectivité concernée. La différenciation normative des collectivités de l'article 74 de la Constitution 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 règlements sont applicables ». 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 adaptées et pourrait aussi être l'objet d'une demande d'extension aux collectivités de Guadeloupe par les élus locaux.

Quant à la **différenciation institutionnelle** de compétence, elle comprend l'ensemble des mécanismes permettant aux collectivités territoriales ultramarines de fixer des compétences que les autres collectivités françaises de la même catégorie ne possèdent pas. En dehors de la Réunion qui s'en est exclue, 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, notamment pour ce qui touche à la « réserve de souveraineté de l'État » – nationalité, droits civiques, garanties des libertés publiques, capacité des personnes, organisation de la justice, droit pénal, procédure pénale, politique étrangère, défense, sécurité, maintien de l'ordre public, monnaie, change et crédit, droit électoral.

Néanmoins, l'expert met en garde contre une réalité sans doute évidente, mais qui mérite d'être soulignée : « **pour créer du droit local, il faudra des juristes encore davantage formés** ».

Considérer l'impact d'une évolution institutionnelle au niveau de l'UE

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 (cf. octroi de mer).

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 M. Pour la période 2020-2027, cette somme excède les 830 millions d'euros.

En vertu du « principe de l'autonomie institutionnelle des États membres », la question de l'évolution institutionnelle de la Guadeloupe au sein de la France est une question purement interne à l'État. Néanmoins, des modifications institutionnelles pourraient entraîner selon Fred Deshayes des conséquences européennes :

- ▶ Si la Guadeloupe cesse de faire partie de la République Française ;
- ▶ Si la Guadeloupe obtient une compétence douanière qui est incompatible avec le statut de RUP et qui la conduirait au statut de PTOM.



En effet, l'attribution d'une compétence douanière conduirait 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.

Ainsi, les RUP 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. Mais en réalité, il y a peu de dispositifs spécifiques au profit des RUP dès lors que les exigences imposées par l'OMC (Organisation mondiale du Commerce) ont remis en cause les régimes spécifiques très avantageux de la banane et du sucre par exemple.

Le statut de RUP donne par ailleurs accès à des subventions européennes pour le cofinancement de projets territoriaux :

- ▶ Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- ▶ Fonds social européen (FSE) ;
- ▶ Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;
- ▶ 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.

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. C'est le cas pour les territoires suivants :

- ▶ Groenland (Danemark) ;
- ▶ Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten (Pays-Bas) ;
- ▶ Polynésie, TAAF, Nouvelle Calédonie, Saint Barthélemy, St. Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna (France).

Du point de vue de l'aide au développement jusqu'à 2020, l'Union européenne mettait à disposition des PTOM un fonds nommée FED (Fonds européen de développement). À titre indicatif, pour l'ensemble des PTOM, le 11e FED (2014-2020) avait prévu la somme de 364,5 M. Depuis 2021, l'enveloppe budgétaire dédiée aux PTOM dans le budget de l'Union s'élève à 500 M.



IMPLICATIONS DES CONTRIBUTIONS POUR LE PROJET INSTITUTIONNEL

Conditions du succès

De l'avis d'Alain Maurin, le succès de l'essor guadeloupéen suppose plusieurs conditions :

- ◆ « 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 archipéliques 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 ».

Il propose ainsi d'appréhender l'intervalle 2024-2026 comme une période d'entraînement, de démonstration par l'action et de preuve par des réalisations pertinentes.

Quant à Didier Destouches, il souligne la nécessité d'une évaluation 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).

Fiscalité, croissance et développement soutenable

La contribution de l'économiste Sébastien Mathouraparsad permet de dégager des propositions dans quatre grands champs précédemment évoqués, qui correspondent à autant de leviers pour un développement soutenable.

1) L'octroi de mer

- 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.
- 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.



- ▶ 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.
- ▶ Enfin, dans un contexte de baisse de la démographie, il semble opportun d'**élargir la base dédiée au FRDE (Fonds régional pour le développement et l'emploi) afin d'augmenter les dépenses d'investissement structurantes**. Cela permettrait d'une part d'améliorer les infrastructures des collectivités pour les usagers et 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.

2) La réduction des inégalités

- ▶ Une **allocation destinée aux ménages modestes** pour augmenter leur revenu et réduire leur pauvreté monétaire pourrait être mise en place. 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.
- ▶ Cette allocation devrait être **exclusivement consacrée à de la consommation locale**. Pour éviter que l'allocation ne serve à autre chose (consommation de biens importés), une carte de débit alimentée par l'allocation et destinée à la consommation exclusive de biens produits localement garantirait l'usage de l'allocation à la consommation de biens et services ciblés. Cela garantirait des débouchés pour la production locale et soutiendrait notamment une recherche de souveraineté alimentaire.
- ▶ L'article 294-1 du CGI prévoit l'**exonération de TVA** dans les territoires de Guyane et Mayotte. La Guadeloupe devrait intégrer un tel dispositif.
- ▶ Le **Bouclier Qualité Prix (BQP)** pourrait être **modifié** pour servir de panier de biens visés par l'allocation. Une telle modification permettrait d'éviter une inflation des prix des produits ciblés.

3) La santé publique

- ▶ 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.
- ▶ 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 sargasses et de coques de noix de coco** pourrait être mise en place. Le charbon actif produit 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'État pourrait permettre d'augmenter le stock de capital des entreprises qui produisent du charbon actif.

- 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.

4) La croissance inclusive

- La mise en place d'une **exonération de charges pour les travailleurs qualifiés pouvant justifier d'intérêts économiques et moraux dans le territoire** encouragerait les entreprises à les embaucher. Cela permettrait de lutter contre les discriminations dont sont victimes les ultramarins, de contrecarrer une tendance démographique baissière, de limiter la fuite des cerveaux et de créer de la croissance inclusive.
- 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 natifs, voire leur décision de demeurer au pays. Pour éviter un départ des natifs de retour, il est nécessaire **d'investir sur le développement du territoire** pour augmenter notamment la qualité des infrastructures et des services (écoles, activités culturelles...).

Domaines d'extension du pouvoir local

Pour Didier Destouches, le pouvoir local devra être étendu et plus important en matière fiscale, douanière et économique mais pas uniquement. Les domaines de la santé, de l'agroécologie, du tourisme et de la formation notamment devraient bénéficier d'une vraie définition de politique locale dans un cadre spécifique. 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 (insécurité juridique et complexification à outrance, tant pour les élus que pour les administrés).

Trois critères déterminants

La constitution prévoit 3 critères à remplir pour bénéficier de la différenciation ou la mettre en œuvre :

- 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.

Les spécificités locales, les contraintes inhérentes à la position géographique, les doléances de la population, la configuration des institutions, justifient le besoin d'accéder à des dispositions tenant compte de la singularité de la Guadeloupe. Des 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 peuvent être mis en avant, tout comme la fiscalité, les transports, la pêche ou encore l'agriculture.

Les DOM présentent en outre 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 l'hexagone.

L'**enjeu environnemental** est également crucial avec des problématiques telles que l'habitat, la performance énergétique et les catastrophes naturelles. À ce propos, comme le rappelle Didier Destouches, l'Agence française de développement soulignait que « 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 ». 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 nos îles. Il est donc impératif d'investir dans l'aménagement du territoire par une approche systémique, en amont des catastrophes. Ainsi, l'adaptation permet de prendre en compte ces spécificités et élaborer des mesures adaptées pour faire face à ces défis notamment.

Par ailleurs, d'autres inégalités persistent, telles que la santé, 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.

La Guadeloupe, en étant dans l'article 73 ou en passant à l'article 74, verrait par l'extension et l'optimisation de la différenciation se mettre en place un outil déterminant de développement et d'optimisation des politiques publiques locales.

Tirer tout le parti de la différenciation

Si l'on suit Didier Destouches, concernant la différenciation normative, il s'agira d'intensifier et/ou d'étendre le champ d'application et le nombre de procédures pour bénéficier de dispositions normatives plus spécifiques compte tenu **des nombreuses et sous-évaluées caractéristiques particulières de la Guadeloupe**.



Quant à la **différenciation institutionnelle** :

- ▶ Elle 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 a posteriori ;
- ▶ Elle 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 malheureusement constater ces dernières décennies au niveau de la gestion des finances des collectivités territoriales ;
- ▶ Elle faciliterait la mise en place de politiques publiques plus en prise avec les réalités locales et plus favorables à la population guadeloupéenne.

Ne pas craindre l'adoption d'un statut « sur mesure »

L'unité d'une catégorie juridique constitutionnelle ne correspond pas nécessairement à l'unité réelle du territoire. Il serait donc nécessaire de repenser les articles 73 et 74 de la Constitution afin de créer une catégorie unique de pays d'outre-mer (Rapport MAGRAS, Proposition de révision des articles 73 et 74 de la Constitution), avec des mesures adaptées à chaque territoire et considérant concrètement leur situation particulière.

Les **élus locaux** ont un rôle déterminant dans l'essor de l'adaptation : ce sont eux qui ont vocation à identifier les particularités et les besoins spécifiques du territoire. Le processus d'adaptation peut être rapide, quand les besoins sont clairement identifiés, que les mesures sont simples et proportionnelles entre indivisibilité et spécificité, de manière à 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.

Ainsi, toujours de l'avis de D. Destouches, « **si l'évolution doit nécessairement être institutionnelle, elle est surtout inéluctablement statutaire** ». 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 peut d'ailleurs passer par 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. L'évolution statutaire apparaît donc comme 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 des échanges économiques.

En effet, comme la Corse, la Guadeloupe a besoin d'une place à part mais entière dans la Constitution. Et un tel article devrait naturellement consacrer les notions de peuple guadeloupéen et de pays Guadeloupe. Les habitants de la Guadeloupe ont, de par leur histoire, leurs traditions, leur culture, et leur rapport au monde, toutes les caractéristiques d'un peuple (qu'il s'ignore



ou pas). L'archipel de la Guadeloupe a quant à lui l'identité territoriale d'un pays. La plus efficace des extensions de compétences locales résiderait donc 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 ».

La Guadeloupe gagnerait donc à être orientée vers un modèle de gouvernance **offrant un statut d'autonomie sur mesure**, inspiré de celui dont jouissent par exemple les régions autonomes de la péninsule ibérique et les territoires autonomes de la Caraïbe. Ce statut permettrait ainsi aux Guadeloupéens de se reconnaître enfin dans leurs institutions économiques, sociales et politiques, d'exposer les élus locaux à la pleine responsabilité de leur gestion et les électeurs à la pleine responsabilité de leurs choix. Ce statut nous donnerait de nouveaux leviers d'action avec la communauté internationale, en particulier au sein des organisations caribéennes. Il permettrait d'élaborer un modèle de développement plus adapté. 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'échec », selon l'analyse de Didier Destouches.

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 affectés 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.

Ainsi, l'article édictant le futur statut **devra répondre à au moins cinq besoins fondamentaux de la Guadeloupe** pour évoluer de façon optimale au sein de la République au XXI^e siècle :

- ▶ Incarner la double reconnaissance de l'existence du peuple guadeloupéen et du pays Guadeloupe (drapeau, 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 ;
- ▶ 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 règlementaires 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. Ainsi la Guadeloupe pourrait-elle, comme Saint-Martin, obtenir par des négociations éclairées un statut européen sui generis au sein du groupe des RUP qui tiendrait davantage compte de ses spécificités économiques, sociales et culturelles, qui lui fournirait les instruments législatifs, les financements et les programmes dont elle pourrait bénéficier, et qui lui permettrait en même temps de se forger une identité caribéenne par une intégration plus poussée dans son environnement géographique.

En définitive, « il faut choisir la responsabilité et la maturité et sortir de décennies de demandes intempestives à l'État qui nous engoncent dans un rôle d'enfant gâtés », selon les termes de Didier Destouches.

Se laisser le choix de l'expérimentation

Comme l'indique Didier Destouches, le droit offre la possibilité d'expérimenter les mesures avant leur consécration législative définitive. Ce moyen permet d'ailleurs de limiter l'abondance croissante des lois et réformes françaises, mais aussi d'en tirer des conclusions à partir de l'expérience.

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

Associer les citoyens au processus : une exigence politique

Le débat public quant à la réforme et à l'évolution aussi bien institutionnelle que statutaire, semble osciller entre volonté de transformation et appréhension de changements trop brusques, et mal maîtrisés techniquement. Or un tel projet nécessite l'adhésion du peuple guadeloupéen tout entier. C'est pourquoi il semble important de prévoir la consultation des citoyens à un moment ou un autre du processus.

La participation citoyenne peut d'ailleurs 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 avec les différentes croyances, mais aussi et surtout à restaurer la confiance entre élus et population.



Le défi d'une incarnation de l'identité guadeloupéenne (drapeau et hymne)

Les emblèmes doivent être une occasion de rassembler les Guadeloupéens autour d'un choix collectif reposant sur leur passé – leur histoire, leur mémoire, leurs principaux éléments patrimoniaux –, leur présent – leurs valeurs, leurs éléments de fierté – et leur avenir – leurs aspirations en tant que peuple ayant vocation à se déployer dans le monde. Un tel chantier suppose de privilégier l'ouverture et la créativité. Selon D. Destouches, le choix doit revenir aux Guadeloupéens, sur la base d'une sélection de propositions innovantes plutôt que sur celle d'une validation de l'existant – qui devra naturellement faire lui aussi partie des propositions de la sélection. Les instances délibérantes devront ensuite voter et valider (ou pas) le choix fait par la population.

L'idéal serait donc de laisser la population exprimer sa créativité en transmettant ses propositions et critères pour guider les artistes ; puis laisser trancher la population sur la base d'une pré-sélection largement diffusée par divers canaux – médias traditionnels, affichages publicitaires, emailing, sonos mobiles, outils digitaux tels que sites Web et réseaux sociaux, visites de proximité dans les différentes communes avec des bus d'information (permettant ainsi de dialoguer avec les résidents et de recueillir leurs contributions et leurs réactions), porte-à-porte dans chaque commune pour sensibiliser mais aussi recueillir les votes.

Concernant plus spécifiquement l'hymne de la Guadeloupe, plusieurs préconisations sont avancées :

- ▶ La langue : la Guadeloupe étant un territoire bilingue, l'hymne national peut être en créole ou en français ou dans les deux langues. Néanmoins, dans l'affirmation de notre « guadeloupéanité », le créole peut être priorisé. Ce choix doit également prendre en compte notre « multi-communautarisme » (afro-descendants, indo-descendants et autres) ;
- ▶ Les instruments : véritable creuset de diversité ethnique et culturelle, la Guadeloupe est composée d'habitants aux origines diverses. Il est donc important de n'exclure a priori aucun instrument. Toutefois, certains « instruments du pays » devraient être priorités : le ka, le chacha, la konk a lambi, le santur, le tambourin, le matalon, le siyak, le tibwa, etc.
- ▶ Le rythme et le 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...).



SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES

Les contributions des partis politiques qui ont accepté de s'associer au processus font apparaître un certain nombre de points de convergence – tant sur les constats que sur les propositions – ainsi que des éléments de divergence, qu'il convient de mettre ici en lumière.

CONSENSUS SIGNIFICATIFS SUR LES CONSTATS

L'existence d'un peuple guadeloupéen

Toutes les formations politiques s'accordent à reconnaître l'existence d'un peuple, d'une langue et d'une citoyenneté guadeloupéennes – ce qui n'est pas nécessairement incompatible avec l'appartenance de la Guadeloupe à un ensemble plus vaste, la République Française.

Le constat d'une impasse

Les contributeurs pointent les nombreuses impasses dans lesquelles la Guadeloupe est de leur point de vue engagée :

- ▶ En termes de gouvernance (tutelle de fait exercée par le pouvoir central, manque de cohérence et d'évaluation de l'action publique, peu de prise sur les arbitrages budgétaires nationaux) ;
- ▶ En termes de développement économique (peu d'investissements et de ressources, spéculation foncière, monocultures subventionnées, nombreuses situations monopolistiques, aménagement du territoire déséquilibré) ;
- ▶ En termes de développement humain (déficit démographique alarmant, taux d'illettrisme, système scolaire en panne, défis importants en matière de santé) ;
- ▶ En termes de climat social (chômage endémique, jeunesse sans perspective, précarité importante, délinquance en augmentation) ;
- ▶ En termes symboliques enfin (une histoire tragique qui continue à peser, la frustration d'une grande partie de la population guadeloupéenne de se sentir spectatrice de son destin, une faible intégration régionale).

La nécessité de rompre avec le statu quo

Quoique pour des raisons différentes, tous s'accordent sur la nécessité d'une rupture avec le statu quo, afin de pouvoir répondre à des défis de rationalisation et d'efficacité de l'action publique, de confiance à restaurer avec la population, de développement endogène, d'épanouissement humain ou encore d'identité.

La nécessité d'une autonomie élargie et d'un pouvoir normatif local

Sur la base de la reconnaissance de l'existence d'un peuple guadeloupéen avec ses spécificités matérielles, culturelles, historiques et sociales, tous les partis contributeurs plaident pour une autonomie élargie de la Guadeloupe lui permettant de produire ses propres normes et de disposer



d'un pouvoir législatif dans divers domaines pour des politiques publiques plus pertinentes et plus efficaces.

La nécessité d'une gouvernance et d'institutions renouvelées

L'idée d'une gouvernance renouvelée est centrale, avec la proposition d'une assemblée législative locale dotée d'un pouvoir normatif significatif, et d'un exécutif local chargé de la mise en œuvre des politiques publiques décidées par cette assemblée.

Cette ambition est complétée par la demande d'un contrôle local sur les nominations administratives et une restructuration des relations avec l'État français et l'Union européenne.

L'exigence d'associer les citoyens

L'ensemble des partis contributeurs mettent l'accent sur l'exigence d'impliquer la population et d'obtenir son adhésion dans tous les choix qui seront opérés, afin que ceux-ci soient collectivement portés et soutenus.

CONSENSUS SIGNIFICATIFS SUR LES PROPOSITIONS

Les compétences identifiées comme régaliennes

Un consensus existe aujourd'hui autour de la reconnaissance de quelques compétences revenant de droit à l'État central :

- ◆ La justice (garantie des libertés publiques, politique pénale, tribunaux...)
- ◆ La sécurité extérieure (protection et défense du territoire, armée...)
- ◆ La sécurité intérieure (maintien de l'ordre public et protection des personnes et des biens)
- ◆ Les finances (émission de monnaie)
- ◆ La politique étrangère (diplomatie et relations extérieures)
- ◆ L'état civil et la nationalité

Ce consensus n'empêche pas les uns et les autres de formuler la nécessité d'une contextualisation voire d'un partage de certaines de ces compétences eu égard aux réalités spécifiques du territoire – notamment en matière de relations extérieures et de sécurité intérieure, comme nous le verrons plus loin.

Les compétences nécessitant partage ou aménagement

Les parties conviennent que certaines compétences devraient être partagées entre l'État et la Guadeloupe, notamment en matière de :

- ◆ Sécurité intérieure : police territoriale locale
- ◆ Santé : organisation de l'accès aux soins, voire politique sanitaire
- ◆ Éducation : élaboration des programmes scolaires, filières de formations
- ◆ Politique étrangère : relations avec le bassin caribéen, voire au-delà (Afrique, Amérique)



Cette approche mixte vise à permettre une certaine flexibilité et à reconnaître les compétences régaliennes de l'État tout en adaptant les politiques au contexte local.

Les compétences identifiées comme propres à la Guadeloupe

Un consensus existe sur le maintien des compétences déjà exercées par les assemblées actuelles : développement économique, transports, routes, environnement et gestion des ressources naturelles, déchets, tourisme, culture, aménagement du territoire et occupation du sol, bâtiments scolaires et universitaires...

À ce propos, certains – à l'instar du PPDG – réclament un droit de regard sur les conditions des transferts exercés afin de vérifier que celles-ci étaient justes et loyales (adéquation des ressources transférées par rapport aux missions à accomplir).

Par ailleurs, tous s'accordent sur le fait que toutes les compétences non régaliennes ont à terme vocation à être exercées localement : le transfert de chacune et l'apprentissage de la gestion autonome nécessiteront bien entendu que le processus de transfert soit progressif, encadré, revisité régulièrement, qu'il soit loyal et validé par la population.

La nécessaire maîtrise de l'instrument fiscal

Tous s'accordent sur la nécessité pour le pouvoir local de maîtriser l'instrument fiscal au sens large (fiscalité, douanes, impôts fonciers). Certains d'ailleurs militent pour une maîtrise totale de la réglementation fiscale et douanière (ANG, PCG).

Le premier enjeu qui s'y rattache est celui d'une autonomie réelle – qui nécessite des moyens financiers propres pour s'exercer. Ainsi les équipements structurants (port et aéroport) devraient-ils constituer de possibles ressources fiscales pour les territoires occupés pour le PPDG.

Le second enjeu est pour les contributeurs un enjeu de protection de la production archipélique et du marché intérieur (taxes sur les produits importés par exemple), afin de garantir un développement endogène (développement de l'agro-industrie notamment).

Représentation internationale et coopération régionale

Une volonté forte et partagée émerge : celle de renforcer la présence et l'intégration de la Guadeloupe au sein de la région caribéenne, ainsi que d'établir des relations diplomatiques directes dans le respect de la souveraineté partagée avec la France. Cette aspiration souligne l'importance accordée à la coopération, à l'insertion et à l'intégration régionales, et à la nécessité pour la Guadeloupe d'agir en tant qu'entité propre dans les relations internationales.

Une assemblée unique

Un consensus se dégage autour de la mise en place d'une Assemblée unique, avec un exécutif issu de cette assemblée et responsable devant elle.

La fusion du Département et de la Région 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.



ÉLÉMENTS DE DIVERGENCE ENTRE LES DIFFÉRENTS PARTIS

Une situation coloniale ?

Pour plusieurs partis contributeurs, si la Guadeloupe est statutairement un département français, elle a en réalité tous les attributs d'une colonie : une gouvernance majoritairement exogène, une économie exsangue, des cadres administratifs et économiques qui ne reflètent pas la population, un chômage endémique avec en première ligne une jeunesse sans perspective d'avenir, une précarité galopante... Ils appellent donc à changer de paradigme pour contribuer à forger un destin guadeloupéen propre.

Le MIR considère d'ailleurs la période d'autonomie qu'il appelle de ses vœux 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. Dans cette perspective, il appelle à la suppression du poste de préfet et à la nomination d'un Haut-commissaire de la France, ainsi qu'à la suppression de la Gendarmerie nationale sur le territoire guadeloupéen (tout comme le FNKG).

La question des réparations

Pour le MIR, le « remounaj » est un préalable indispensable : quatre siècles de « yovoda » et presque deux siècles d'adaptation subie et de la domination pèsent de tout leur poids sur l'ensemble des Guadeloupéens. Ces traumatismes sont de véritables freins pour le développement humain du peuple guadeloupéen. D'où l'appel 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 serait financé par l'État français, au titre d'avance sur réparation, et chargé de trouver des actions de réparation dans tous les domaines nécessaires. Le PPDG pose également la question des réparations.

Compétences régaliennes : un périmètre plus ou moins large

Alors que certains partis s'en tiennent à une définition minimaliste (et classique) du périmètre des compétences régaliennes, d'autres au contraire en ont une vision élargie, à l'instar du Parti Communiste Guadeloupéen (PCG) – qui y inclut le régime de la sécurité sociale, les infrastructures et équipement de santé, ou encore le contrôle de la légalité des actes – ou du Parti Socialiste Guadeloupéen (PSG) – qui y inclut l'enseignement universitaire.

Cependant, plusieurs mouvements politiques appellent à un partage de compétences plus large avec l'État dans certains domaines relevant aujourd'hui exclusivement de l'État :

- ◆ La sécurité sociale (PPDG, PCG)
- ◆ La politique environnementale (FKNG)
- ◆ La nomination ou la validation des fonctionnaires sur le territoire (ANG, UPLG)
- ◆ Le droit de la nationalité (citoyenneté guadeloupéenne pour l'UPLG)
- ◆ L'administration de la justice (PCG)
- ◆ L'enseignement universitaire et la recherche (PCG, PSG)



- ◆ La politique de l'immigration et le contrôle des côtes (PCG, PSG)
- ◆ Les transports aériens et maritimes civils dans l'espace de la Guadeloupe (PCG)
- ◆ Les télécommunications et l'audiovisuel (PCG)
- ◆ La réglementation en matière de crédit, d'épargne, d'investissements et de prix (PCG)

La Guadeloupe : un territoire européen ?

Alors que certains insistent sur la nécessité de tirer tout le parti du statut de RUP et des fonds structurels européens pour développer le territoire, d'autres insistent sur la nécessité, à terme, de quitter l'Union européenne pour privilégier d'autres espaces d'intégration, en premier lieu caribéens (CARICOM, UNASAR, OECO, AEC), en vue de renforcer sa position économique et politique dans la région. Dans cette perspective, l'UPLG mais aussi le PCG appellent à sortir dès à présent la Guadeloupe de l'espace douanier européen, au bénéfice d'un système douanier local.

Quel statut pour demain ?

Alors que les uns souhaitent développer largement les possibilités offertes dans le cadre du statut actuel – adaptation de la norme nationale, habilitation, expérimentation –, les autres souhaitent une rupture statutaire, pouvant aller jusqu'à la création d'un statut sui generis (position de l'ANG), seul gage à leurs yeux d'une réelle autonomie de décision et d'action en conformité avec les spécificités et les besoins de la Guadeloupe.

DES POINTS DE VIGILANCE PARTICULIERS

Enjeux de rationalisation et d'efficacité

Plusieurs propositions ont été formulées en vue d'accroître la cohérence et l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre :

- ▶ Proposer à la population une reconstruction administrative du pays, afin de cheminer vers une division administrative qui réponde au vécu des Guadeloupéens (PPDG, UPLG) ;
- ▶ Définir un nombre d'élus de l'assemblée unique permettant un exercice des compétences en responsabilité, en disponibilité, et en efficacité – et prenant en compte les activités de gestion annexes induites par les fonctions électives (PPDG) ;
- ▶ Définir des mécanismes propres de solidarité et les réguler (ANG).

Enjeux de confiance à restaurer

Les propositions en la matière visent à réduire la défiance entre représentants et représentés :

- ▶ Consulter plus régulièrement la population sans se cantonner aux grandes échéances électorales, et tenir compte de ses choix, y compris pour le présent processus (unanimité) ;
- ▶ Faire la transparence sur la participation des élus dans les différentes instances dans lesquelles ils siègent – désignation, indemnités, non cumul, participation effective, service rendu, etc. (PPDG) ;
- ▶ Rendre les mandats électifs révocables, à quelque niveau que ce soit (FKNG).



Enjeux de développement endogène

Dans un contexte marqué par l'importation massive de la quasi-totalité des biens de consommation courante (produits alimentaires notamment), par l'importance des secteurs public et parapublic dans l'emploi, et par des transferts publics et des subventions massifs depuis l'Hexagone ou l'Union européenne, l'enjeu d'un développement endogène apparaît crucial. Les contributeurs proposent plusieurs pistes pour relever ce défi :

- ▶ Déployer une politique éducative, de formation et de recherche ambitieuse et adaptée, pilier central d'un modèle de développement endogène (unanimité) ;
- ▶ Assurer l'autonomie énergétique du territoire, notamment à travers le développement du solaire, de l'éolien, de la géothermie et de la biomasse (unanimité) ;
- ▶ Développer l'entrepreneuriat : aide à la création d'entreprise, soutien apporté à l'artisanat, investissements massifs en la matière, et recherche d'investisseurs s'il le faut (unanimité) ;
- ▶ Déployer une politique ambitieuse en matière de mobilité, afin de couvrir les besoins de l'ensemble du territoire archipélique en transports publics, y compris scolaires, mais aussi d'assurer la continuité territoriale entre les îles de Guadeloupe (unanimité) ;
- ▶ Renforcer l'autonomie alimentaire du territoire à travers une politique de souveraineté alimentaire : filières agricoles à diversifier, agro-transformation à développer ;
- ▶ Promouvoir une économie circulaire partout où cela est possible : valorisation des déchets sur le territoire notamment (FKNG).

Enjeux d'épanouissement humain

Les contributeurs s'accordent à voir dans les personnes la première « ressource » de la Guadeloupe. Or l'épanouissement humain suppose de répondre à plusieurs défis dans des domaines différents :

- ▶ Assurer les besoins de base de la population : il peut ainsi s'agir d'orienter les politiques de l'énergie vers des consommations plus vertes et, en attendant la transition, de maintenir les mécanismes existants d'un prix aidé à la consommation d'énergie (PPDG) ; de sortir la gestion de l'eau du cadre étroit de « l'eau paye l'eau » afin de permettre un accès à l'eau égalitaire (PPDG) ; de faciliter l'accès au logement ou aux activités sportives et culturelles ;
- ▶ Mettre en place un système de santé basé sur les particularismes du territoire (une des plus fortes incidences au monde de maladies chroniques telles que l'hypertension, le diabète de type 2 ou la drépanocytose), et offrant une large place à notre pharmacopée (FKNG, MIR) ;
- ▶ Soutenir prioritairement les plus fragiles : mettre en œuvre une ambitieuse politique d'inclusion en direction de la jeunesse (18-25 ans) qui ne bénéficie d'aucune aide, ou encore en direction des femmes, à travers le soutien aux familles monoparentales (PPDG) ;



- Accompagner 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, une approche de justice réparatrice de la vérité et une exposition éducative (MIR).

Enjeux d'identité

Liés à la reconnaissance de l'existence d'un peuple guadeloupéen mais aussi à l'histoire singulière du territoire (esclavage et colonisation), les enjeux d'identité renvoient à la capacité des Guadeloupéens à « faire société ». Pour cheminer dans cette direction, plusieurs propositions sont formulées :

- Introduire nos symboles identitaires (drapeau, hymne...) dans notre quotidien, notre vie administrative, nos manifestations officielles et nos relations extérieures (PPDG, UPLG, PCG) ;
- Concevoir un projet éducatif qui prenne pleinement en compte notre histoire, notre géographie, notre langue, nos us et coutumes, et qui soit en harmonie avec nos valeurs (FKNG). Allant plus loin, l'UPLG propose de former davantage d'enseignants guadeloupéens, d'imposer des certifications en langue et culture guadeloupéennes pour les enseignants européens qui souhaitent enseigner dans les écoles primaires de la Guadeloupe, de donner un droit de regard à la future Collectivité Territoriale de Guadeloupe sur la nomination des enseignants en Guadeloupe, et de rendre obligatoire le créole dès le premier cycle scolaire ;
- Construire des « ponts d'appartenance » avec le continent africain : des échanges scolaires et des visites culturelles, des programmes communautaires et artistiques, 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 remounaj (MIR) ;
- Construire des politiques publiques ambitieuses dans le domaine culturel, afin de faire rayonner la culture guadeloupéenne (unanimité).

Enjeux institutionnels

Si les partis politiques contributeurs militent tous pour le passage à une Collectivité Territoriale Unique, la nature (le statut) de celle-ci varie. Ainsi le FKNG propose-t-il l'instauration d'un véritable gouvernement, avec son chef de gouvernement et ses ministres, avec une assemblée délibérante ayant la capacité d'élaborer des « lois pays ». Avec quelques nuances, c'est aussi la position de l'UPLG et du PCG.



SYNTHÈSE DE LA CONCERTATION CITOYENNE

METHODES DE CONCERTATION EMPLOYEEES

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. 2ème 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 2ème résolution du congrès du 7 juin 2023.

Les réponses au questionnaire en ligne sont accessibles en annexe du présent rapport.

PRINCIPALES PREOCCUPATIONS ET SUGGESTIONS DES CITOYENS

Les forums destinés à recueillir la parole et les propositions des citoyens se sont naturellement articulés autour de 4 grands axes dont il convient de préciser ici le contenu.

Le développement économique

Les participants ont largement mis l'accent sur la nécessité de confectionner **des modèles qui nous ressemblent**, conformément au concept « lakou ».

De l'avis général, un tel développement économique endogène suppose quelques préalables incontournables :

- **La libération des énergies créatrices** (manifestation du génie local), qui suppose la libération d'une oligarchie qui détient les leviers de décision économiques – faisant obstacle à la démultiplication de l'initiative privée –, ainsi que la libération d'une économie encore « enchaînée » au principe de l'exclusif colonial. Ainsi, le rapport au développement économique pour les entreprises locales serait celui d'une forme de dépendance, alors que les entreprises non locales concevraient le territoire comme une source de richesses d'abord pour elles-mêmes ;



- ▶ La nécessité de se donner **des objectifs politiques clairs** (exemple de la souveraineté alimentaire) : où veulent nous emmener les politiques ? En effet, comme ont pu le rappeler certains participants : « gouverner, c'est anticiper » ;
- ▶ Le besoin d'une **expertise territoriale** comme étape méthodologique de départ ;
- ▶ Une réflexion sur l'**aménagement du territoire** : créer d'autres espaces de développement économique, en prenant en compte la dimension archipélique et les caractéristiques géomorphologiques du pays – en d'autres termes, assurer une réelle « continuité territoriale » sur l'ensemble de l'archipel afin d'atténuer les déséquilibres géographiques les plus criants ;
- ▶ La **dimension sécuritaire** est également mise en avant comme une condition fondamentale du développement économique : le « risque pays » doit être réduit par une politique sécuritaire assurant la protection des biens et des personnes, ce qui passe pour certains participants par la mise en place d'actions spécifiques (contrôle renforcé aux frontières, équipement de l'ensemble du territoire guadeloupéen en caméras...) ;
- ▶ La volonté active de **préserver notre patrimoine**, qui constitue la première ressource du territoire, à travers la mise en place d'une réglementation visant à préserver la Nature (exemple à la Grenade : interdiction pour les touristes de prélever les coquillages).

Les participants ont également formulé de nombreuses propositions susceptibles de conforter un développement économique endogène :

- ▶ La **préférence locale**, consistant à privilégier les entreprises guadeloupéennes, y compris à travers la mise en place de « marchés réservés » ;
- ▶ Le **développement résolu de l'entrepreneuriat**, qui suppose l'activation de certains leviers :
 - L'**accompagnement des entreprises** pour répondre à la complexité de la création d'entreprise, qui suppose de rendre les dispositifs existants moins opaques pour le plus grand nombre (aides disponibles à la création d'entreprise, modalités d'accès aux fonds européens...), et de renforcer les équipes dédiées. À ce propos, l'accompagnement en termes d'ingénierie pourrait reposer sur la désignation d'un chef de file qui chapeauterait un pool de cabinets spécialisés. D'autres contributeurs proposent que les CCAS deviennent un guichet d'accueil de réception pour une aide au suivi des porteurs de projets ;
 - La **réduction de l'emploi public** au profit de l'entrepreneuriat en vue de mettre en place une économie de production ;
 - L'**accompagnement entrepreneurial intergénérationnel**, notamment dans la perspective de pérenniser les savoir-faire dans les métiers manuels ;
- ▶ La **sortie d'une logique de monoculture** (canne, banane), l'agriculture étant envisagée comme le fondement d'un développement endogène. Ainsi Marie-Galante, qui a le privilège de disposer de terres saines, pourrait-elle sortir du schéma exclusif de l'économie de la canne, et même développer son territoire côtier ;



- ▶ La mise en place de **stratégies d'économie de niche**, l'enjeu étant de nous appuyer sur nos spécificités et notre savoir-faire (piment végétarien en poudre, café, vanille et cacao avec *Vanibel*, pois d'Angole à Capesterre en référence à l'histoire agricole du territoire, etc.) pour compenser notre faible compétitivité ;
- ▶ La **recherche de débouchés au-delà du seul marché français**, qu'il s'agisse de la Caraïbe (politique de coopération régionale concernant les échanges commerciaux de la filière fruits par exemple) ou des autres pays de l'Union Européenne ;
- ▶ Une **fiscalité adaptée à notre réalité** – Saint Barthélemy étant à plusieurs reprises pris en exemple en matière de « fiscalité endogène » ;
- ▶ Un effort résolu en matière d'**éducation**, qu'il s'agisse de la formation des jeunes (60 000 entreprises), du développement de l'apprentissage (incitation publique, prise de conscience des entreprises) – dans un contexte où les Centres de Formation d'Apprentis (CFA) n'ont pas atteint leur taux d'occupation maximale –, ou de la création de formations post-BAC adaptées aux besoins du territoire (à Marie-Galante par exemple) ;
- ▶ La structuration et la mise en place d'une économie circulaire, notamment à travers la transformation des déchets afin de les inclure dans un cycle économique vertueux ;
- ▶ La **structuration et la dynamisation d'une économie de la débrouillardise**, à l'instar de la filière des vendeurs de cocos ;
- ▶ L'**autonomie énergétique**, envisagée comme un axe stratégique de développement économique, en mettant à profit les ressources de l'archipel, notamment en matière de géothermie.

Deux questions ont largement occupé les esprits concernant le développement économique, mais sont restées en suspens : d'une part l'utilisation des enveloppes européennes (« éviter les dégagements d'office »), d'autre part l'avenir de l'octroi de mer.

La question du lien à l'Europe laisse apparaître des positions aussi tranchées que contradictoires, et souvent ambiguës :

- ▶ Les uns considèrent que l'Europe apporte à la Guadeloupe des ressources financières qui permettent le développement de l'archipel – et dont elle ne saurait se passer sans en pâtir, pour la construction ou l'entretien de ses infrastructures notamment. Ils en appellent donc à une plus grande professionnalisation de nos institutions en matière de montage de dossiers de financement européens. D'autres saluent l'aide apportée par l'Europe, mais critiquent ce qui est fait de l'argent, à leurs yeux trop souvent orienté vers ceux qui savent monter les dossiers, et pas suffisamment dédié à des projets utiles dans la perspective d'un développement endogène ;
- ▶ Les autres au contraire considèrent que l'Europe est une réalité aussi lointaine qu'étrangère ; que l'argent déversé entretient une économie sous perfusion ; qu'elle nous impose des règles qui ne correspondent en rien à notre environnement, et encore moins à nos us et coutumes. Par ailleurs, le lien avec l'Europe est perçu comme un frein à notre nécessaire ouverture sur notre environnement immédiat : la Caraïbe.



L'épanouissement de l'humain

La question de l'épanouissement de l'humain a naturellement amené les participants à s'interroger sur la définition même du développement humain, mais aussi sur les valeurs-socles susceptibles de porter un tel développement – justice sociale, dialogue social, mieux vivre ensemble, émancipation, liberté, unité, dignité... Elle a donc conduit les participants à aborder la question de l'identité et des valeurs.

Dans le contexte d'une démographie déclinante, les participants ont souligné l'importance d'une vision intergénérationnelle de la question et de ses implications.

Par ailleurs, si l'identité est un enjeu central, comment incarner ou représenter l'identité guadeloupéenne ? C'est toute la question des **symboles** (drapeau, hymne...) qui manifestent une façon d'affirmer une identité et une histoire singulières, mais aussi une ambition pour l'avenir.

Afin d'alimenter un projet de société garantissant l'épanouissement de l'humain, les participants ont souhaité mettre en avant un certain nombre de préalables :

- ▶ Le développement du potentiel humain qui passe par la **synergie de l'Homme guadeloupéen avec la nature**. C'est un enjeu pour « retrouver la paix ». Cette synergie passe par la protection de l'environnement et par le soin apporté au cadre de vie, qu'il s'agisse de la démultiplication des jardins créoles, du traitement des socles des VHU (véhicules hors d'usage) qui défigurent le territoire et qui sont des facteurs de pollution (détérioration des sols), ou encore de la politique des cours d'eau qui pose la question de leur aménagement pour améliorer le cadre de vie de leurs riverains ;
- ▶ La **protection des individus** est un autre préalable, qu'il s'agisse de sécurité routière (état des routes, absence de trottoirs et de pistes cyclables...), de santé mentale de la population, ou d'hygiène publique (liée également à la question du développement touristique) ;
- ▶ La **cohésion sociale**, à l'opposé de toute logique communautaire, ce qui suppose de formaliser et de porter une vision collective. Pour les participants, un tel enjeu passe par une interrogation sur notre « guadeloupéanité » pour faire cause commune pour la Guadeloupe (articuler diversité et unité) ;
- ▶ Enfin, nombre de participants soulignent qu'il ne peut pas y avoir épanouissement de l'humain indépendamment d'une **estime minimale de soi-même**. À ce propos, l'un des participants déclarait : « nous, les nègres, devons développer de la fierté de soi ».

Plusieurs leviers ont pu être évoqués pour cheminer dans ces directions.

Évoquons d'abord la **santé publique**, qui pose la question de l'égalité entre les habitants des différentes îles de l'archipel devant les politiques publiques (accessibilité aux soins). Les participants ont pu mettre en avant plusieurs propositions :

- ▶ S'inspirer du modèle cubain, voire élaborer une convention entre les médecins cubains et le territoire guadeloupéen ;
- ▶ Instaurer un turn-over des médecins sur le territoire en lieu en place d'une sédentarisation, à travers des mesures incitatives, voire autoritaires, concernant l'installation des médecins ;



- ▶ Accorder une attention particulière aux questions d'alimentation ;
- ▶ Mettre en œuvre une politique sportive de masse, déclinée notamment à travers la création d'infrastructures de sport pouvant accueillir les Guadeloupéens, et surtout les jeunes, et contribuer à l'amélioration de la santé.

L'idée de politiques publiques tenant compte du **vieillissement de la population** et des maladies dégénératives fut fréquemment évoquée :

- ▶ Accompagnement des aidants ;
- ▶ Prise en charge de la dépendance à travers des dispositifs propres à la Guadeloupe (par exemple, la prise en charge de billets d'avion pour les aidants qui visitent leur famille) ;
- ▶ Pour certains, la révision des cartes des SSIAD (Services de soins infirmiers à domicile) – aujourd'hui adossées à la carte intercommunale – n'est pas une bonne idée dans la mesure où le modèle actuel fonctionne.

Il convient également d'évoquer le **levier de l'éducation**, à travers un projet qui, pour nombre de participants, devrait reposer sur l'acceptation de soi et l'apprentissage de l'amour du pays :

- ▶ Estime de soi (l'identité d'une Guadeloupe « terre de champions »), qui passe aussi par un sage précautionneux du vocabulaire : ainsi, « Marie-Galante n'est pas une «dépendance» », dira une participante ;
- ▶ Respect de soi et de sa culture (retour aux racines), qui passe notamment par la transmission de l'amour du pays à nos enfants, afin de déconstruire une « mentalité de larmolements et d'autodénigrement » ;
- ▶ Affirmation de soi et « lutte contre la complainte ».

Bref, notre système éducatif nécessiterait d'intégrer une dimension de « coaching » – formation, conseil, accent sur les savoir-être. Les participants ont également mis l'accent sur le lien étroit nécessaire entre l'école et les familles.

D'autres éléments-leviers ont été évoqués, dont notamment les trois points suivants :

- ▶ La culture automobile (assise sur une « culture du crédit ») doit être contrebalancée par une **politique de transports publics** et la valorisation de mobilités plus douces – aujourd'hui pratiquement impossibles faute de réseau de transports publics et de voirie adéquate ;
- ▶ La **condition animale** (déshérence des animaux) sur notre territoire est un miroir de la condition humaine ;
- ▶ Les délais de traitement pour le RSA (trop long) posent la question de l'accentuation de la pauvreté.

Le développement territorial

L'attractivité du territoire est perçue comme un levier essentiel de développement territorial. Pour les participants, celle-ci passe par un certain nombre de mesures plus ou moins évidentes à mettre en œuvre :



- ▶ **L'entretien des sentiers** de randonnées, des sites et des espaces naturels en général ;
- ▶ La facilitation de l'**accès à la propriété** pour la majorité des Guadeloupéens ;
- ▶ **Le développement des transports**, notamment à travers des délégations de service public partout. En effet, de l'avis général, l'amélioration de la politique des transports reste une carence à combler ;
- ▶ **Le désenclavement territorial** à l'échelle archipélique, à travers la multiplication des compagnies maritimes à l'image de ce qui se passe à la Désirade ou aux Saintes ;
- ▶ **La simplification administrative** et l'accompagnement face à la complexité administrative (problématique du retour au pays notamment) ;
- ▶ Le développement d'**équipements structurants** : les Marie-Galantais n'ont pas été avares en propositions – création d'un aquarium géant, création d'une volière de papillons, UFR de STAPS ; port en eau profonde à Folle Anse, qui pourrait devenir une annexe de Jarry afin de faire monter en charge l'ensemble de la zone ;
- ▶ **L'appui sur les zones déjà attractives** pour « vendre » les autres – création par exemple d'une Maison de Marie-Galante en Guadeloupe ;
- ▶ La mise en place d'une **ambitieuse politique publique de retour au pays** ;
- ▶ L'écoute attentive des **desiderata de la jeunesse** pour bâtir avec eux un avenir dont ils seront les dépositaires.

Ces leviers d'action pour favoriser le développement territorial renvoient à autant de **défis identifiés comme existentiels** :

- ▶ **La vente des terres et l'accès au foncier**. A ce propos, l'un des contributeurs indique : « Il y beaucoup d'indivision en Guadeloupe et d'antagonisme entre les familles héritières. Tant que ce problème ne sera pas réglé, l'accession à la propriété sera toujours problématique ». Cette question de l'indivision fut absolument récurrente dans les contributions citoyennes ;
- ▶ **L'accessibilité aux soins** sur l'ensemble du territoire ;
- ▶ La **nécessité de retenir ou de faire revenir notre jeunesse** (retour au pays) dans un contexte de dépeuplement ;
- ▶ La désertion inquiétante des **services publics** (question du tribunal et de l'hôpital évoquée à Marie-Galante) ;

Les questions institutionnelles

La culture intercommunale n'est pas jugée « très forte ». Elle suscite par ailleurs des doutes quant à la **distribution de moyens égaux entre les communes membres**.

Par ailleurs, si les collectivités territoriales classiques sont perçues comme disposant d'une légitimité démocratique certaine, ce n'est pas le cas pour les EPCI.

Les citoyens contributeurs interpellent également sur l'efficacité des politiques publiques dans un contexte de multiplication des strates administratives.



A également été évoquée la question d'une « intercommunalité des îles ». À ce propos, les Marie-Galantais par exemple mettent en avant une identité forte appuyée sur une histoire ancienne. La Désirade et Les Saintes devraient-elles donc être rattachées à Marie-Galante, ou à la Grande-Terre et à la Basse-Terre ? La question reste ouverte.

Enfin, les débats ont mis en lumière un besoin de clarification de la fiscalité intercommunale, au service de politiques publiques cohérentes et efficaces.

IMPACT DES CONTRIBUTIONS CITOYENNES SUR LES PROPOSITIONS FINALES

Il est particulièrement intéressant de constater le double angle que les citoyens participants ont spontanément privilégié pour aborder les questions institutionnelles : rationalisation et efficacité de l'action publique d'une part ; « empowerment » des citoyens d'autre part.

Le défi de la rationalisation et de l'efficacité

- La multiplicité de strates plaide clairement pour la mise en place d'une **collectivité unique** ;
- L'intercommunalité suscite des questions : quelle autre **cartographie intercommunale** ? Deux communautés d'agglomération permettront-elles de résoudre les questions aujourd'hui posées ? Faudrait-il au contraire privilégier une évolution vers trois grandes intercommunalités (Basse-Terre, Grande-Terre, Centre) ?
- Quoi qu'il en soit, la mutualisation issue des regroupements intercommunaux doit être pensée comme un outil au service d'un **projet de développement territorial** – en d'autres termes, au service d'une « vision du pays ». C'est pourquoi certains suggèrent que la campagne des élections municipales soit également l'occasion de définir les orientations politiques intercommunales souhaitées ;
- « Comme l'ont indiqué de très nombreux contributeurs : « **Plus de blablas, place à l'action !** »

Le défi de l'« empowerment » des citoyens

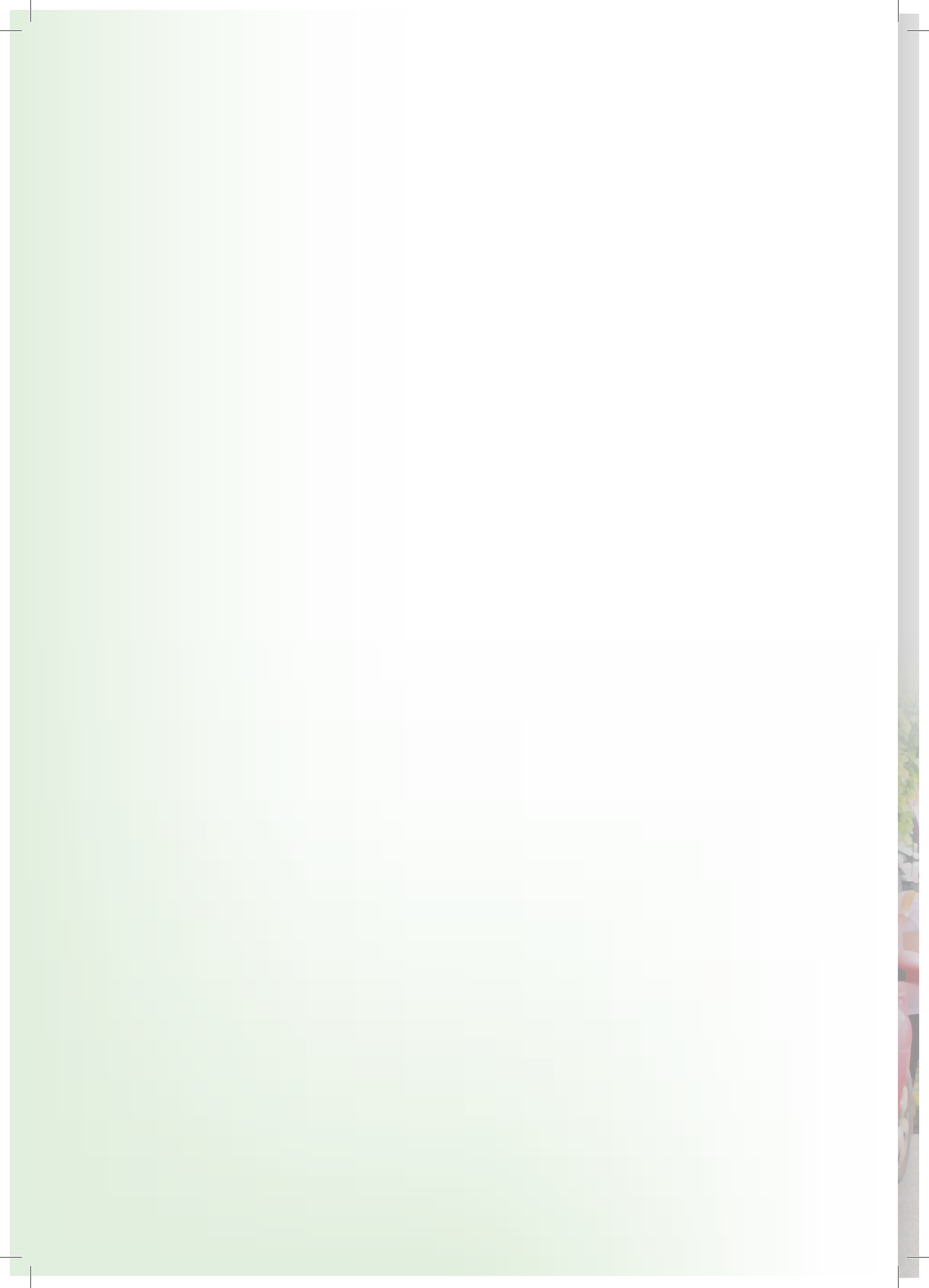
En matière d'empowerment, il semble essentiel de **sortir des croyances limitantes** : le citoyen dispose d'une « expertise d'usage » irremplaçable. Cet état de fait milite pour un changement profond des mentalités, mais aussi de l'organisation et de l'animation de la démocratie guadeloupéenne :

- Le citoyen doit d'abord compter sur ses propres forces et ne pas chercher systématiquement à faire porter la responsabilité de ses problèmes sur l'abstention des politiques ou des institutions : il s'agit en d'autres termes d'embrasser pleinement **une culture de la responsabilité citoyenne** ;
- Il conviendrait de profiter des forums pour créer une **dynamique de démocratie délibérative** sur l'ensemble du territoire, afin d'inciter le plus grand nombre à s'emparer des questions politiques (déficit de citoyenneté), et créer une dynamique vertueuse de solidarité : chaque citoyen est un relais ;



- ▶ Le citoyen doit être le **premier décideur**, qu'il s'agisse de penser une carte intercommunale au service d'une plus grande efficacité des politiques publiques, ou du contenu même des politiques publiques ;
- ▶ La parole des citoyens ne doit pas être écoutée uniquement au moment des votes. La solidarité citoyenne constitue un moyen capital de vivifier la **continuité démocratique** au-delà des campagnes électorales et des consultations politiques.





TROISIÈME PARTIE :
QUELLES NOUVELLES
INSTITUTIONS ?
LE PROJET D'ARCHITECTURE
INSTITUTIONNELLE



INTRODUCTION

NECESSITE D'UNE NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

La volonté exprimée par les élus à l'occasion du XVII^e Congrès est claire : sortir du statu quo pour cheminer vers 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 de 2023 – boussole et cadre des analyses et préconisations politiques et juridiques formulées dans le présent rapport.

La collectivité unique qui procéderait de la fusion du Département et de la Région ne saurait être envisagée comme la simple addition des structures et des personnels issus des deux collectivités. La fusion est bien au contraire une création, une des étapes ultimes du processus politique de changement de statut.

Ni département, ni région, à l'instar de la Guyane et de la Martinique, l'archipel guadeloupéen est appelé à minima à devenir 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 – qui 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.

L'approche exposée ici 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. La volonté des auteurs est de dépasser les intuitions et impressions pour fonder le propos sur une démarche empirique, gage de rigueur scientifique.

Ainsi la méthode mise en œuvre repose-t-elle sur les résultats de l'étude d'opinion et des entretiens conduits auprès des acteurs politiques et administratifs de Guyane et de Martinique ainsi que des maires, élus de proximité par excellence – relais 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.

Une nouvelle configuration statutaire apparaît nécessaire au regard de la configuration actuelle, jugée inutilement complexe, et source d'inefficacité et d'irresponsabilité.



PROPOSITIONS D'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

DESCRIPTION DU MODELE PROPOSE POUR LA FUSION REGION/DEPARTEMENT

Une architecture institutionnelle est nécessairement le produit d'un choix politique fondé sur une recherche de pouvoir d'agir – et donc de responsabilisation des acteurs –, d'efficience et de cohérence. Finalement, ce qui est en jeu, c'est la création d'un espace politique guadeloupéen autonome.

Cette nouvelle architecture pourrait reposer sur **deux institutions centrales : une assemblée délibérante et un conseil exécutif responsable devant cette 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. À 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 celui 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 Conseil exécutif 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. »

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 des décisions conformes à ces orientations. À notre avis, **la place de l'opposition est dans l'assemblée délibérante**. Ainsi, comme nous le signalions 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. Bien entendu, les appellations sont ici indicatives.

ROLE ET COMPOSITION DE LA NOUVELLE ASSEMBLEE

L'assemblée est élue par l'ensemble des électeurs du 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. Ce contrôle peut se traduire par des questions ; il peut également se traduire aussi par la mise en jeu de la responsabilité du Conseil exécutif en cas de désaccord, et par son éventuel 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 (CE)**. Celui-ci est composé de **membres issus de l'Assemblée**. Ces derniers ne participent pas aux délibérations de l'assemblée territoriale. Le CE est chargé de la mise en œuvre des délibérations de l'Assemblée territoriale 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 sur le territoire.

Le Président de l'exécutif est élu par l'assemblée territoriale ainsi que les autres conseillers sur proposition du président du CE.

DEFINITION DU NOMBRE D'ELUS ET DU MODE DE SCRUTIN

Définition du nombre d'élus

Sans succomber à la « tentation populiste » et pour tenir compte des contraintes exposées 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.

Pour mémoire	
Le nombre d'élus au sein des assemblées de chaque territoire ultramarin	
Guadeloupe	Population : environ 375 000 habitants - Superficie : 1 628 km ² • Conseil départemental : 42 membres ; Conseil régional : 41 membres
Corse (pour comparaison)	Population : environ 339 000 habitants - Superficie : 8 680 km ² • Assemblée de Corse : 63 membres ; Conseil exécutif : 11 membres
Martinique	Population : environ 347 000 habitants - Superficie : 1 128 km ² • Assemblée de Martinique : 51 membres
Guyane	Population : environ 301 000 habitants - Superficie : 83 846 km ² • Assemblée de Guyane : 55 membres
Saint-Martin	Population : environ 35 000 habitants - Superficie : 53.2 km ² (total de l'île) • Conseil Territorial : 23 membres
Saint-Barthélemy	Population : environ 9 800 habitants - Superficie : 21 km ² • Conseil Territorial : 19 membres
Polynésie Française	Population : environ 280 000 habitants - Superficie : 4 167 km ² • Assemblée de Polynésie Française : 57 membres
Nouvelle-Calédonie	Population : environ 271 000 habitants - Superficie : 18 576 km ² • Congrès de la Nouvelle-Calédonie : 54 membres



Définition du mode de scrutin

L'élection des membres de l'assemblée est un enjeu important. Le mode de scrutin choisi doit en effet **concilier souci de représentativité et souci d'efficacité** – afin de 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, 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 de la Guadeloupe dans sa configuration archipélique. Autrement dit, l'ensemble des parties du tout – en particulier les îles du Sud – doivent participer de manière équitable à la gouvernance de l'archipel.

À l'évidence, il n'existe pas de mode de scrutin parfait. Les critères évoqués plus haut sont des horizons qu'il faut tenter d'atteindre. Deux modes de scrutin sont communément adoptés, présentant 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. Il est appliqué pour l'élection des conseillers départementaux dans le cadre de circonscription cantonales.

La **proportionnelle** est un scrutin de liste et serait **plus démocratique mais moins efficace**. La participation du plus grand nombre de listes au pouvoir délibérant peut aussi conduire à la paralysie du système par absence de majorité ou par l'existence de compromis fragiles. La proportionnelle est utilisée pour désigner les conseillers régionaux sur l'ensemble du territoire.

Ces différentes tendances doivent néanmoins être relativisées. En effet, les limites des différents modes de scrutin, notamment sur le plan de la démocratie ou de l'efficacité, sont compensées 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. Si la représentation ne repose pas sur le canton, comment impliquer les différentes 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 ?

Considérons l'île sœur de Martinique : n'étant pas un archipel, il paraissait plus aisé d'instaurer 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 selon les modalités suivantes :



- ◆ Les sièges sont répartis entre les listes proportionnellement au nombre de voix obtenues dans chaque section ;
- ◆ La liste arrivée ayant obtenu plus de 50% des voix au premier tour ou arrivée en tête 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 les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.

Nous pourrions retenir ce système dans la mesure où il combine stabilité et proportionnalité. Il est d'autant plus intéressant que le découpage en sections rappelle l'archipel.

Pour un mode de scrutin hybride associant proportionnalité et territorialité

Les sections martiniquaises ne sont pas l'équivalent des îles guadeloupéennes dont la charge identitaire est plus forte. Il est en effet 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. Dans cette perspective, deux options ont été examinées.

→ L'option 1 :

Sous réserve d'une levée des obstacles juridiques en la matière, notre proposition renvoie à **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 l'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 ;
- ▶ 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 l'on retenait le critère démographique pour désigner les représentants.

Au cours de la même élection, les électeurs auraient ainsi 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.



→ L'option 2 :

Il paraît plus aisé d'instaurer la proportionnelle – ou plus précisément un scrutin de liste à deux tours avec prime majoritaire dans le cadre de sections électorales. L'élection ne se déroule donc pas dans une circonscription unique.

Le 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. Par ailleurs, 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 ayant obtenu plus de 50% au premier tour ou arrivée en tête 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.

Pour mémoire

Les différents modes de scrutin des assemblées des territoires ultramarins

Scrutin binominal majoritaire à deux tours :

- Description : ce mode de scrutin est utilisé pour élire deux représentants par circonscription. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue au premier tour, un second tour est organisé ;
- Exemple d'utilisation : Conseil départemental de la Guadeloupe.

Scrutin de liste à la proportionnelle avec prime majoritaire :

- Description : les sièges sont répartis selon le nombre de votes que chaque liste reçoit, avec une prime attribuée à la liste arrivant en tête, ce qui lui confère une majorité absolue de sièges ;
- Exemple d'utilisation : Conseil régional de la Guadeloupe, Assemblée de Martinique, Assemblée de Polynésie française, Assemblée de Saint-Martin.

Scrutin de liste à la proportionnelle simple :

- Description : les sièges sont distribués proportionnellement aux votes reçus par chaque liste, sans prime majoritaire ;
- Exemple d'utilisation : Assemblée de Corse, Conseil exécutif de la Guyane.



REFORME 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 : « 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 : « 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-elle 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.

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 enfin 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 (1963-1973) :

Pour l'équipement en réseau primaire (eau, électricité, routes...), 10 SIVU (Syndicat à Vocation Unique) sont créés.



Le 2^e âge de l'intercommunalité (1974-1994) :

C'est le temps des SIVOM dans les bassins canniens en crise. Trois SIVOM (Marie-Galante, Nord Basse-Terre et Nord Grande-Terre) verront le jour.

Le 3^e 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'État, 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 : la CC du Nord-Grande-Terre devient la Communauté d'Agglomération du Nord Grande-Terre
- ◆ 2013 : Création de la Communauté d'agglomération 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'État. 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)

Une carte intercommunale largement contestée

Comme l'indique l'étude conduite par Julien Mérimon et Fred Réno, 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.

Au schéma imposé en grande partie par l'État, il convient, à l'épreuve du temps, de mettre en place 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 quasi-consensus sur la refonte de l'intercommunalité pour sortir de l'imbroglio actuel. Les options diffèrent néanmoins quant aux transformations à apporter.

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 – ne saurait être remise en question. Marie-Galante est en effet 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 va encore plus loin 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 par ailleurs la gestion de l'intercommunalité 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.

L'hypothèse d'une intercommunalité polycentrique

Deux maires ont explicitement souhaité maintenir l'actuel découpage au motif que celui-ci serait progressivement en train 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 CAN-GT, la place forte de la production et de la transformation agroalimentaire ; tandis que Grand Sud Caraïbe s'appuierait sur le volcan et la géothermie.



L'hypothèse d'une restructuration autour de 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 dont deux 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 CAN-BT, Baie-Mahault doit retourner dans son « espace naturel » et faire bénéficier les 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'État ». Le 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 vers Morne-À-L'eau et Petit-Bourg dans l'hypothèse du regroupement.



JUSTIFICATION DES CHOIX INSTITUTIONNELS

AVANTAGES DU MODELE PROPOSE

Éviter la concurrence et le braconnage propres au modèle régional monodépartemental

En Guyane comme en Martinique, le choix d'une collectivité unique s'est appuyé sur le constat empirique de l'inefficacité de l'ancien système de deux assemblées encore en vigueur en Guadeloupe. Il nourrit la concurrence entre les collectivités départementale et régionale – au détriment du service public et donc des citoyens – 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. Dans la région monodépartementale de Guadeloupe, la probabilité de braconnage entre collectivités est d'autant plus forte que leur périmètre géographique est commun et que les « blocs » s'avèrent poreux. De fait, sur les 32 maires que compte l'archipel guadeloupéen, 22 d'entre eux ont été interrogés : 19 maires, soit une majorité absolue, souhaitent la création d'une collectivité unique après fusion du Département et de la Région.

“ Je milite depuis le premier Congrès pour que ces deux collectivités fusionnent parce qu'il y a une perte de temps due 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. ” (Un maire interrogé)

“ 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 : (...) cette commission ne s'est jamais réunie. Elle a été formée après les élections mais depuis, il n'y a strictement rien. ” (Un maire interrogé)

Éviter l'impuissance des élus

La volonté politique locale se heurte régulièrement à la complexité des procédures qui empêche la prise de décision des élus – et du coup les rend coupable d'inertie, voire d'incompétence. À ce propos, les analyses de juristes sur la difficulté à prendre des habilitations et à mettre en œuvre la faculté de dérogation ne manquent pas. On peut notamment penser à Stéphane Diemert, vice-président de la Cour administrative d'appel de Paris, à l'origine de plusieurs statuts et lois organiques pour l'outre-mer. On peut également mentionner l'étude récente de Dominique Blanchet, professeur guadeloupéen de droit public, et vraisemblablement l'un des meilleurs juristes antillais sur ces questions et sur le foncier.

Privilégier une gouvernance archipélique

Contenue dans le mode de scrutin proposé, la gouvernance archipélique s'appuie sur un référentiel tout 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 par ailleurs. C'est aussi celle de la représentation démocratique des différentes parties du territoire guadeloupéen. Il s'agit en effet de faire en sorte que l'inégalité objective des moyens dont bénéficient certaines parties du territoire ne justifie pas 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 retenu garantit l'équité : il reflète la volonté des électeurs sans exclure les minorités ; il vise la simplicité pour favoriser la participation ; mais il assure aussi la présence de tous les territoires guadeloupéens, 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 l'on aboutisse à la fragmentation de la représentation et à la paralysie politique.

REPONSE AUX BESOINS IDENTIFIES LORS DES CONCERTATIONS

Rendre les politiques publiques plus efficaces

Plus que l'efficacité, les concertations ont fait apparaître un besoin d'efficacité des politiques publiques (tirer le meilleur parti des moyens disponibles). Effet il ne s'agit pas seulement d'atteindre un objectif et donc prouver l'efficacité d'une démarche ; encore faut-il que celle-ci se déroule à un coût minimal en temps et vraisemblablement en argent. Serge Letchimy a fortement mis l'accent sur l'articulation entre cohérence et efficacité :

“ Sur les compétences dites sociales, c'est pareil [que dans le domaine de la voirie]. À 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 également, on a des résultats très satisfaisants ”.

A contrario, la situation antérieure est dénoncée, y compris par les opposants à la majorité martiniquaise actuelle :

“ L'exemple de la pêche est sans doute le plus caricatural. Tout ce qui était équipements à terre de pêche – les quais, les machines à glace, ce 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, etc., 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. (...) jusqu'à présent je reste convaincue que [la Collectivité unique] est un bon choix ” (Catherine Conconne, sénatrice de Martinique, opposante à Serge Letchimy)

Répondre aux « intérêts propres » de la Guadeloupe

Les choix plébiscités 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. Cette orientation contredit également 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.

La Collectivité territoriale unique : une attente de l'opinion

A la veille du XVIII^e Congrès des élus, les résultats du sondage ont révélé que, contrairement aux idées reçues, les électeurs ne craignent 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 de compétences avec l'État.

La responsabilisation à travers un pouvoir normatif élargi

D'après le sondage effectué, l'urbanisme (65%), l'environnement (55%) et 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 à la 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 véritables 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. Ainsi, à 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 des taxes sur les jeux de hasard) et protéger la production locale en taxant les importations ? », sept Guadeloupéens sur dix 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 cette évolution. Nous avons complété cette question aux maires par une autre sur le maintien ou non 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.

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 % d'entre eux optant pour une collectivité comprenant 53 élus. Autre rappel : tous les maires interrogés sont favorables à cette réduction dans des proportions cependant moins élevées que la population.



PLAN DE MISE EN ŒUVRE

ÉTAPES CLES POUR LA TRANSITION VERS LA NOUVELLE STRUCTURE

Les étapes proposées sont distinguées pour la commodité de la présentation, mais dans les faits, elles sont intimement liées. Cela étant dit, trois dimensions peuvent être mises en évidence : politique, technique et humaine.

L'étape politique

La production et l'énonciation d'un **projet politique**, indépendamment de la forme qu'il prendra in fine, est une étape clé parce que c'est ce projet qui précisera 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 fondée 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 non exhaustifs semblent constituer le fond de la démarche politique actuelle.

Cet aspect est clairement exprimé par Jean-Guy Mercan, sous-préfet et ex-DGS de la Collectivité Territoriale Unique de Martinique sous la mandature d'Alfred Marie-Jeanne :

“ Fusionner, ce n'est pas simplement le fait de simplifier le millefeuille administratif. Ce qui est 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 ”.

L'étape technique

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 dans le 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 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 « cadres 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 ». Pour sa part, le DGS de la Collectivité territoriale de Guyane 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 matérialiser les avancées après s'être fixé des délais et s'être doté d'une méthode de planification ;
- Une **équipe projet** dont le premier critère de recrutement est la compétence (privilégier les considérations techniques avant tout) ;
- Une **instance d'arbitrage** opérationnel 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. Ce fut une étape de compromis, prémisse de la construction d'une identité commune qui repose sur des mesures plus ou moins symboliques : des séminaires, de la cohésion, des primes d'harmonisation.

En effet, il ne faudrait pas négliger toute une **dimension d'harmonisation** :

- des outils informatiques ;
- des statuts des personnels ;
- de la logistique opérationnelle, qu'elle touche à l'immobilier ou aux horaires d'entrée et de sortie ;
- des budgets ;
- des cultures de travail et des procédures employées.

Enfin, il convient de se préparer à **un alourdissement conséquent de la gestion budgétaire**, nécessitant un surcroît de personnel à la paierie fusionnée.



L'étape humaine

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 dont ils ont parfois sous-estimé le coût. De ce point de vue, la préparation de la fusion repose sur une anticipation active.

Pour Jean-Guy Mercan, ex-DGS de la Collectivité Territoriale Unique de Martinique :

“ 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. Ainsi la fusion va-t-elle susciter beaucoup d'espoirs et réveiller beaucoup de problèmes laissés en souffrance (des personnels mis à l'écart, ou mécontents 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”.

Serge Letchimy évoque de son côté les rivalités susceptibles de s'installer entre statutaires issus d'institutions différentes...

Vers une culture de la responsabilité

L'instauration d'un gouvernement local, d'un pouvoir normatif et d'un discours performatif ouvrent nécessairement la voie à une culture renforcée de la responsabilité.

Elle suppose néanmoins de sortir d'une pure posture d'administration et de gestion de fonds – une logique technique de « guichet » – ou entrer dans une posture de gouvernement et de vision politique – une logique de projet.

En effet, comme l'indique opportunément Serge Letchimy :

“ Compétence ne veut pas dire pouvoir. Une compétence octroyée à une collectivité, c'est un 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, puisque vous ne pouvez pas changer le texte, même pas une virgule, pa an patat'.”

Finalement, d'après l'élus martiniquais, « l'apport essentiel de la fusion, c'est de nous introduire dans le débat préparatoire à l'obtention du pouvoir normatif. »



MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR LES INSTITUTIONS ET LES ACTEURS CONCERNES

L'accompagnement de l'État dans le processus

La suite du processus sera encadrée par une **commission tripartite** ou par un comité de pilotage avec une présence de représentants de l'État dont le concours est nécessaire à plusieurs étapes du processus. Le représentant de la Guyane a mis l'accent sur l'importance d'« accompagner » l'État dans le processus, afin qu'il prenne en compte notamment la nécessité d'un redéploiement de personnel ou d'un recrutement de nouveaux agents pour faire face à la gestion de la nouvelle situation.

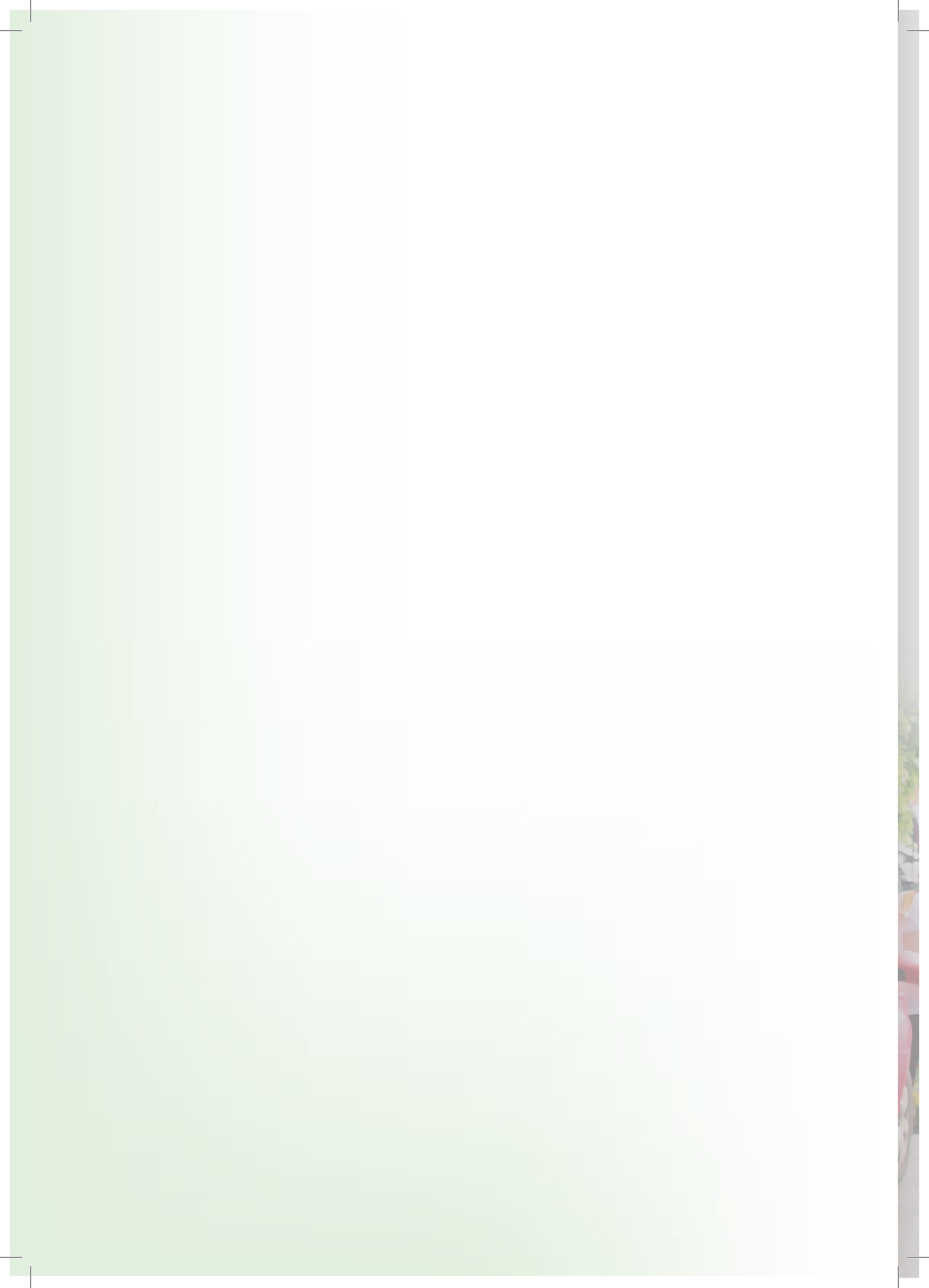
L'accompagnement des personnels

La fusion créera nécessairement du désarroi pour une partie des personnels – comme ce fut le cas pour la Guyane et la Martinique. Comme l'indique Mme Conconne :

“ *Il y a une espèce de bouleversement dans la tête des gens, des habitudes qui ont été rompues de manière violente (...). Le plus gros réfractaire au changement avant, pendant et après la fusion, c'est le personnel. Il y a donc eu un turn-over dommageable, notamment dans la gestion des fonds européens* ».

Il est donc souhaitable d'anticiper les problématiques humaines posées par la fusion. L'analyse des expériences martiniquaise et guyanaise doit nous amener à **ne pas sous-estimer les enjeux humains de la fusion pour des raisons financières** : il importe d'accompagner les différentes équipes pour créer une « culture d'entreprise » commune, au-delà des aspects techniques, budgétaires et financiers de la fusion. Il importe également de se montrer attentif aux éventuels écarts générationnels, afin d'effectuer un travail d'articulation des usages comme des valeurs.





EN GUISE DE CONCLUSION



Fruit d'un large processus de concertation et de consultation, le présent rapport mêle de façon indissociable dimension politique et dimension technique.

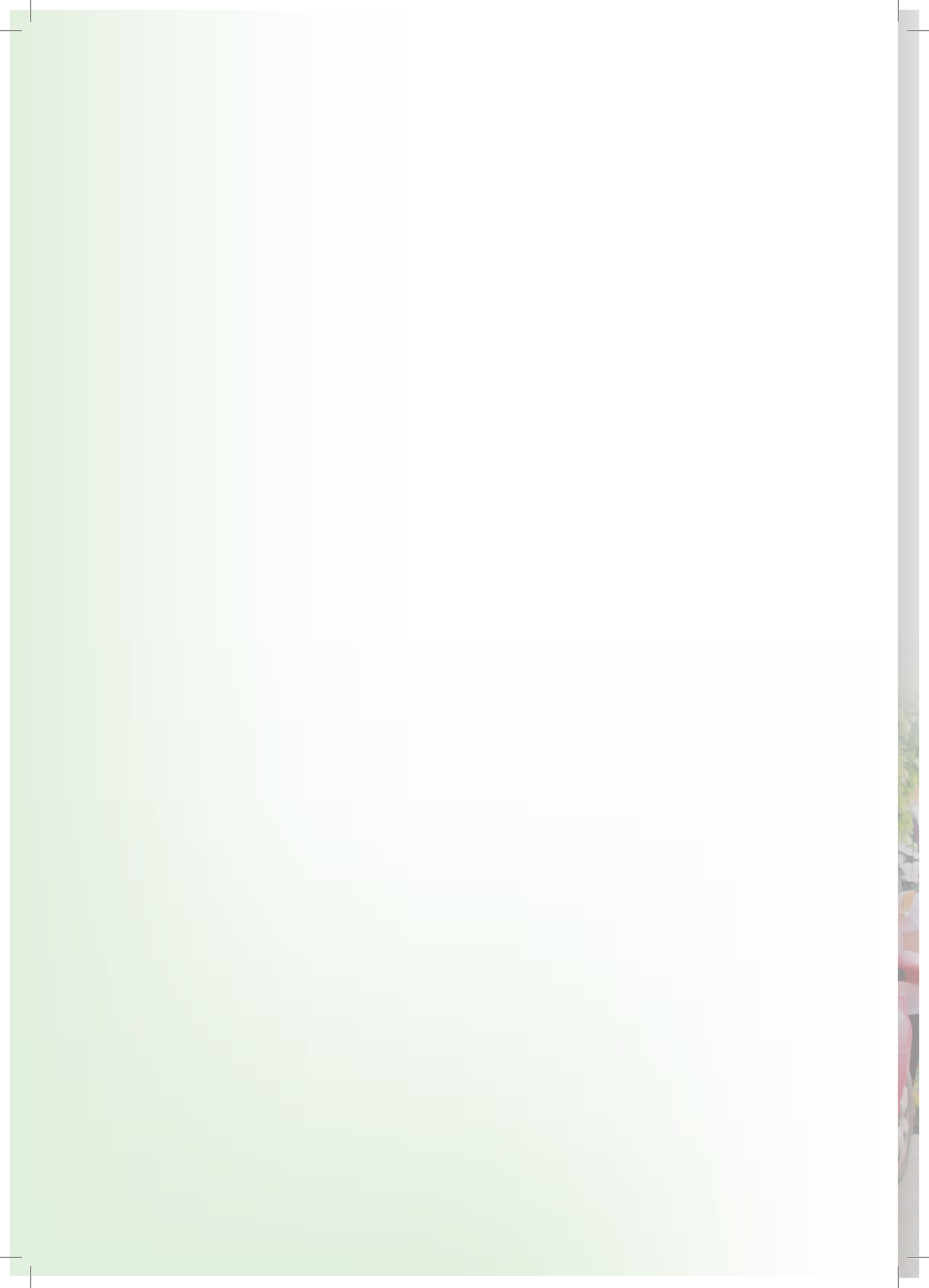
Si la dimension politique renvoie à des visions du passé, du présent et de l'avenir tantôt convergentes, tantôt contradictoires, elle nous rappelle que la construction démocratique du bien commun est d'abord affaire de valeurs, de conscience et de responsabilité. Quant à la dimension technique, elle n'est rien d'autre que la tentative d'ajuster au mieux les moyens possibles aux fins poursuivies.

Depuis plusieurs années maintenant, la Guadeloupe est à la croisée des chemins, et a rendez-vous avec son destin. Partant de constats vérifiables par tous et par chacun, le présent rapport s'est nourri de contributions aussi diverses que variées, émanant de politiques, de citoyens mais aussi d'experts dans différents domaines allant de l'économie au droit, en passant bien entendu par les sciences politique et sociologique.

Plusieurs chemins d'avenir ont été esquissés, comportant tous nécessairement leurs forces et leurs limites. C'est sur cette base que les élus guadeloupéens réunis en Congrès auront à trancher, et à écrire ainsi la véritable conclusion de ce rapport. Puis viendra le dialogue avec l'État, et la consultation du peuple guadeloupéen pour ultime validation, conférant à la démarche la force de la légitimité populaire.







RÉSOLUTIONS ADOPTÉES EN SÉANCE



XVIIIème congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des maires de Guadeloupe

Résolution n°1 du Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires de Guadeloupe du 12 juin 2024 relative aux mesures d'adaptation et à la création d'un pouvoir normatif autonome local.

Les élus départementaux, régionaux et les maires réunis en Congrès le 12 juin 2024,

Vu la Constitution ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles L.5911 à L.5915-3 ;

Vu la loi n°82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Vu la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, notamment l'article 62 relatif à la démocratie locale et à l'évolution des départements d'outre-mer ;

Vu la délibération du Conseil départemental n° 2024-29/3^{ème} R/A1-B1 en date du 28 mai 2024 portant fixation de la date et de l'ordre du jour du XVIIIème Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires ;

Vu le rapport au XVIIIème congrès intitulé « Synthèse des travaux des experts missionnés par la commission ad hoc en charge de la préparation des travaux du congrès ».

Considérant que la Constitution prévoit trois critères à remplir pour bénéficier de la différenciation ou la mettre en œuvre, à savoir :

- Des caractéristiques particulières ;
- Des contraintes particulières ;
- Des intérêts propres ;

Considérant que les travaux de la commission mixte ad hoc sur l'amélioration des politiques publiques en Guadeloupe et la question institutionnelle ont fourni des bases solides pour l'évaluation de ces critères ;

Considérant que le XVIIIème congrès des élus s'appuie sur ces travaux pour déterminer un champ applicable de la différenciation en fonction des critères constitutionnels et dresser une nomenclature de domaines précis nécessitant localement une application plus volontariste et étendue de ce principe et dispositif ;

Considérant l'importance de reconnaître l'existence d'une langue et d'un peuple guadeloupéens au sein de la république française, tout comme les spécificités culturelles, historiques et sociales des différents territoires qui composent l'archipel ;

Considérant cette reconnaissance légitime le renforcement de la domiciliation locale du pouvoir de décision dans un certain nombre de matières ;

Considérant les débats tenus en Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires réunis le 12 juin 2024 au palais du Conseil départemental ;

Considérant l'intégration des contributions et propositions formulées par les congressistes en séance au rapport au Congrès.

Les élus départementaux, régionaux et les maires réunis en congrès le 12 juin 2024

DECIDENT,

Sous réserve de l'accord des Guadeloupéens dans le cadre d'une consultation référendaire,

ART. 1

De proposer que la Guadeloupe soit dotée d'un pouvoir normatif autonome local lui permettant d'élaborer ses propres normes dans les domaines suivants :

En matière d'aménagement du territoire

- Gestion et accès au foncier ;
- Urbanisme et droit du littoral ;
- Ressources halieutiques, du sol et du sous-sol ;
- Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ;
- Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité.

En matière de développement économique et durable

- Tourisme ;
- Industries culturelles et créatives (ICC) ;
- Environnement ;
- Energie.

En matière de droit du travail

- Préférence locale à l'emploi à compétences égales ;
- Accès au travail des étrangers.

La fiscalité locale

L'éducation et la recherche

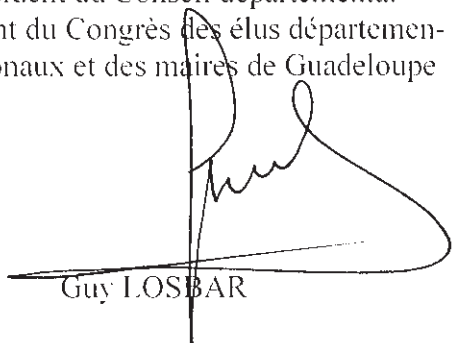
La création d'établissements publics

ART.2

La présente résolution sera, conformément à l'article L5915-2 du code général des collectivités territoriales, transmise dans un délai de quinze jours francs au Conseil départemental et au Conseil régional pour délibération dans les mêmes termes.

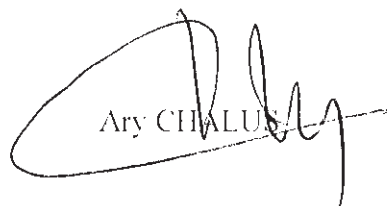
Fait à Basse-Terre, le 12 juin 2024

Le Président du Conseil départemental
Le Président du Congrès des élus départemen-
taux, régionaux et des maires de Guadeloupe



Guy LOSBAR

Le Président du Conseil régional de la
Guadeloupe



Ary CHALUS



XVIIIème congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des maires de Guadeloupe

Résolution n°2 du Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires de Guadeloupe du 12 juin 2024 relative à la répartition des compétences.

Les élus départementaux, régionaux et les maires réunis en Congrès le 12 juin 2024,

Vu la Constitution ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles L.5911 à L.5915-3 ;

Vu la loi n°82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Vu la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, notamment l'article 62 relatif à la démocratie locale et à l'évolution des départements d'outre-mer ;

Vu la délibération du Conseil départemental n° 2024-29/3^{ème} R/A1-B1 en date du 28 mai 2024 portant fixation de la date et de l'ordre du jour du XVIIIème Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires ;

Vu le rapport au XVIIIème congrès intitulé « Synthèse des travaux des experts missionnés par la commission ad hoc en charge de la préparation des travaux du congrès » ;

Vu le « mémorandum des élus des îles du Sud » transmis au congrès du 12 juin 2024.

Considérant que la Constitution prévoit trois critères à remplir pour bénéficier de la différenciation ou la mettre en œuvre, à savoir :

- Des caractéristiques particulières ;
- Des contraintes particulières ;
- Des intérêts propres ;

Considérant que les travaux de la commission mixte ad hoc sur l'amélioration des politiques publiques en Guadeloupe et la question institutionnelle ont fourni des bases solides pour l'évaluation de ces critères ;

Considérant que le XVIIIème congrès des élus s'appuie sur ces travaux pour déterminer un champ applicable de la différenciation en fonction des critères constitutionnels et dresser une nomenclature de domaines précis nécessitant localement une application plus volontariste et étendue de ce principe et dispositif ;

Considérant les débats tenus en Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires réunis le 12 juin 2024 au palais du Conseil départemental ;

Considérant l'intégration des contributions et propositions formulées par les congressistes en séance au rapport au Congrès ;

Considérant la nécessité de doter la Guadeloupe d'un cadre institutionnel et juridique plus adapté à ses spécificités et à ses ambitions de développement ;

Les élus départementaux, régionaux, les parlementaires et les maires réunis en congrès le 12 juin 2024

DECIDENT,

Sous réserve de l'accord des Guadeloupéens dans le cadre d'une consultation référendaire,

ART. 1

De proposer une nouvelle répartition des compétences entre les échelons local et national.

1- Les compétences exclusives de l'Etat

- La justice (garantie des libertés publiques, politique pénale, tribunaux...) ;
- La sécurité extérieure (protection et défense du territoire, armée...) ;
- La sécurité intérieure (maintien de l'ordre public et protection des personnes et des biens) ;
- La monnaie ;
- L'état civil et la nationalité.

2- Les compétences partagées entre l'Etat et l'échelon local

- Éducation : élaboration des programmes scolaires, filières de formation, recherche ;
- Coopération régionale : relations avec le bassin caribéen ;
- Ports et aéroports.

3- Les compétences propres à l'échelon local

Il s'agit de l'ensemble des compétences actuellement exercées par la région et le département, enrichies par les compétences relevant du pouvoir normatif.

En matière d'aménagement du territoire

- Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ;
- Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité ;
- Gestion et accès au foncier ;
- Urbanisme et droit du littoral ;
- Ressources halieutiques, du sol et du sous-sol ;
- Gestion des autorisations et de la propriété intellectuelle des ressources génétiques animales, végétales et fongiques endogènes.

En matière de développement économique et durable

- Tourisme ;
- Énergie ;
- Environnement ;
- Industries culturelles et créatives (ICC).

En matière de droit du travail

- Accès au travail des étrangers ;
- Préférence locale à l'emploi à compétences égales.

La fiscalité locale

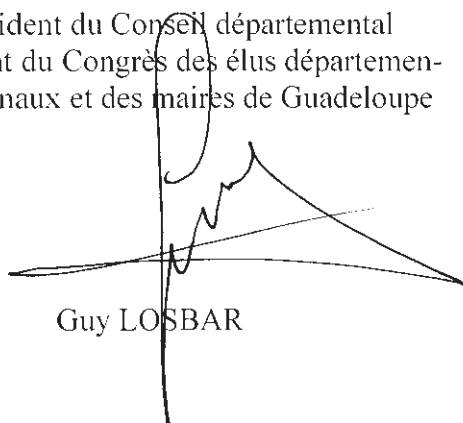
La création d'établissements publics

ART.2

La présente résolution sera, conformément à l'article L5915-2 du code général des collectivités territoriales, transmise dans un délai de quinze jours francs au Conseil départemental et au Conseil régional pour délibération dans les mêmes termes.

Fait à Basse-Terre, le 12 juin 2024

Le Président du Conseil départemental
Le Président du Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires de Guadeloupe



Guy LOSBAR

Le Président du Conseil régional de la
Guadeloupe



Ary CHALUS



XVIIIème congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des maires de Guadeloupe

Résolution n°3 du Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires de Guadeloupe du 12 juin 2024 relative à l'architecture institutionnelle.

Les élus départementaux, régionaux et les maires réunis en Congrès le 12 juin 2024,

Vu la Constitution ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles L.5911 à L.5915-3 ;

Vu la loi n°82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Vu la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, notamment l'article 62 relatif à la démocratie locale et à l'évolution des départements d'outre-mer ;

Vu la délibération du Conseil départemental n° 2024-29/3^{ème} R/A1-B1 en date du 28 mai 2024 portant fixation de la date et de l'ordre du jour du XVIIIème Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires ;

Vu le rapport au XVIIIème congrès intitulé « Synthèse des travaux des experts missionnés par la commission ad hoc en charge de la préparation des travaux du congrès » ;

Vu le « mémorandum des élus des îles du Sud » transmis au congrès du 12 juin 2024.

Considérant que la Constitution prévoit trois critères à remplir pour bénéficier de la différenciation ou la mettre en œuvre, à savoir :

- Des caractéristiques particulières ;
- Des contraintes particulières ;
- Des intérêts propres ;

Considérant que les travaux de la commission mixte ad hoc sur l'amélioration des politiques publiques en Guadeloupe et la question institutionnelle ont fourni des bases solides pour l'évaluation de ces critères ;

Considérant que le XVIIIème congrès des élus s'appuie sur ces travaux pour déterminer un champ applicable de la différenciation en fonction des critères constitutionnels et dresser une nomenclature de domaines précis nécessitant localement une application plus volontariste et étendue de ce principe et dispositif ;

Considérant les débats tenus en Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires réunis le 12 juin 2024 au palais du Conseil départemental ;

Considérant l'intégration des contributions et propositions formulées par les congressistes en séance au rapport au Congrès.

DECIDENT,

ART. 1

De proposer la création d'une collectivité unique reposant sur l'architecture suivante, sous réserve de l'accord des Guadeloupéens dans le cadre d'une consultation référendaire :

1) Compétences et pouvoir normatif

Cette collectivité unique reprend au minimum les compétences de la Région et du Département et est dotée d'un pouvoir normatif autonome dans les domaines prévus à la résolution 1, à savoir :

L'aménagement du territoire

- Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ;
- Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité ;
- Gestion et accès au foncier ;
- Urbanisme et droit du littoral ;
- Ressources halieutiques, du sol et du sous-sol ;
- Gestion des autorisations et de la propriété intellectuelle des ressources génétiques animales, végétales et fongiques endogènes.

Le développement économique et durable

- Tourisme ;
- Energie ;
- Environnement ;
- Industries culturelles et créatives (ICC).

Le droit du travail

- Accès au travail des étrangers ;
- Préférence locale à l'emploi à compétences égales.

La fiscalité locale

L'éducation et la recherche

La création d'établissements publics

2) Assemblée territoriale

Une assemblée territoriale d'un effectif maximal de 60 membres élus suivant un mode de scrutin garantissant la représentation de l'ensemble des territoires de l'archipel, notamment les îles du Sud dont les problématiques particulières justifient une prise en compte spécifique.

L'assemblée délibère sur les affaires de la collectivité, adopte les politiques publiques et exerce le pouvoir normatif dans les domaines conférés par la loi. Elle prépare, vote et exécute le budget.

Elle assure le pilotage des politiques publiques sur le territoire de l'archipel.

Le président de la collectivité est élu par l'assemblée territoriale.

3) Réorganisation territoriale

Une rationalisation de l'organisation intercommunale, après une concertation approfondie avec les communes et les EPCI.

4) Participation citoyenne

Création d'une instance citoyenne participative amenée à débattre périodiquement du rapport d'activité de la collectivité et être force de proposition.

5) Conseils consultatifs

Les délibérations de l'assemblée territoriale sont soumises, dans un certain nombre de domaines, aux avis préalables d'un Conseil de la Culture, de l'Éducation et de l'Environnement et d'un Conseil Économique, Social et Environnemental.

6) Suivi et consultation

Après consultation de la population et si adhésion de celle-ci, le projet de création d'une collectivité unique fera l'objet d'une instance de suivi associant une représentation des personnels des deux collectivités pour garantir la conduite des travaux.

ART-2

De préciser dans le cadre de la poursuite de leurs travaux les contours de l'avant-projet de loi organique sur la base duquel sera organisée la consultation référendaire des électeurs guadeloupéens.

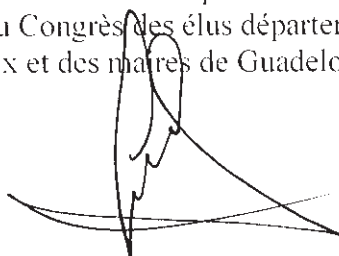
Cet avant-projet de loi pourra faire l'objet de la présentation au gouvernement d'un projet de rédaction constitutionnelle pour la Guadeloupe permettant de la doter d'un statut spécifique au sein de la République qui tienne compte de ses intérêts propres et de ses caractéristiques et contraintes particulières, liés à son insularité caribéenne et à sa communauté historique, linguistique, culturelle, sociale, ayant développé un lien à sa terre.

ART-3

La présente résolution sera, conformément à l'article L5915-2 du code général des collectivités territoriales, transmise dans un délai de quinze jours francs au Conseil départemental et au Conseil régional pour délibération dans les mêmes termes.

Fait à Basse-Terre, le 12 juin 2024

Le Président du Conseil départemental
Le Président du Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires de Guadeloupe



Guy LOSBAR

Le Président du Conseil régional de la
Guadeloupe



Ary CHALUS

XVIIIème congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des maires de Guadeloupe

Résolution n°4 du Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires de Guadeloupe du 12 juin 2024 relative aux hymnes et symboles de la Guadeloupe.

Les élus départementaux, régionaux et les maires réunis en Congrès le 12 juin 2024,

Vu la Constitution ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles L.5911 à L.5915-3 ;

Vu la loi n°82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Vu la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, notamment l'article 62 relatif à la démocratie locale et à l'évolution des départements d'outre-mer ;

Vu la délibération du Conseil départemental n° 2024-29/3^{ème} R/A1-B1 en date du 28 mai 2024 portant fixation de la date et de l'ordre du jour du XVIIIème Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires ;

Vu le rapport au XVIIIème congrès intitulé « Synthèse des travaux des experts missionnés par la commission ad hoc en charge de la préparation des travaux du congrès ».

Considérant que la Constitution prévoit trois critères à remplir pour bénéficier de la différenciation ou la mettre en œuvre, à savoir :

- Des caractéristiques particulières ;
- Des contraintes particulières ;
- Des intérêts propres ;

Considérant que les travaux de la commission mixte ad hoc sur l'amélioration des politiques publiques en Guadeloupe et la question institutionnelle ont fourni des bases solides pour l'évaluation de ces critères ;

Considérant que le XVIIIème congrès des élus s'appuie sur ces travaux pour déterminer un champ applicable de la différenciation en fonction des critères constitutionnels et dresser une nomenclature de domaines précis nécessitant localement une application plus volontariste et étendue de ce principe et dispositif ;

Considérant les débats tenus en Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires réunis le 12 juin 2024 au palais du Conseil départemental ;

Considérant l'intégration des contributions et propositions formulées par les congressistes en séance du rapport au Congrès ;

Les élus départementaux, régionaux et les maires réunis en congrès le 12 juin 2024

DECIDENT,

ART. 1

De l'organisation d'une consultation citoyenne sous forme de concours pour le choix du drapeau, de l'hymne et de la devise de la Guadeloupe.

Tout citoyen pourra proposer un modèle de drapeau existant ou fruit de sa création. Il en sera de même pour l'hymne et la devise.

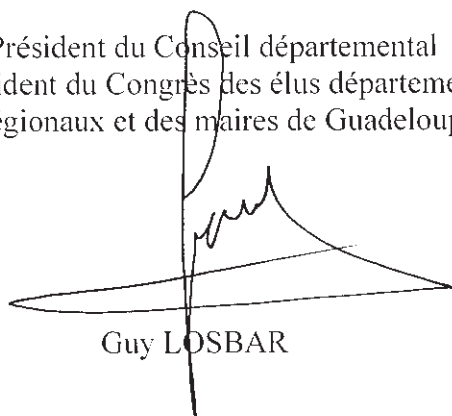
Les citoyens seront invités à voter pour le drapeau, l'hymne et la devise de leur choix.

ART.2

La présente résolution sera, conformément à l'article L5915-2 du code général des collectivités territoriales, transmise dans un délai de quinze jours francs au Conseil départemental et au Conseil régional pour délibération dans les mêmes termes.

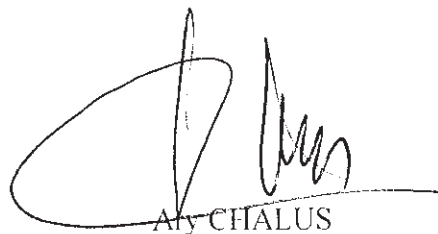
Fait à Basse-Terre, le 12 juin 2024

Le Président du Conseil départemental
Le Président du Congrès des élus départemen-
taux, régionaux et des maires de Guadeloupe



Guy LOSBAR

Le Président du Conseil régional de la
Guadeloupe



Aly CHALUS

CONGRÈS DES ÉLUS DÉPARTEMENTAUX, RÉGIONAUX, DES PARLEMENTAIRES ET DES MAIRES

12 juin 2024



Kanoukafe.com

